

# **INFORMACJA**

**o pracy Rzecznika Praw  
Obywatelskich**

**kwiecień – czerwiec 2016 r.**

---

## Spis treści

Część 1 .....	3
I. Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków .....	3
II. Wystąpienia o charakterze generalnym .....	29
III. Kasacje oraz skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego. Przystąpienia do postępowań przed sądami powszechnymi .....	155
IV. Pytania prawne do Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów .....	169
V. Postępowania przed sądami administracyjnymi i organami administracji .....	171
VI. Postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym .....	192
VII. Wystąpienia legislacyjne .....	222
VIII. Opinie i stanowiska RPO .....	<b>Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.</b>
IX. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika .....	223
Część 2 .....	290
Wybór spraw indywidualnych .....	290

## Część 1

### I. Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków

#### Dane informacyjno-statystyczne za II kwartał 2016 r.

Tabela 1. Wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

	II kwartał 2016
Wpływ ogółem	12 902
Sprawy nowe	5 896
Liczba odpowiedzi na sprawy podjęte przez RPO	3 663

W II kwartale 2016 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęto **1 309** interesantów oraz przeprowadzono **9 038** rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Ponadto zarejestrowano **581** apeli, listów otwartych, protestów bez oznaczenia wnioskodawcy.

Tabela 2. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

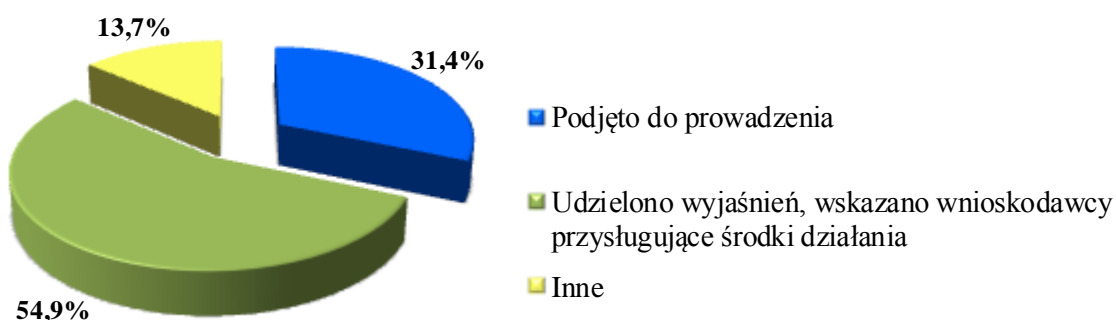
	II kwartał 2016	2016
wystąpień problemowych	110	279
wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z przepisami wyższego rzędu	7	18
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	3	4
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	8	9
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	4	4
kasacji w sprawach karnych	16	36
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1	1

skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	2	3
skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	5	7
wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	1	1
skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	4	10
przystąpił do postępowania sądowego	9	19
przystąpił do postępowania administracyjnego	0	1
<b>Razem</b>	<b>170</b>	<b>392</b>

**Tabela 3. Sprawy rozpatrzone.**

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>2 088</b>	<b>31,4</b>
	2	podjęto do prowadzenia	1 870	28,1
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	218	3,3
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	<b>Razem (5)</b>	<b>3 657</b>	<b>54,9</b>
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	3 657	54,9
Inne	6	<b>Razem (7+9)</b>	<b>915</b>	<b>13,7</b>
	7	przekazano wnioski wg. właściwości	157	2,4
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	410	6,2
	9	nie podjęto **	348	5,1
<b>Razem</b>		<b>6 660</b>	<b>100,0</b>	

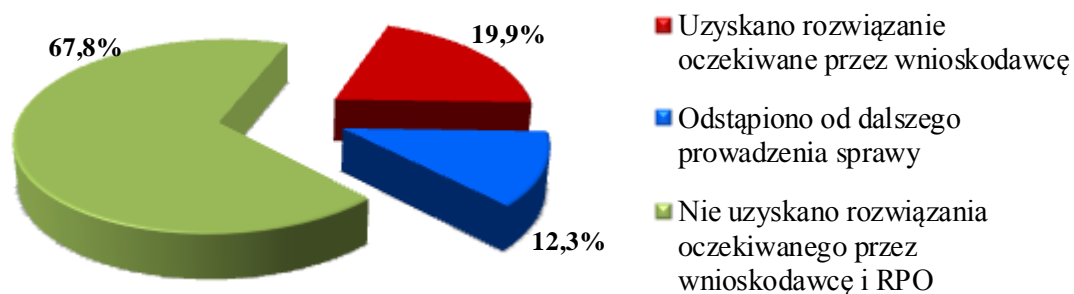
### Sposób rozpatrzenia spraw



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

Efekty	Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
1	2	3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	<b>1 Razem (2+3)</b>	<b>380</b>	<b>19,9</b>
	2 Zasadność zarzutów wnioskodawcy	222	11,6
	3 Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	158	8,3
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	<b>4 Razem (5+6)</b>	<b>235</b>	<b>12,3</b>
	5 Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	87	4,6
	6 Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	148	7,7
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę i RPO	<b>7 Razem (8+9+10)</b>	<b>1 294</b>	<b>67,8</b>
	8 Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	1 110	58,1
	9 Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	168	8,8
	10 Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	16	0,9
<b>Razem</b>		<b>1 909</b>	<b>100,0</b>

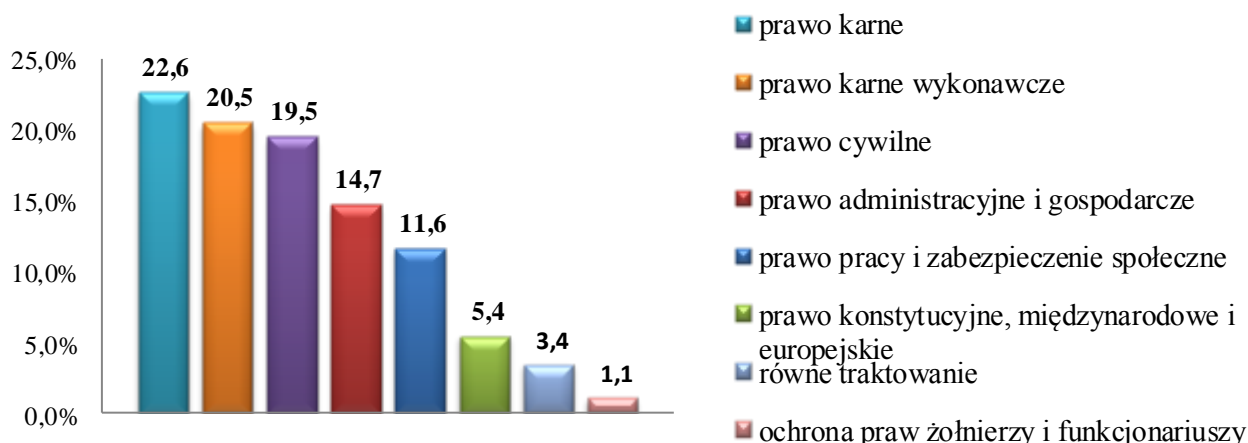
## Zakończenie spraw podjętych



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

	<b>Liczba</b>	<b>%</b>
prawo karne	1 336	22,6
prawo karne wykonawcze	1 210	20,5
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	686	11,6
prawo cywilne	1 150	19,5
prawo administracyjne i gospodarcze	866	14,7
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	316	5,4
równe traktowanie i ochrona praw osób z niepełnosprawnością	198	3,4
Krajowy Mechanizm Prewencji	24	0,4
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	66	1,1
inne	50	0,8
<b>Razem</b>	<b>6 629</b>	<b>100</b>

### Wiodące problematyki spraw nowych



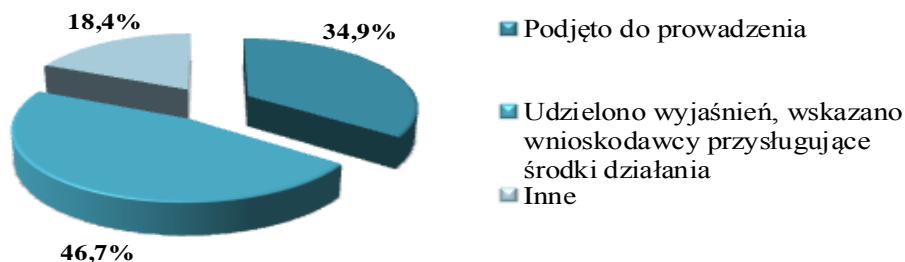
W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich działają trzy Biura Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich: we Wrocławiu (dla województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego), w Gdańsku (dla województw pomorskiego, zachodniopomorskiego i warmińsko – mazurskiego) i w Katowicach (dla województw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

W II kwartale 2016 r. z ogólnej liczby 1 309 interesantów w Biurach Pełnomocników Terenowych przyjęto 676 interesantów. Przeprowadzono 1 664 rozmowy telefoniczne udzielając wyjaśnień i porad.

**Tabela 6. Sprawy rozpatrzone w Biurach Pełnomocników Terenowych.**

Sposób rozpatrzenia sprawy	Liczba	%
<b>podjęto do prowadzenia</b>	<b>295</b>	<b>34,9</b>
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	395	46,7
przekazano wniosek wg. właściwości	6	0,7
zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	38	4,5
nie podjęto	112	13,2
<b>Razem</b>	<b>846</b>	<b>100,0</b>

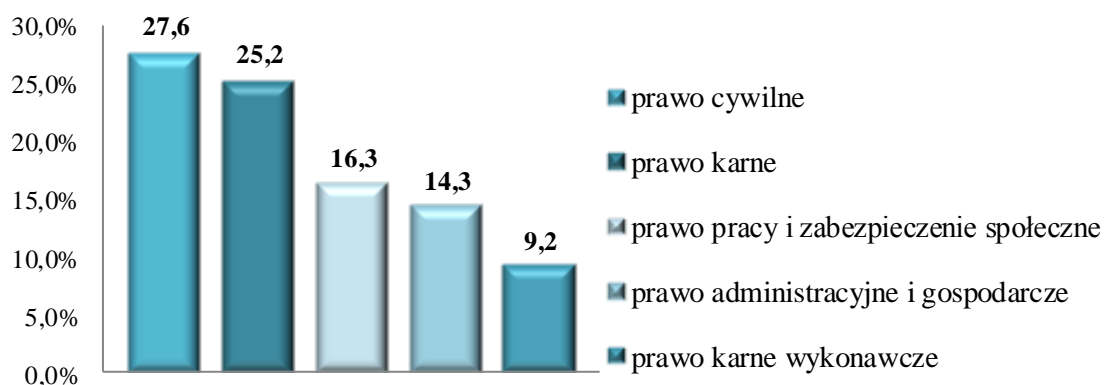
### Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



**Tabela 7. Wiodące problematyki spraw nowych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO.**

Przedmiot sprawy	Liczba	%
prawo cywilne	182	27,6
prawo karne	166	25,2
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	107	16,3
prawo administracyjne i gospodarcze	94	14,3
prawo karne wykonawcze	61	9,2
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	26	3,9
inne	23	3,5
<b>Razem</b>	<b>659</b>	<b>100</b>

### Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych





**Tabela 8. Spotkania i wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz pracowników Biura RPO w II kwartale 2016 r.**

1.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. „Niezawisłość sędziów i niezależność sądownictwa jako gwarant praw i wolności jednostki” na uroczystości i inauguracji szkolenia aplikantów VI rocznika zorganizowane przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Kraków.	04.04.2016 r.
2.	Kontrola przestrzegania praw i wolności obywatelskich osób podlegających kwalifikacji wojskowej oraz funkcjonariuszy Komendy Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie. Tomasz Oklejak Naczelnik Wydziału oraz Zdzisław Szałaj Główny Specjalista.	04 – 07.04.2016 r.
3.	Rzecznika Praw Obywatelskich Adam Bodnar odebrał nagrodę Radia TOK FM im. Anny Laszuk za akcję „Nasz Rzecznik”. Warszawa.	05.04.2016 r.
4.	Areszt Śledczy w Sanoku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	05.04.2016 r.
5.	Zakład Karny Łupków Oddział Zewnętrzny w Moszczańcu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	06 – 07.04.2016 r.
6.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Odznaki Honorowej RPO „Za zasługi dla ochrony praw człowieka” Hannie Machińskiej zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.	07.04.2016 r.
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu z okazji dwudziestolecia działalności Stowarzyszenia Młodych Dziennikarzy „Polis”. Warszawa.	07.04.2016 r.
8.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami Uniwersytetu Warszawskiego zorganizowane przez Ambasadorki RPO. Warszawa.	07.04.2016 r.
9.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w dorocznym spotkaniu Międzynarodowej Komisji Prawników. Sekcja Polska. Warszawa.	08.04.2016 r.
10.	Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar złożył kwiaty na grobie śp. Janusza Kochanowskiego – Rzecznika Praw Obywatelskich V kadencji. Częstochowa.	10.04.2016 r.
11.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek i Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w uroczystościach upamiętniających ofiary katastrofy smoleńskiej. Warszawa.	10.04.2016 r.
12.	Zastępca Rzecznika Stanisław Trociuk wręczył Odznaki Honorowe RPO dla twórczyni przychodni dla bezdomnych podczas charytatywnego koncertu muzycznego "Jesteśmy (z) Nadzieją"	11.04.2016 r.

	zorganizowanego przez Warszawski Oddział Stowarzyszenia "Lekarze Nadziei". Warszawa.	
13.	Państwowy Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Rybniku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	11 – 14.04.2016 r.
14.	Spotkanie Rzecznik Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Skierniewic i Piotrkowa Trybunalskiego <u>w ramach spotkań regionalnych</u> .	13.04.2016 r.
15.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Łodzi <u>w ramach spotkań regionalnych</u> .	14.04.2016 r.
16.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na obchodach 1050 rocznicy chrztu Polski. Poznań.	15.04.2016
17.	Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. „Dyskryminacja ze względu płeć” podczas IV Regionalnego Kongresu Kobiet w Koszalinie pt. „Kobiety Koszalin” oraz filmowe przesłanie Rzecznika dla uczestników Śląskiego Kongresu Kobiet. Koszalin.	16.04.2016 r.
18.	Dom Pomocy Społecznej w Moryniu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza.	18 – 19.04.2016 r.
19.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Radomia <u>w ramach spotkań regionalnych</u> .	19.04.2016 r.
20.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w uroczystym odsłonięciu tablicy pamiątkowej poświęconej Raoulowi Wallenbergowi – szwedzkiemu dyplomacie. Warszawa.	19.04.2016 r.
21.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Warszawa.	20.04.2016 r.
22.	Dom Pomocy Społecznej w Nowe Czarnowo – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza.	20 – 21.04.2016 r.
23.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami i organizacjami działającymi na Podkarpaciu <u>w ramach spotkań regionalnych</u> .	20 – 21 i 25.04.2016 r.
24.	Telekonferencja Agnieszki Grzelak Z-cy Dyrektora z przedstawicielami Rady Europy nt. wolności mediów w Polsce.	21.04.2016 r.
25.	Udział w wojewódzkich ćwiczeniach z zakresu zarządzania kryzysowego nt. „AUTOSTRADA 2016”. Magdalena Sobas Starszy Referent.	21.04.2016 r.
26.	Warsztaty dla młodzieży z 44 L.O. nt. praw człowieka i obywatela oraz kompetencji RPO. Biuro RPO.	22.04.2016 r.

27.	Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar odwiedził Pana Andrzeja Miszka, który od 38 dni prowadził protest głodowy przed Kancelarią Prezesa Rady Ministrów domagając się publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r..	23.04.2016 r.
28.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Walnym Zebraniu Członków Stowarzyszenia THEMIS. Łask k/Łodzi.	24.04.2016 r.
29.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Prezydentem Szczecina w związku z uruchomieniem Punktu Przyjęć Interesantów w Szczecinie.	25.04.2016 r.
30.	Przyjęcia interesantów w Punkcie Konsultacyjnym przy Urzędzie Miasta w Szczecinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	25.04.2016 r.
31.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Augustowie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	25 – 26.04.2016 r.
32.	Dom Pomocy Społecznej „Kalina” w Suwałkach – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	27 – 28.04.2016 r.
33.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek z mec. Mikołajem Pietrzakiem i przedstawicielami Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Warszawa.	27.04.2016 r.
34.	Młodzieżowy Ośrodek dla Cudzoziemców w Rejowcu – rekontrola w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	28.04.2016 r.
35.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	28.04.2016 r.
36.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	29.04.2016 r.
37.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dr Agnieszką Kozłowską-Rajewicz deputowaną do Parlamentu Europejskiego i Pełnomocniczką Rządu ds. Równego Traktowania w latach 2011-2014. Warszawa.	04.05.2016 r.
38.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami programu Erasmus. Warszawa.	05.05.2016 r.
39.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z pełnomocnikami ds. ochrony praw człowieka z komend wojewódzkich Policji, CBŚP, szkół Policji i Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych KGP Oraz Fundacją ITAKA. Warszawa.	05.05.2016 r.
40.	Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Lesznowoli – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	09 – 10.05.2016 r.
41.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek z Anną Walewską z Fundacji Katarzyny Kozyry nt. raportu „Marne szanse na awanse” dotyczące kobiet na państwowych uczelniach artystycznych.	11.05.2016 r.

42.	Dom Pomocy Społecznej w Otwocku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	11.05.2016 r.
43.	Udział w spotkaniu pod hasłem „Wyrokiem sądu skazani na równość” związane z wydaniem publikacji Kampanii Przeciw Homofobii "Prawa osób LGBT – Orzecznictwo". Publikacja objęta honorowym <u>patronatem</u> Rzecznika Praw Obywatelskich. Anna Mazurczak Naczelnik Wydziału.	16.05.2016 r.
44.	Zakład Karny w Wołowie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza.	16 – 18.05.2016 r.
45.	Wizyta w Biurze RPO rodziny pani Anity z Raczek, głuchej mamy trójki słyszących dzieci, która została zaproszona po spotkaniach regionalnych Rzecznika na Suwalszczyźnie. Warszawa.	18.05.2016 t.
46.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w Posiedzeniu Narodowej Rady Rozwoju zorganizowanego przez Kancelarię Prezydenta RP. Warszawa.	19.05.2016 r.
47.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w 15 spotkaniu ponad 400 osób działających w pozarządowych organizacjach z terenów wiejskich zorganizowanym przez Fundację Wspomagania Wsi, Polsko-Amerykańską Fundację Wolności i Nidzicką Fundację Rozwoju NIDA. Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sadowych, Magdalena Wilczyńska Asystentka RPO, Cezary Walendzik Naczelnik Wydziału, Dariusz Supeł Starszy Radca Administracyjny. Maróz koło Olsztynka.	19 – 20.05.2016 r.
48.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Warmii i Mazur w ramach spotkań regionalnych. Olsztyn i Iława.	20.05.2016 r.
49.	Przyjęcia Interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	20.05.2016 r.
50.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara we wręczeniu Nagrody im. Pawła Włodkowica Thomasowi Burgenthalowi. Uroczystość zorganizowana przez Biuro RPO. Warszawa.	23.05.2016 r.
51.	Salezjański Ośrodek Wychowawczy w Różanystoku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza.	23 – 24.05.2016 r.
52.	Rozmowy z przedstawicielami organizacji pozarządowych, władzami samorządowymi oraz spotkanie z Hanną Suchocką. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów	23 – 25.05.2016 r.

	Regionalnych. Poznań.	
53.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w wykładzie prof. Leszka Balcerowicza nt. „Typ ustroju a warunki życia w kraju” zorganizowanym przez Trybunał Konstytucyjny. Warszawa.	24.05.2016 r.
54.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w III Ogólnopolskim Dniu Różnorodności. Warszawa.	24.05.2016 r.
55.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w debacie Prawa Człowieka w XXI wieku zorganizowanej przez Instytut Nauk Politycznych oraz Polską Akademię Nauk. Warszawa.	24.05.2016 r.
56.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z uczestnikami Międzynarodowej Akademii Praw Człowieka organizowanej przez Humanity In Action. Warszawa.	30.05.2016 r.
57.	Uroczyste otwarcie Punktu Interesantów w Kielcach z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz przyjęcie interesantów. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Kielce.	30.05.2016 r.
58.	Przyjęcia Interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	30.05.2016 r.
59.	Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar wygłosił wykład dla studentów Wyższej Szkoły Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych nt. „Ustawa inwigilacyjna a prawa obywatelskie” oraz przeprowadził lekcję dla uczniów III LO. Kielce.	30.05.2016 r.
60.	Przyjęcia Interesantów w Urzędzie Miasta Szczecina przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	30 – 31.05.2016 r.
61.	Salezjański Ośrodek Wychowawczy w Przysusze – Kolonia Szczerbacka – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	30 – 31.05.2016 r.
62.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami organizacji pozarządowych zrzeszonych w Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (OFOP). Dariusz Supeł Starszy radca administracyjny. Warszawa.	31.05.2016 r.
63.	Spotkanie z przedstawicielami organizacji pozarządowych, władzami pozarządowymi, policją oraz poszkodowaną Czczenką i jej rodziną. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Łomża.	31.05.2016 r.
64.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Konferencji Organizacji Pozarządowych Rady Europy. Warszawa.	01.06.2016 r.
65.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w	02.06.2016 r.

	zgromadzeniu ogólnym Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa oraz wystąpienie dotyczące sytuacji w Polsce. Warszawa.	
66.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w otwarciu zakładu produkcyjnego w Krzywańcu zorganizowanym przez Dyrektora Okręgowej Służby Więziennej w Poznaniu oraz Dyrektora Zakładu Karnego w Krzywańcu.	02.06.2016 r.
67.	Udział Marcina Mazura Z-cy Dyrektora Zespołu i wygłoszenie referatu na III Konferencji Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego nt. Europejski Trybunał Praw Człowieka w dobie przemian”, zorganizowane przez Katedrę Praw Człowieka i Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie we współpracy z Departamentem ds. Postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Olsztyn.	02 – 03.06.2016 r
68.	Udział w Zgromadzeniu Ogólnym Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) - „Przyszłość Wymiaru Sprawiedliwości w Europie” oraz w debacie nt. ”Sytuacja sądownictwa w Polsce i Europie” zorganizowanej przez Sąd Najwyższy. Anna Białek umowa zlecenie. Warszawa	03.06.2016 r.
69.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w I Świętokrzyskiej Uniwersyteckiej Konferencji Penitencjarnej nt. „Diversion w perspektywie penitencjarnej”. Ewelina Brzostymowska Specjalista wygłosiła referat na temat aktywności RPO w kontekście opieki medycznej więźniów. Kielce.	03 – 04.06.2016 r.
70.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sławii Spurek oraz Krzysztofa Szerkusa Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku z przedstawicielkami organizacji pozarządowych, działającymi w sferze równego traktowania oraz z Pełnomocnikiem Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie ds. Ochrony Praw Człowieka. Gdańsk.	06.06.2016 r.
71.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Międzyrzecza, Gorzowa Wlkp., Długie, Słubic, Zielonej Góry, Żagania, Wschowy w ramach spotkań regionalnych. Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora, Magdalena Wilczyńska Asystentka RPO, Joanna Troszczyńska Główny specjalista, Dominika Janicka Starszy specjalista, Dariusz Supel Starszy Radca Administracyjny.	06 – 09.06.2016 r.
72.	Udział Pełnomocnika Terenowego RPO Aleksandry Wentkowskiej w spotkaniu w Śląskiej Izbie Lekarskiej w Karowicach w sprawie akcji Śląskiej Koperty Życia.	07.06.2016 r.
73.	Udział w Konwencji regionalnym organizacji i środowisk osób z niepełnosprawnością "NIEPEŁNOSPRAWNOŚĆ –	07.06.2016 r.



	NIEZALEŻNOŚĆ – AKTYWNOŚĆ”. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO.	
74.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek oraz Krzysztofa Szerkusa Pełnomocnika Terenowego RPO z przedstawicielkami organizacji pozarządowych, działającymi w sferze równego traktowania. Gdańsk.	09.06.2016 r.
75.	Udział i wystąpienie Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza na otwarciu Kongresu Instruktorów i Wykładowców Nauki Jazdy zorganizowanego przez Fundację Zapobiegania Wypadkom Drogowym. Warszawa.	10.06.2016 r.
76.	Udział w spotkaniu Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka działającego przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Karolina Miksa Starszy radca. Warszawa.	13.06.2016 r.
77.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Mszanie Dolnej – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	13 – 14.06.2016 r.
78.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka na dorocznym posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego na którym przedstawiono „Informację o działalności Sądu Najwyższego w roku 2015”. Warszawa	14.06.2016 r.
79.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w wykładzie prof. Jerzego Zajadły nt. „Prawo, estetyka, estetyka prawa” zorganizowanym przez Trybunał Konstytucyjny. Warszawa.	14.06.2016 r.
80.	Spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych, władzami samorządowymi. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Szprotawa, Zielona Góra, Świebodzin, Międzyrzecz, Kęszycy Leśna.	14 – 17.06.2016 r.
81.	Centralny Punkt Wymiany Osób Konwojowanych Etapowo w Piotrkowie Trybunalskim – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	15.06.2016 r.
82.	Podhalański Szpital Specjalistyczny im. Jana Pawła II – Oddział Psychiatryczny w Nowym Targu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	15 – 16.06.2016 r.
83.	Wizytacja jednostek 11 Dywizji Kawalerii Pancernej oraz Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych w trakcie odbywających się ćwiczeń „Anakonda 16” na poligonie w Drawsku Pomorskim. Tomasz Oklejak Naczelnik Wydziału, Zdzisław Szałaj Główny specjalista Ponadto Katarzyna Wilkołaska-Żuromska Starszy radca wzięła udział w wizytacji na poligonie w Drawsku, gdzie prowadziła kontrole pod kątem przestrzegania praw kobiet w wojsku.	15 – 17.06.2016 r.
84.	Miejski Ośrodek Społeczny w Zielonce wizytacja Zespół ds. Wykonywania Kar na podstawie anonimu dotyczącego traktowania	16.06.2016 r.

	nieletnich.	
85.	Udział w V edycji Festynu Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Dzieci i Młodzieży „Małolat” w Dąbrowie Górniczej nt. „100 lat Dąbrowskiej Kultury” poświęconej przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach i Magdalena Sobas Starszy referent.	16.06.2016 r.
86.	Przyjęcia Interesantów w Punkcie Przyjęć w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Terenowego RPO w Gdańsku.	17.06.2016 r.
87.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości ślubowania warszawskich radców prawnych. Warszawa.	20.06.2016 r.
88.	Dom Pomocy Społecznej „Niezapominajka” w Elblągu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza.	20 – 21.06.2016 r.
89.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Metropolią Warszawskim kard. Kazimierzem Nyczem. Rozmowa dotyczyła sytuacji uchodźców w Polsce.	22.06.2016 r.
90.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu Krajowej Rady Kuratorów Sądowych zorganizowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Warszawa.	22.06.2016 r.
91.	Areszt Śledczy w Elblągu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza.	22 – 23.06.2016 r.
92.	Pierwsze spotkanie Grupy Roboczej ds. Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy w Rodzinie zorganizowane w Biurze RPO. Warszawa.	23.06.2016 r.
93.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w uroczystości nadania tytułu Doktora Honoris Causa prof. Ewie Łętowskiej zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski.	24.06.2016 r.
94.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	24.06.2016 r.
95.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Świącie Ubogich zorganizowanym na terenie Świątyni Opatrzności Bożej. Warszawa.	25.06.2016 r.
96.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Rzecznikiem Praw Dziecka. Warszawa.	27.06.2016 r.
97.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecina przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	27 – 28.06.2016 r.
98.	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Społecznej w Leżajsku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	27 – 28.06.2016 r.
99.	Dom Pomocy Społecznej w Górnem – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	29 – 30.06.2016 r.



100.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisław Trociuka w prezentacji książki - dzieła zbiorowego pt. „Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” zorganizowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Warszawa.	30.06.2016 r.
101.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	30.06.2016 r.
102.	Przyjęcie interesantów w Urzędzie Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	30.06.2016 r.
103.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Polskiego Związku Działkowców. Warszawa.	30.06.2016 r.

**Tabela 9. Sympozja, seminaria i konferencje, w których uczestniczyli w II kwartale 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępcy RPO oraz pracownicy Biura RPO.**

1.	Symposium Obywatelskie nt. „Jak uzgadniać z mieszkańcami kłopotliwe inwestycje?” zorganizowane przez Czysła Nekla Stowarzyszenie Ekologiczne i Stowarzyszenie Projekt Września. Barbara Imiołczyk Dyrektor Centrum Projektów Społecznych. Września.	02.04.2016 r.
2.	Ogólnopolska Konferencja o Prawach Mniejszości Seksualnych zorganizowana przez ELSA Kraków. Anna Mazurczak Naczelnik Wydziału.	02.04.2016 r.
3.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w konferencji nt. „Pełny dostęp do ochrony zdrowia. Potrzeby i prawa zdrowotne osób LGBT” zorganizowanej przez Biuro RPO.	06.04.2016 r.
4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w seminarium o sytuacji imigrantów romskich w Polsce zorganizowanym przez Biuro RPO. Oświadczenie Rzecznika z okazji Międzynarodowego Dnia Romów. Warszawa.	08.04.2016 r.
5.	Udział i wystąpienie Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza na Polsko–Niemieckiej konferencji ławniczej nt. „Rola i znaczenie pracy ławników” zorganizowanej przez Stowarzyszenie Krajowa Rada Sędziów Społecznych. Toruń.	08 – 09.04.2016 r.
6.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w konferencji nt. „Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?” zorganizowanej przez Biuro RPO.	11.04.2016 r.

7.	Udział przedstawicieli Biura RPO w Gdańsku w konferencji nt. „Przełamać tabu – prawa ofiar przemocy seksualnej” zorganizowanej przez Fundację na rzecz Równości i Emancypacji STER, Stowarzyszenie na rzecz Kobiet VICTORIA oraz Stowarzyszenie WAGA. Gdańsk.	12.04.2016 r.
8.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w seminarium zaleceń OBWE dotyczącym polskiego Kodeksu karnego nt. „Przestępstwa motywowane uprzedzeniami – dylematy, wyzwania, strategie” zorganizowane przez Biuro RPO.	15.04.2016 r.
9.	Konferencja nt. „Przestępstwa motywowane uprzedzeniami” zorganizowana przez Biuro RPO i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej Lambda-Warszawa.	15.04.2016 r.
10.	Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. głównych wyzwań stojących przed sądownictwem administracyjnym na Zgromadzeniu Ogólnym Trybunału Konstytucyjnego. Warszawa.	18.04.2016 r.
11.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji naukowej nt. „Daruj innym część siebie. Transplantologia i Krwiodawstwo” zorganizowanej przez Zespół Szkół nr 36 im. Kasprzaka w Warszawie <u>pod patronatem RPO</u> .	18.04.2016 r.
12.	Udział Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku Krzysztofa Szerkusa w Ogólnopolskiej Konferencji nt. „Prosimy dotykać eksponatów”. Gdańsk.	18.04.2016 r.
13.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara o sporze wokół Trybunału Konstytucyjnego i węgierskich doświadczeń w ramach cyklu spotkań „Co się dzieje w naszym kraju?”. Warszawa.	18.04.2016 r.
14.	Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. głównych wyzwań stojących przed polskim prawem konstytucyjnym na Zgromadzeniu Ogólnym Trybunału Konstytucyjnego. Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek. Warszawa.	20.04.2016 r.
15.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w konferencji „Równa i bezpieczna szkoła – jak ją skutecznie wspierać?” zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.	20.04.2016 r.
16.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Kryzys uchodźczy. Kryzys wartości?” zorganizowanej przez Przedstawicielstwo Regionalne Komisji Europejskiej we Wrocławiu, Uniwersytet Wrocławski i Helsińską Fundację Praw Człowieka. Wykład Rzecznika nt. „Solidarność, otwartość, bezpieczeństwo” Wrocław.	21.04.2016 r.
17.	Udział Pracowników Biura w Ogólnopolskiej Konferencji Prawa	25.04.2016 r.

	Sportowego nt. „Prawny wymiar działalności zawodnika” zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Gdańsk.	
18.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w konferencji nt. „Polityka równości. Stan gry. Rekomendacje” zorganizowanej przez Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego. Warszawa.	26.04.2016 r.
19.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w konferencji „Temida pod lupą” nt. „Stereotypy czy dowody-monitorowanie spraw o przemoc wobec kobiet”, zorganizowanej przez Centrum Praw Kobiet. Warszawa.	28.04.2016 r.
20.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w konferencji kończąca projekt nt. „Kontrola realizacji prawa młodzieży do edukacji seksualnej” zorganizowanej przez Federację na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny i Grupa Edukatorów Seksualnych Ponton. Warszawa.	29.04.2016 r.
21.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w seminarium nt. sankcji administracyjnych zorganizowanym przez Biuro RPO. Warszawa.	11.05.2016 r.
22.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Europejczyk/Europejka – czyli kto?” zorganizowanej przez Oświęcimskie Forum Praw Człowieka. Oświęcim.	12.05.2016 r.
23.	Udział i wystąpienie Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza na konferencji pt. „Badania i innowacje w obszarze bezpieczeństwa – wymiana międzynarodowych doświadczeń” zorganizowanej przez Polską Platformę Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Warszawa.	12.05.2016 r.
24.	Udział w Polsko-Amerykańskim Seminarium Bradley-Wolter Colloquium in Comparative Law & Procedure zorganizowanym przez Uniwersytet Jagielloński. Krzysztof Szczucki Główny specjalista. Kraków.	12 – 14.05.2016 r.
25.	Udział w ogólnopolskiej konferencji nt. „Prawa w rodzinie” zorganizowanej przez Europejskie Stowarzyszenie ELSA. Katarzyna Wilkońska-Żuromska Starszy radca. Białystok.	13.05.2016 r.
26.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w VIII Kongresie Kobiet zorganizowanym przez Stowarzyszenie Kongres Kobiet. Rzecznik Przedstawił Raport z działalności RPO. Zastępczyni Rzecznika wygłosiła wystąpienie nt. „Godzenie ról rodzinnych i zawodowych”. Warszawa.	13 – 14.05.2016 r.
27.	Udział i wystąpienie Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza na	13 -15.05.2016 r.

	Europejskiej Konferencji Ławniczej zorganizowanej przez Stowarzyszenie Krajowa Rada Sędziów Społecznych. Gdańsk.	
28.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na II Dolnośląskim Kongresie Obywatelskim zorganizowanym przez Dolnośląską Federację Organizacji Pozarządowych wraz z 32 partnerami, organizacjami pozarządowymi, sieciami z województwa oraz samorządem lokalnym. Wystąpienie Rzecznika nt. „Prawa obywatela w praktyce – respektowanie, problemy z ich realizacją, praktyki dyskryminacyjne”. Dariusz Supeł Starszy radca administracyjny. Krzyżowa k. Świdnicy	16.05.2016 r.
29.	Wykład Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek nt. „O transseksualizmie w życiu i w prawie" dla studentów Uniwersytetu Warszawskiego przed seansem filmu „Mów mi Marianna”. Warszawa.	16.05.2016 r.
30.	Udział w XIII Ogólnopolskim Sympozjum Prawa Wyznaniowego nt. „Równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych” zorganizowanym przez Zakład Prawa Konstytucyjnego i Wyznaniowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego. Marcin Malecko Referent. Pokrzywa k. Opola.	16 – 18.05.2016 r.
31.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w IV Ogólnopolskiej Konferencji Penitencjarnej z cyklu Współczesne Problemy Penitencjarystyki nt. „Aktywność zawodowa skazanych jako obszar oddziaływań penitencjarnych” zorganizowanej przez Terenowe Koło Towarzystwa Penitencjarnego w Czarnem oraz Akademią Pomorską w Słupsku. Czarne.	19 – 20.05.2016 r.
32.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Międzynarodowej konferencji „Odwilż 1956” zorganizowanej przez Warszawskie Centrum Innowacji Edukacyjno-Społecznej i Szkoleń oraz Dom Spotkań z Historią. Rzecznik wygłosił wykład nt. „Prawa człowieka w reżimach totalitarnych”	21.05.2016 r.
33.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Prawa Człowieka w XXI wieku zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.	24.05.2016 r.
34.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w konferencji pt. „Dziecko między prawem a rzeczywistością” w Koszalinie, organizatorzy: Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Oddział Okręgowy w Koszalinie, Politechnika Koszalińska, Wydział Technologii i Edukacji Politechniki Koszalińskiej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Koszalinie, Komenda Miejska Policji w Koszalinie.	30 – 31.05.2016 r.
35.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w	31.05 – 01.06.2016 r.

	konferencji nt. „Zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich w świetle działań KMP” zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.	
36.	Udział i wygłoszenie wykładu Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka na VII Zjeździe Katedr Postępowania Karnego zorganizowanym przez Uniwersytet Gdański. Sopot.	02.06.2016 r.
37.	Udział w konferencji nt. „Uniwersalizm Pracy Ludzkiej – Kariera Zawodowa” zorganizowanej przez Instytut Pracy Socjalnej Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie we współpracy z Urzędem Miasta Krakowa. Anna Chabiera Specjalista. Kraków.	02.06.2016 r.
38.	Udział w ogólnopolskiej konferencji naukowej nt. „Kryzys migracyjny a bezpieczeństwo – zagrożenia i wyzwania, aspekty prawne” zorganizowanej przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału. Toruń.	02.06.2016 r.
39.	Udział w III Konferencji Naukowej Praw Człowieka i Międzynarodowego Prawa Humanitarnego zorganizowanej przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. Monika Marchan-Bednarek Główny specjalista oraz Marcin Mazur Z-ca Dyrektora Zespołu.	02 – 03.06.2016 r.
40.	Udział Zuzanny Rudzińskiej-Bluszcz Głównego Koordynatora ds. Strategicznych Postępowań Sądowych w Tygodniu Konstytucyjnym – lekcja w gimnazjum na ul. Bednarskiej. Warszawa.	03.06.2016 r.
41.	Udział i wygłoszenie referatu na konferencji penitencjarnej nt. „Division w perspektywie penitencjarnej” zorganizowanej przez Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach. Ewelina Brzostymowska Specjalista. Kielce.	03 – 04.06.2016 r.
42.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w debacie Świat pod Lupą. Warszawskie Spotkania Międzynarodowe nt. „Prawa obywatelskie – jaka jest ich wartość w dzisiejszej Europie Środkowej?” zorganizowanej przez Europejską Radę Spraw Zagranicznych i Fundację im. Heinricha Bölla. Warszawa.	
43.	Udział w debacie doradczo-programowej zorganizowanej przez Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych nt. „Podstawy wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych”. Krzysztof Kurowski Specjalista.	06.06.2016 r.
44.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek oraz Anny Dobrzym Starszy radca, w konferencji nt. „Feminist for Transformation” w Europejskim Centrum Solidarności w Gdańsku.	07.06.2016 r.,
45.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie eksperckiej nt. „Prawo do ochrony zdrowia w świetle art.68 Konstytucji RP”. Zielona Góra.	08.06.2016 r.

46.	Udział w konferencji nt. „Biobanki: wyzwanie w czasach Big Data” zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Anna Białek umowa zlecenie. Warszawa.	08.06.2016 r.
47.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w posiedzeniu Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Warszawa.	09.06.2016 r.
48.	Udział Katarzyny Łakomej Dyrektora Zespołu w debacie poświęconej sytuacji na rynku kredytów denominowanych i indeksowanych do walut obcych, zorganizowanego przez Kancelarię Prezydenta RP.	09.06.2016 r.
49.	Konferencja nt. „Jakość życia osób niepełnosprawnych na początku XXI wieku”, zorganizowana przy współudziale Biura RPO. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO wygłosiła referat nt. „Działalności RPO na rzecz niepełnosprawnych”	09 – 10.06.2016 r.
50.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Wybrane aspekty praw człowieka a bioetyka” zorganizowanej w Biurze RPO. Warszawa.	10.06.2016 r.
51.	Zastępca Rzecznika Stanisław Trociuk wygłosił wykład na konferencji podsumowującej projekt „Szkoła Równego Traktowania” Fundacji Bronisława Geremka. Warszawa.	13.06.2016 r.
52.	Udział w uroczystej konferencji naukowej nt. „Ewolucja nauki i nauczania prawa. 50 lat Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego” zorganizowanej przez Uniwersytet Śląski w Katowicach. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach i Sławomir Tkacz Główny specjalista.	14.06.2016 r.
53.	Udział Katarzyny Łakomej Dyrektora Zespołu w uroczystym otwarciu szpitala Radomskiego Centrum Onkologii. Radom.	14.06.2016 r.
54.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka i Anny Mazurczak Naczelnika Wydziału w konferencji prasowej w związku z przedstawieniem raportu Nilsa Miiznieksa, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, podsumowujący jego wizytę w Polsce w lutym 2016 r. Warszawa.	15.06.2016 r.
55.	Udział Katarzyny Łakomej Dyrektora Zespołu w Polsko-Niemieckim Szczycie Biznesu w związku 25 rocznica podpisania Traktatu o Przyjaźni i Dobrym Sąsiedztwie, zorganizowanym przez Konfederację Lewiatan. Warszawa.	15.06.2016 r.
56.	Udział Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach Aleksandry Wentkowskiej w roli eksperta w seminarium naukowym związanym z projektem nt. „Koordynacja, komunikowanie i zaufanie jako czynniki skutecznej współpracy międzyorganizacyjnej w systemie zarządzania bezpieczeństwem publicznym” zorganizowanym w	15.06.2016 r.



	Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach.	
57.	Udział w konferencji nt. „Dylematy wynikające z realizacji Prawa do dostępu do informacji publicznej i ochronie danych osobowych” zorganizowanej przez Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych Centrum Ochrony Danych Osobowych i Zarządzania Informacją WPiA UŁ. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Łódź.	15.06.2016 r.
58.	Udział w seminarium nt. zasad praworządności, zorganizowanej przez Instytut Prawa SGH oraz Katedrę Prawa Europejskiego WPiA Uniwersytetu Warszawskiego. Agnieszka Grzelak Z-ca Dyrektora Zespołu. Warszawa.	16.06.2016 r.
59.	Udział w Ogólnopolskiej Konferencji nt. „Wykonywanie zawodów prawniczych w obliczu planowanych reform”, zorganizowanym przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Lubelski. Aleksandra Kistowska Starszy radca. Lublin.	20.06.2016 r.
60.	Udział w posiedzeniu seminaryjnym nt. „Unijna reforma prawa ochrony danych osobowych – wyzwania dla Polski” zorganizowanej przez Senat RP. Agnieszka Grzelak Z-ca Dyrektora Zespołu, Karolina Miksa Starszy radca. Warszawa.	22.06.2016 r.
61.	Udział w konferencji nt. „Bezdomność w Polsce - doświadczenia i perspektywy (35 lat TPBA w Polsce) w Europejskim Centrum Solidarności w Gdańsku. Anna Dobrzyń Starszy radca.	22.06.2016 r.
62.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w konferencji z okazji 25-lecia demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce zorganizowanej przez Państwową Komisję Wyborczą. Warszawa.	23.06.2016 r.
63.	Udział w międzynarodowej konferencji nt. „Metody i techniki diagnozy potencjału zawodowego i predyspozycji młodzieży stosowanych w krajach europejskich” zorganizowanej przez stowarzyszenie Centrum Społecznego Rozwoju z siedzibą w Łaziskach Górnych w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej Wydział Zamiejscowy w Katowicach. Michał Kosobudzki Specjalisty.	24.06.2016 r.
64.	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Niezależnym Zrzeszeniem Studentów zorganizowało konferencję nt. zagadnień związanych z samorządnością studencką i przestrzeganiem praw studentów. Warszawa.	25.06.2016 r.
65.	Udział w konferencji podsumowującej ogólnopolską debatę o edukacji nt. „Uczeń. Rodzic. Nauczyciel – Dobra zmiana.”, zorganizowanej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Gracja Zahia Radca. Toruń.	27.06.2016 r.
66.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w Trzecim	28.06.2016 r.

	posiedzeniu Zespołu Ekspertów ds. Alimentów zorganizowanym przez Rzecznika Praw Dziecka. Warszawa.	
67.	Udział w XI Kongresie Gospodarki Elektronicznej, zorganizowanym przez Związek Banków Polskich. Katarzyna Łakoma Dyrektora Zespołu. Warszawa.	28.06.2016 r.
68.	Udział w Seminarium edukacyjnym pt. „Kardiologia dziś i jutro – ocena dostępności do innowacyjnych terapii”; zorganizowanym przez Fundację Watch Health Care. Ewa Osińska Starszy specjalista Warszawa.	28.06.2016 r.
69.	Udział w konferencji podsumowującej projekt nt. „Alternatywy dla kary pozbawienia wolności” zorganizowanej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Janina de Michelis Główny specjalista. Warszawa.	28.06.2016 r.
70.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w seminarium HFPC – „Alternatywy dla pozbawienia wolności – perspektywa europejska” podsumowującym projekt „Europejskie obserwatorium alternatyw dla pozbawienia wolności”. Warszawa.	28.06.2016 r.
71.	Udział i wystąpienie Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w seminarium eksperckim nt. „Problematyka podejmowania interwencji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi lub niekontrolującymi swoich zachowań z innych przyczyn” zorganizowanym w Szkole Policji w Słupsku. Wystąpienie nt. „Osoby niepełnosprawne i z zaburzeniami psychicznymi w systemie wymiaru sprawiedliwości w Polsce”. Słupsk.	29.06.2016 r.
72.	Udział w konferencji nt. „Badania kliniczne, bioetyka i prawo – perspektywa pacjenta” zorganizowanej przez Federację Pacjentów Polskich. Anna Białek. Sękocin Stary.	29.06.2016 r.
73.	Udział w seminarium nt. „Auschwitz – Historia – Edukacja Obywatelska” zorganizowanym przez Komendę Wojewódzką Policji w Katowicach w Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu. Bożena Szymik Główny specjalista, Magdalena Sobas Starszy referent, Dominika Iwan Referent oraz Michał Kosobudzki Specjalista	29.06.2016 r.

**Tabela 10. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz pracownicy Biura RPO w II kwartale 2016 r.**

1.	Program wymiany zawodowo-kulturowej Departamentu Stanu USA International Visitor Leadership (IVLP) w Waszyngtonie. Magdalena Kuruś Z-ca Dyrektora Zespołu. Stany Zjednoczone.	02 – 24.04.2016 r.
----	---	--------------------



2.	Seminarium eksperckie poświęcone problematyce racjonalnych dostosowań dla osób z niepełnosprawnościami – „Accessibility and reasonable accommodation for persons with disabilities”. Anna Błaszczak Dyrektora Zespołu. Wiedeń. Austria.	03 – 05.04.2016 r.
3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Sekretarzem Generalnym Rady Europy. Warszawa.	05.04.2016 r.
4.	Symposium nt. funkcjonowania klinik prawa i dostępu do sprawiedliwości oraz w spotkaniu dotyczącym działania platform internetowych w Helsinkach. Magdalena Olczyk Główny specjalista. Finlandia.	06 – 08.04.2016 r.
5.	Udział Rzecznika Adama Bodnara w międzynarodowej konferencji nt. demokratycznego nadzoru nad służbami specjalnymi zorganizowanej przez Komisję Parlamentu Norwegii (EOS). Oslo. Norwegia.	11 – 13.04.2016 r.
6.	Spotkanie Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka z Hilal Elver – specjalną sprawozdawczynią Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. prawa do żywności. Warszawa.	19.04.2016 r.
7.	Spotkanie Grupy Roboczej ds. „Gender Equality” stowarzyszenia EQUINET w Brukseli. Katarzyna Wilkołaska-Żuromska Specjalista. Belgia.	20 – 21.04.2016 r.
8.	Prezentacja projektu wspierania instytucji Ombudsmana Ukrainy przygotowanego z inicjatywy Ombudsmana Grecji i Komisji Europejskiej zorganizowana w Kijowie. Mirosław Wróblewski Dyrektora Zespołu. Ukraina.	21 – 22.04.2016r.
9.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w międzynarodowych warsztatach nt. wyzwań w dziedzinie praw człowieka zorganizowanych przez Przewodniczącego Zarządu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana dla regionu Europa. Barcelona. Hiszpania.	26 – 27.04.2016 r.
10	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Komisją Wenecką. Warszawa.	29.04.2016 r.
11	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z nuncjuszem apostolskim w Polsce Jego Ekscelencją księdzem arcybiskupem Celestino Migliore. Warszawa.	05.05.2016 r.
12	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek z rabinem Andrewem Baker. Warszawa	11.05.2016 r.
13	Udział w spotkaniu sieci EQUINET poświęcone litygacji strategicznej „EQUINET Strategic Litigation Cluster”. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Bruksela. Belgia.	17 – 18.05.2016

14	Udział w posiedzeniu Zarządu Agencji Praw Podstawowych UE (FRA). Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Wiedeń. Austria.	18 – 20.05.2016 r.
15	Udział w seminarium nt. równości płci w dostępie do edukacji „Gender Equality in Education” zorganizowanym przez sieć EQUINET. Katarzyna Wilkońska-Żuromska Specjalista. Praga. Czechy.	18 – 20.05.2016 r.
16	Udział w spotkaniu nt. ochrony praw człowieka w kontekście przeciwdziałania terroryzmowi i roli krajowych instytucji praw człowieka zorganizowanym przez Radę Europy. Krzysztof Szczucki Główny specjalista. Paryż. Francja.	19 – 20.05.2016 r.
17	Udział w seminarium nt. europejskiego ustawodawstwa w dziedzinie równości płci zorganizowanym w przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA). Agata Kwaśniewska Referent. Trewir. Niemcy.	22 – 24.05.2016 r.
18	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek z Wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej Fransem Timmermansem. Warszawa.	24.05.2016 r.
19	Udział w seminarium zorganizowanym przez Europejską Komisję przeciw Rasizmowi i Dyskryminacji (ECRI) dla wyspecjalizowanych instytucji w państwach członkowskich Rady Europy. Anna Błaszczak Dyrektor Zespołu. Strasburg. Francja.	25 – 28.05.2016 r.
20	Udział w szkoleniu dla Krajowych Instytucji Praw Człowieka (NHRI Academy 2016) zorganizowanym przez OBWE oraz Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI). Agnieszka Grzelak Z-ca Dyrektora Zespołu. Tbilisi. Gruzja.	28.05 – 04.06.2016 r.
21	Udział w konferencji „The Rule of Law in the EU and the Rule of EU Law”. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Liverpool. Anglia.	02 – 03.06.2016 r.
22	Udział w szkoleniu dotyczącym wzmacniania współpracy w sprawach karnych pomiędzy wymiarem sprawiedliwości a Krajowym Mechanizmem Prewencji zorganizowanym przez Ludwig Boltzmann Institute oraz Academy of European Law – (ERA) Marcin Kusy Z-ca Dyrektora Zespołu. Wiedeń. Austria.	06 – 08.06.2016 r.
23	Udział w szkoleniu i dyskusji w formule okrągłego stołu nt. roli stowarzyszeń wojskowych i związków w państwach bałtyckich i regionie wschodnim. Tomasz Oklejak Naczelnik Wydziału. Ryga. Łotwa.	06 – 08.06.2016 r.
24	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Uchodźcy w Europie” zorganizowanej przez Uniwersytet Europejski Viadrina w ramach cyklicznego wyjazdu regionalnego.	07.06.2016 r.

	Frankfurt n. Odrą. Niemcy.	
25	Spotkanie z międzynarodową grupą sędziów i prokuratorów, uczestników Programu Wymiany EJTN (Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości – European Judicial Training Network – EJTN), podczas wizyty studyjnej w BRPO w Warszawie. Łukasz Kosidowski Naczelnik Wydziału.	09.06.2016 r.
26	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka i Ewy Dawidziuk Dyrektora Zespołu w uroczystości nadania tytułu Doktora Honoris Causa prof. Andrzejowi Rzeplińskiemu przez Uniwersytet Osnabrück. Niemcy.	10.06.2016 r.
27	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w seminarium Europejskiej Sieci Ombudsmanów zorganizowanym przez Europejskiego Ombudsmana w Brukseli oraz konferencji sieci Equinet nt. „Wzmacniania efektywności europejskiej legislacji w dziedzinie równego traktowania”. Bruksela. Belgia.	12 – 16.06.2016 r.
28	Udział w rozprawie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (sprawa prejudycjalna C-390/15) w Luksemburgu Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu i Agnieszki Grzelak Z-ca Dyrektora Zespołu. Luksemburg.	13 – 15.06.2016 r.
29	Udział w posiedzeniu Zarządu EQUINET i konferencji zorganizowanej przez EQUINET nt. „Wzmacniania efektywności europejskiej legislacji w dziedzinie równego traktowania”. Anna Błaszczak Dyrektor Zespołu. Bruksela. Belgia.	14 – 16 06.2016 r.
30	Udział w debacie w Parlamencie Europejskim nt. „Rule of law under threat in Poland”. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Pełnomocnik Rzecznika ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Strasburg. Francja.	20.06.2016 r.
31	Udział w konferencji nt. „Fundamental Rights Forum” zorganizowanej przez Agencję Praw Podstawowych UE (FRA). Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Wiedeń. Austria.	20 – 22.06.2016 r.
32	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami społeczności muzułmańskiej w Polsce. Warszawa.	21.06.2016 r.
33	Udział w konferencji Rady Europy w Tbilisi nt. efektywności instytucji sądowych w dziedzinie praw człowieka. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Pełnomocnik Rzecznika do Spraw Strategicznych Postępowań Sądowych. Tbilisi. Gruzja.	21.06.2016 r.
34	Udział w side-event Rule of law under threat in Poland. Zuzanny Rudzińskiej-Bluszcz Głównego Koordynatora ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Strasburg. Francja.	21.06.2016 r.

35	Udział w seminarium zorganizowanym przez Akademię Praw Europejskiego (ERA) w ramach projektu „Supervising matters related to detention”. Ewa Dawidziuk Dyrektora Zespołu. Strasburg. Francja.	22 – 24.06.2016 r.
36	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Rehinking European Constitutional Democracy” oraz uroczystych obchodach 25-lecia Central European University (CEU). Rzecznik znalazł się wśród 25 wyróżniających się absolwentów, którzy dzięki swojej pracy i zaangażowaniu odnieśli znaczący sukces i wnieśli duży wkład w rozwój CEU. Budapeszt. Węgry.	22 – 23.06.2016 r.
37	Udział Mirosława Wróblewskiego Dyrektora Zespołu w posiedzeniu Komitetu Monitorującego projekt współpracy twinningowej RPO z ombudsmanem Azerbejdżanu. Warszawa.	23.06.2016 r.
38	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji zorganizowanej przez Radę Europy nt. „Human Rights in Montenegro: Use of domestic remedies, judicial and non-judicial mechanisms by legal professionals”. Podgorica. Czarnogóra.	27 – 29.06.2016 r.

## II. Wystąpienia o charakterze generalnym

### 1. Wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie wprowadzenia mediacji do postępowania podatkowego (V.511.126.2016 z 1 kwietnia 2016 r.)

W „Kierunkowych założeniach nowej ordynacji podatkowej” z dnia 24 września 2015 r., przygotowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego przedstawione zostały propozycje wprowadzenia do nowej ordynacji podatkowej niewładczych form działania organów podatkowych, w szczególności mediacji. Rzecznik Praw Obywatelskich popiera przyjęcie tego rozwiązania. Wprowadzenie mediacji do postępowania podatkowego może przyczynić się do sprawnego załatwiania spraw podatkowych bez konieczności prowadzenia długotrwałego postępowania podatkowego, a często również i sądowoadministracyjnego.

Obecnie obowiązująca Ordynacja podatkowa nie stwarza prawnej możliwości załatwiania sporów między podatnikami a organami podatkowymi w drodze współpracy zmierzającej do rozwiązania zaistniałego sporu. Działalność administracji podatkowej oparta jest na władczych formach działania. Znaczne skomplikowanie i zawilość przepisów prawa podatkowego determinuje potrzebę wprowadzenia praktycznych i efektywnych instrumentów rozstrzygania sporów pomiędzy podatnikami a organami podatkowymi za pomocą niewładczych form działania organów podatkowych.

Rzecznik wskazał ponadto, że instytucja postępowania mediacyjnego nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym, co nie oznacza jednak, że sama instytucja mediacji nie jest potrzebna. W stosunku do ilości skarg wnoszonych do sądów administracyjnych liczba postępowań mediacyjnych w latach 2004-2013 wynosiła od 0,4% do 0,1%. W 2014 r. wszczęto zaledwie 10 postępowań mediacyjnych, zaś załatwiono w tym trybie jedynie 4 sprawy. Postępowania mediacyjne prowadzone były w dwóch zasadniczych grupach tj. prawa podatkowego oraz prawa celnego.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** w piśmie z 18 kwietnia 2016 r. wyjaśnił, że jednym z zadań Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego było opracowanie kierunkowych założeń nowej ordynacji podatkowej. Zadanie to zostało zrealizowane w przewidywanym terminie. W kierunkowych założeniach nowej ordynacji podatkowej, przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 13 października 2015 r. zapowiedziano wprowadzenie do nowej ustawy szeregu instrumentów zaliczanych do niewładczych form działania organów podatkowych.

Kolejnym zadaniem Komisji jest opracowanie, nie później niż w ciągu 2 lat od przyjęcia kierunkowych założeń, projektu ordynacji podatkowej oraz najważniejszych aktów wykonawczych. Informacje na temat postępu prac Komisji przedstawiane są na

stronie internetowej Ministerstwa Finansów w comiesięcznych sprawozdaniach Przewodniczącego Komisji.

## **2. Wystąpienie do Ministra Rozwoju w sprawie opracowywania „Podręczników Beneficjenta” w ramach programów finansowanych ze środków unijnych (III.7048.3.2016 z 1 kwietnia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Rozwoju o przedstawienie informacji, czy ustalona jest jednolita w skali kraju procedura opracowywania „Podręczników Beneficjenta” w ramach programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, a zwłaszcza nadzorowania ich treści pod kątem zgodności z prawem, w szczególności z przepisami prawa pracy w odniesieniu do zatrudnienia pracowniczego wykonywanego przy realizacji poszczególnych projektów. Rzecznik prosi także o udostępnienie wykazu „Podręczników Beneficjenta” i organów odpowiedzialnych za ich treść.

Do Rzecznika wpłynęła skarga jednej z organizacji pozarządowych na niezgodność z przepisami prawa pracy treści „Poradnika dla Beneficjenta projektu finansowanego w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji” (FAMI) i wzorów dokumentów wykorzystywanych w ramach projektu. Sprawa ta jest przedmiotem odrębnego postępowania, w ramach którego Rzecznik oczekuje na wyjaśnienia od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zgodnie z wyjaśnieniami **Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju** przedstawionymi w piśmie z 25 kwietnia 2016 r., reguły realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 zakładają, że prawa i obowiązki wnioskodawców oraz beneficjentów programów operacyjnych regulują przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a także wynikające z niego dokumenty.

Dla wnioskodawców chcących ubiegać się o dofinansowanie, są to określone procedury wyboru projektów oraz kryteria ich oceny, zatwierdzone przez komitet monitorujący, które w trybie konkursowym selekcji projektów przyjmują postać regulaminu konkursu. Natomiast dla beneficjentów kluczowym i jedynym dokumentem określającym prawa i obowiązki jest umowa bądź decyzja o dofinansowaniu projektu. Żadne inne dokumenty opracowane w związku z wdrażaniem programu operacyjnego nie mogą być samoistną podstawą rozstrzygnięć przesądzających o uprawnieniach lub zobowiązaniach tych podmiotów.

Jednocześnie Ministerstwo poinformowało, że w wyniku autonomicznych decyzji instytucji zarządzających lub koordynujących, opracowywane są różnego rodzaju dokumenty, których docelowymi odbiorcami mają być beneficjenci lub wnioskodawcy. Dokumenty te nie mają określonej struktury ani zakresu. Za ich treść odpowiada opracowujący je podmiot. Dokumenty te mają charakter wyłącznie



pomocniczy i informacyjny. W związku z tym Ministerstwo Rozwoju nie prowadzi ich wykazu.

### **3. Wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w sprawie uproszczenia procedur ubiegania się osób z niepełnosprawnościami o świadczenia z systemu rentowego i pozarentowego (III.7060.1037.2015 z dnia 1 kwietnia 2016 r.)**

Procedury ubiegania się o świadczenia z systemu rentowego i pozarentowego powinny zostać uproszczone. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się w tej sprawie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o informacje, czy planowane są stosowne zmiany.

Osoby z niepełnosprawnościami w pismach do Rzecznika wskazują, że ubieganie się o świadczenia związane jest z wieloma utrudnieniami. Problem stanowi przede wszystkim konieczność gromadzenia dokumentacji medycznej dla różnych instytucji, powtarzanie badań diagnostycznych oraz długie oczekiwanie na badanie przez różne zespoły orzekające. Jest to szczególnie dotkliwe w sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o świadczenia pozostaje bez środków utrzymania.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zajmowało się już tym zagadnieniem w ramach prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy, którego zadaniem było dokonanie oceny działania pięciu systemów orzecznich. Uruchomiono także interdyscyplinarny projekt badawczy mający przygotować podstawy do wprowadzenia zmian w orzekaniu o niepełnosprawności i niezdolności do pracy.

**Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych** w piśmie z 29 kwietnia 2016 r. stwierdził, że obowiązujące procedury w postępowaniu o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności oraz w postępowaniu o wydanie orzeczenia o niezdolności do pracy są jednoznaczne i proste. Dlatego nie wymagają zmian.

Badanie może zostać przeprowadzone w miejscu pobytu osoby zainteresowanej, jeżeli jej stan zdrowia uniemożliwia osobiste zgłoszenie się na badanie. Ponadto istnieje możliwość wydania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności lub niezdolności do pracy wyłącznie na podstawie dokumentacji medycznej, tj. bez badania fizykalnego tej osoby.

Konieczność wykonania dodatkowych badań diagnostycznych zachodzi wyłącznie wtedy, gdy dokumentacja medyczna nie jest wystarczająca do wydania orzeczenia. Wnioskodawca ubiegając się jednocześnie o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności i orzeczenia o niezdolności do pracy może wykorzystać tę samą dokumentację medyczną.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych wskazał ponadto, że w ramach programu operacyjnego POWER zaplanowano na 2016 rok ogłoszenie konkursu w sprawie przeglądu systemu orzecznictwa o niepełnosprawności. Projekt zakłada przeprowadzenie eksperckiej analizy systemu orzekania o niepełnosprawności określającej jego mocne i słabe strony, a następnie wypracowania rekomendacji mających formę propozycji zmiany przepisów prawa.

#### **4. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zasad zgłaszania członków rodziny do ubezpieczenia zdrowotnego (III.7060.305.2016 z 6 kwietnia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje skargi na obowiązujące zasady zgłaszania do ubezpieczenia zdrowotnego. Prawo do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego przysługuje dopiero po dokonaniu zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego. Samo podleganie obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu nie oznacza jeszcze, że osoba podlegająca temu ubezpieczeniu nabywa prawo do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego. Dlatego fakt zgłoszenia danej osoby do ubezpieczenia zdrowotnego odgrywa bardzo istotną rolę w ustaleniu prawa tej osoby do korzystania ze świadczeń przysługujących w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, osoby osiągające przychody, które rodzą obowiązek ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego mają prawo do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego. Prawo do uzyskania takich świadczeń mają także członkowie rodziny osoby ubezpieczonej pod warunkiem spełniania przesłanek określonych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Zgłoszenie członka rodziny do ubezpieczenia zdrowotnego lub wyrejestrowanie go z tego systemu jest obowiązkiem ubezpieczonego opłacającego składkę na ubezpieczenie zdrowotne.

Problemy pojawiają się w sytuacji, kiedy członkowie rodziny podejmują aktywność zarobkową, rodząc obowiązek ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego. Może to być przykładowo krótkotrwale zatrudnienie na podstawie umowy o pracę lub incydentalna umowa zlecenia, a nawet pobieranie stypendium w okresie odbywania szkolenia lub stażu. Wówczas takie osoby tracą status „członka rodziny osoby ubezpieczonej” na rzecz statusu „osoby ubezpieczonej”.

Po zakończeniu aktywności zawodowej rodzącej tytuł do ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych członek rodziny nie wraca automatycznie do systemu jako „członek rodziny osoby ubezpieczonej”, ponieważ konieczne jest uprzednie ponowne zgłoszenie do systemu. Zaniedbanie tego obowiązku może skutkować negatywnymi konsekwencjami, które polegać będą na udzieleniu takiej osobie świadczeń poza powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym. Finansowanie świadczeń zdrowotnych obciąża osoby nieubezpieczone. Taka sytuacja w ocenie RPO może budzić



wątpliwości w związku z art. 68 Konstytucji, który przyznaje każdemu prawo do ochrony zdrowia i nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się z wnioskiem o rozważenie możliwości wprowadzenia rozwiązań zabezpieczających „członka rodziny osoby ubezpieczonej” przed utratą prawa do świadczeń z powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w odpowiedzi z dnia 12 lipca 2016 r. podzielił stanowisko Rzecznika, że pomimo potencjalnego tytułu ubezpieczeniowego oraz obowiązku każdej osoby ubezpieczonej do zgłoszenia do ubezpieczenia członków rodziny zachodzą sytuacje, gdy osoby najbliższe nie zostały zgłoszone lub też nie dokonano ponownego zgłoszenia po wyrejestrowaniu wskutek podjęcia przez nie krótkotrwałej działalności zarobkowej. Brak zgłoszenia do ubezpieczenia przez osobę ubezpieczoną rodzi negatywne konsekwencje w postaci obciążania kosztami leczenia. Zauważając przedstawiony przez Rzecznika problem Minister Zdrowia podjął prace nad nowelizacją ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zmierzające do odstąpienia od obowiązku uiszczania kosztów świadczeń i windykacji przez Fundusz należności z tego tytułu w przypadku gdy jedyną przyczyną braku prawa do świadczeń był brak zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego, w takim przypadku odstąpienie od windykacji nastąpi w momencie dopełnienia obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego. W opinii Ministra projektowana zmiana przepisów zmierza do uregulowania sytuacji osób, którym udzielono świadczeń opieki zdrowotnej przed dniem wejścia w życie ustawy, a nie były zgłoszone do ubezpieczenia zdrowotnego pomimo podlegania takiemu obowiązkowi, poprzez umożliwienie dopełnienia tego obowiązku w terminie 90 dni od dnia wejścia ustawy w życie.

#### **5. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka do Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego w sprawie szerszego wykorzystania systemu dozoru elektronicznego wobec osób skazywanych za niealimentację (IX.517.1048.2016 z 7 kwietnia 2016 r.)**

We wspólnym wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka zwrócili się do Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego z postulatem szerszego wykorzystania Systemu Dozoru Elektronicznego wobec osób skazywanych za niealimentację. Rzecznicy podkreślają, że problem dotyczy około 190 tys. osób uchylających się od płacenia alimentów, a łączna kwota zadłużenia alimentacyjnego wynosi 6,8 mld zł.

Zasadniczym celem obowiązku alimentacyjnego jest zapewnienie osobom uprawnionym niezbędnej pomocy materialnej. Realizacji tego celu nie sprzyja umieszczanie osób niepłacących alimentów w warunkach izolacji więziennej, zwłaszcza, że zatrudnionych jest tylko 29% spośród osadzonych mających zobowiązania alimentacyjne. Problem ten od lat pozostaje nierozwiązany.

Rzecznicy przedstawili postulat odpowiedniej zmiany przepisów kodeksu karnego wykonawczego, która umożliwi odbywanie przez skazanego za niealimentację całej kary pozbawienia wolności w Systemie Dozoru Elektronicznego, w sytuacji nałożenia na niego przez sąd obowiązku łożenia na utrzymanie osoby uprawnionej. Rozwiązanie to mogłoby przyczynić się do zabezpieczenia potrzeb osób uprawnionych do alimentów. Obecnie przestępstwo niealimentacji zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 2, podczas gdy w Systemie Dozoru Elektronicznego można odbywać karę pozbawienia wolności orzeczoną do roku.

Ponadto Rzecznicy zwrócili się o przedstawienie informacji na temat powołania przez Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z postulatem Ministra Sprawiedliwości, zespołu międzyresortowego, którego zadaniem ma być wypracowanie rozwiązań przeciwdziałających zjawisku niealimentacji, a także prac zespołu roboczego zajmującego się w Ministerstwie Sprawiedliwości problematyką zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 30 maja 2016 r. wskazał, że postulowana zmiana przepisów wydaje się niezasadna. Przede wszystkim brak jest uzasadnienia dla umożliwienia jednej grupie skazanych tj. skazanym za niealimentację, skorzystania z możliwości odbywania kary w Systemie Dozoru Elektronicznego niezależnie od przyjętej granicy wymiaru kary do 1 roku. Wątpliwe wydaje się, aby odbywanie kary w tym systemie zagwarantowało automatycznie poprawę skuteczności realizowania przez skazanych obowiązku łożenia na utrzymanie innych osób. Nieuzasadniona jest również nowelizacja art. 209 k.k. (przestępstwo niealimentacji) i obniżenie zagrożenia wymiaru kary pozbawienia wolności do 1 roku, aby umożliwić teoretycznie wszystkim skazanym z tego przepisu odbywanie kary pozbawienia wolności w Systemie Dozoru Elektronicznego.

Zespół roboczy, który zajmował się problematyką zatrudniania osób pozbawionych wolności wypracował już wstępne rozwiązania, na podstawie których prowadzone są prace legislacyjne nad dwoma projektami ustaw tj. o zmianie ustawy – kodeks karny wykonawczy oraz o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności. Projekty te znajdują się przed konsultacjami wewnętrznymi.

Minister Sprawiedliwości nie uzyskał dotychczas informacji o powołaniu przez Prezesa Rady Ministrów międzyresortowego zespołu do wypracowania kompleksowych rozwiązań przeciwdziałających zjawisku niealimentacji. W

oczekiwaniu na jego powołanie, w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają zaawansowane prace zespołu do spraw opracowania projektu ustawy o komornikach sądowych oraz projektu ustawy o kosztach egzekucyjnych. Celem zespołu jest wypracowanie rozwiązań, które poprawią skuteczność egzekucji, a więc także egzekucji świadczeń alimentacyjnych. Szczególne znaczenie z punktu widzenia egzekucji alimentów mają propozycje dotyczące poprawy efektywności nadzoru nad działalnością komorników sądowych.

## **6. Wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zmian warunków przyznawania płatności ekologicznej (VII.7202.25.2015 z 7 kwietnia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wskazanie możliwości ubiegania się przez rolników o płatności ekologiczne za 2016 rok, w sytuacji gdy zostali oni poszkodowani zmianami przepisów w 2014 roku. W wielu przypadkach płatności ekologiczne stanowią podstawową gwarancję rentowności gospodarstw rolnych. Brak pomocy finansowej może powodować dla rolników daleko idące skutki ekonomiczne.

W 2014 r. niektórzy rolnicy nie składali wniosku o przyznanie płatności ekologicznej, ponieważ byli przekonani, że nie spełniają wprowadzonego wówczas przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wymogu wytworzenia określonej ilości produktu ekologicznego. Ministerstwo uznało jednak, że wprowadzony wymóg nie uwzględnia specyfiki funkcjonowania małych gospodarstw i przez to w praktyce jest niemożliwy do zrealizowania. W tym samym roku kalendarzowym zmieniono więc przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pomimo zniesienia tego wymogu, rolnicy nie mogli już uzyskać płatności ekologicznej. Sytuacja ta budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

**Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** w piśmie z 26 kwietnia 2016 r. wyjaśnił, że rozporządzenie MRiRW z 27 października 2014 r. zniosło wymóg wprowadzenia na rynek co najmniej 50% wielkości produkcji ekologicznej poszczególnych produktów rolnictwa ekologicznego, a także obowiązek udokumentowania tego faktu. Nadal jednak istnieje obowiązek produkcji rolnej zgodnie z zasadami rolnictwa ekologicznego i wytworzenia produktów rolnictwa ekologicznego.

Rolnicy, którzy z różnych względów nie złożyli wniosków o przyznanie płatności w ramach Programu rolnośrodowiskowego PROW 2007-2013 w 2014 r., mogą wnioskować o wsparcie w ramach nowego działania Rolnictwo ekologiczne PROW 2014-2020 na dużo korzystniejszych zasadach.

## **7. Wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad stosowania monitoringu wizyjnego w domach pomocy społecznej (III.7065.3.2016 z 8 kwietnia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o jak najszybsze podjęcie prac nad uregulowaniem w przepisach rangi ustawowej zasad stosowania monitoringu wizyjnego w domach pomocy społecznej. Obecnie instalowanie kamer telewizji przemysłowej (monitoringu) w domach pomocy społecznej - bez podstawy ustawowej - może naruszać przepisy Konstytucji, a także postanowienia międzynarodowych aktów prawnych gwarantujących prawo do prywatności.

Dotyczy to także braku uregulowań prawnych kwestii przekazywania, odtwarzania i utrwalania obrazu lub dźwięku z monitoringu, praw osób monitorowanych oraz zasad wykorzystania tych danych. Wszelkie działania, które uzasadniają ingerencję w prawo do prywatności powinny być uregulowane w ustawie.

Pensjonariuszami domów pomocy społecznej są osoby starsze, chore, a także niepełnosprawne intelektualnie i ruchowo. Szczególna troska o te osoby powinna wynikać ze szczególnej ochrony tej grupy jako wrażliwej społecznie. Zainstalowanie systemu monitoringu w pomieszczeniach mieszkalnych domów pomocy społecznej, zwłaszcza dla osób przewlekle psychicznie chorych i osób niepełnosprawnych intelektualnie, powinno mieć miejsce jedynie wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne ze względu na zagrożenie ich życia lub zdrowia.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w odpowiedzi z 6 maja 2016 r. wskazała, że kwestia stosowania monitoringu w domach pomocy społecznej, a w szczególności w pokojach mieszkańców, wpisuje się w szerszą kwestię uregulowania monitoringu w obiektach użyteczności publicznej. Potrzeba przygotowania regulacji ogólnej została dostrzeżona już kilka lat temu, jednak stosowne przepisy nie zostały dotychczas uchwalone.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przeanalizuje potrzebę wprowadzenia szczegółowych standardów, zapozna się z istniejącą praktyką i argumentami osób zarządzających domami pomocy społecznej, a także uzgodni z Głównym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych treść ewentualnych przepisów.

Ponadto Podsekretarz Stanu zapewniła, że do czasu wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych, Ministerstwo będzie wskazywać wojewodom na konieczność przestrzegania praw mieszkańców domów pomocy społecznej. W szczególności wojewodowie nie mogą zezwalać dyrektorom placówek na montaż kamer w pokojach mieszkalnych.

## **8. Wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie planowanej standaryzacji usług na rzecz osób bezdomnych (III.7065.76.2016 z 11 kwietnia 2016 r.)**

Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich podjęła w dniu 29 marca 2016 r. uchwałę odnoszącą się do prac nad rozporządzeniem wykonawczym do znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej. W uchwale tej Komisja zaapelowała do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o niezwłoczne przeprowadzenie konsultacji społecznych poprzedzających wydanie rozporządzenia określającego standardy usług oraz obiektów, w których mieszczą się noclegownie, schroniska i ogrzewalnie dla osób bezdomnych.

Organizacje społeczne zajmujące się pomocą na rzecz osób bezdomnych wyrażały obawy, że nowe wymogi mogą prowadzić do ograniczenia ich działalności. Konieczne bowiem będzie podjęcie kosztownych i czasochłonnych działań, aby dostosować istniejące już placówki do nowych standardów. Dlatego w ocenie Komisji istotne jest także zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania tych działań.

Postulat niezwłocznego przeprowadzenia konsultacji jest istotny, ponieważ 36-miesięczny termin na dostosowanie placówek biegnie od momentu wejścia w życie znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej, co nastąpiło z dniem 5 września 2015 r.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** odpowiedziała w piśmie z 18 maja 2016 r., że zgodnie z nowym brzmieniem ustawy o pomocy społecznej, tymczasowe schronienie może zostać udzielone osobom bezdomnym poprzez trzy kategorie placówek dla osób bezdomnych: noclegownię, schronisko dla osób bezdomnych i ogrzewalnię.

Obecnie w Departamencie Pomocy i Integracji Społecznej trwają prace nad projektem rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie standardów ogrzewalni, noclegowni i schronisk dla osób bezdomnych. W ramach konsultacji publicznych projekt zostanie skierowany m.in. do Rzecznika Praw Obywatelskich, a także organizacji pozarządowych pomagającym osobom bezdomnym.

Podsekretarz Stanu zwróciła uwagę, że ustawowym obowiązkiem gminy jest udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom potrzebującym. Można więc oczekiwać, że gminy będą wspierać podmioty prowadzące placówki noclegowe dla osób bezdomnych w działaniach mających na celu podniesienie standardu świadczonych usług.

Gminy, związki międzygminne oraz organizacje pożytku publicznego mogą także uzyskać z Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach Rządowego programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego dofinansowanie na budowę, rozbudowę, remont lub przebudowę budynku, a także zmianę sposobu



użytkowania placówki noclegowej dla osób bezdomnych. Na te inwestycje możliwe jest wsparcie finansowe w wysokości 45%-55% kosztów całego przedsięwzięcia.

### **9. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie przepisów dotyczących ekstradycji obywateli polskich do Stanów Zjednoczonych (II.516.1.2016 z 18 kwietnia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego zwraca się o wyjaśnienie charakteru prawnego decyzji Ministra Sprawiedliwości podejmowanych w przedmiocie ekstradycji obywatela polskiego do Stanów Zjednoczonych. W ocenie Rzecznika zasadna jest taka interpretacja przepisów, która pozwalałaby na kontrolę tych decyzji.

Postępowanie ekstradycyjne składa się z trzech etapów. Pierwszy etap następuje po złożeniu przez organ państwa obcego wniosku o wydanie osoby ściganej w celu przeprowadzenia przeciw niej postępowania karnego lub wykonania orzeczonej co do niej kary (środka zabezpieczającego) i toczy się przed prokuratorem. Następnie prokurator wnosi sprawę do sądu okręgowego, który wydaje postanowienie w przedmiocie wniosku (w kwestii dopuszczalności przekazania). Minister Sprawiedliwości natomiast wydaje ostateczną decyzję w przedmiocie ekstradycji.

Zgodnie z art. 55 ust. 2 Konstytucji RP ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.

Problematykę ekstradycji do Stanów Zjednoczonych reguluje umowa o ekstradycji z 10 lipca 1996 r. zawarta między Polską a Stanami Zjednoczonymi (Dz. U. z 1999 r., nr 93, poz. 1066). Zgodnie z art. 4 ust. 1 umowy, żadne z umawiających się państw nie jest zobowiązane do wydawania własnych obywateli, jednakże organ wykonujący w państwie wezwanym będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe.

Umowa ta była przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego wskutek skargi konstytucyjnej. W uzasadnieniu skargi zakwestionowano zgodność art. 4 ust. 1 umowy z postanowieniami Konstytucji RP. Zdaniem skarżącego, możliwość ekstradycji obywatela polskiego nie wynika z treści umowy międzynarodowej, która

odsyła do systemu prawa i pozostawia rozstrzygnięcie dopuszczalności ekstradycji obywatela polskiego urzędnikowi w ramach uznania administracyjnego, bez klarownych przesłanek takiego uznania. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 września 2011 r. (SK 6/10) nie podzielił tych argumentów i orzekł, że postanowienia umowy są zgodne z Konstytucją RP. Do wyroku zgłoszone zostały cztery zdania odrębne.

Jeden z sędziów TK zwrócił uwagę na problem charakteru decyzji Ministra Sprawiedliwości wydawanych w przedmiocie wniosku o ekstradycję obywatela polskiego. W zdaniu odrębnym wskazał na możliwość zaskarżenia do wojewódzkiego sądu administracyjnego postanowienia Ministra Sprawiedliwości o ekstradycji do Stanów Zjednoczonych. Ponadto zauważył, że nie można całkowicie wykluczyć możliwości odpowiedniego zastosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności w zakresie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W piśmie z 30 maja 2016 r. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** wskazał, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 września 2011 r. (SK 6/10) przesądził, że postępowanie prowadzone przez Ministra Sprawiedliwości jest prowadzone na podstawie przepisów kodeksu postępowania karnego. Jest to postępowanie szczególne, także z tego względu, że nie mają do niego zastosowania przepisy kodeksu postępowania karnego dotyczące innych kwestii np. środków dowodowych. Rozstrzygnięcie przez Ministra Sprawiedliwości wniosku o ekstradycję wydane na podstawie art. 603 § 5 k.p.k. nie jest decyzją administracyjną. Ma ono postać postanowienia, mimo że wspomniany przepis nie określa formy, w jakiej rozstrzygnięcie takie powinno nastąpić. Od rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości kodeks postępowania karnego nie przewiduje środka odwoławczego. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie charakteru postępowania przed Ministrem Sprawiedliwości i ostatecznego charakteru rozstrzygnięcia znalazło akceptację nie tylko w doktrynie, lecz także w orzecznictwie odnoszącym się do spraw ekstradycji osób ściganych z Polski do USA.

#### **10. Wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP w sprawie projektu nowelizacji ustawy dotyczącej praw osób represjonowanych (II.513.13.2014 z 18 kwietnia 2016 r.)**

Rozwiązania zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk senacki nr 109) uwzględniają większość postulatów zgłaszanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przede wszystkim poszerzono katalog osób uprawnionych do odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę o represjonowanych, wobec których wydano orzeczenia sądowe albo decyzje o internowaniu w stanie wojennym, bez względu na okoliczność, czy zostały one wykonane.

Wątpliwości Rzecznika - w kontekście przedawnienia roszczeń - dotyczą natomiast wykreślenia zastrzeżenia, że żądanie odszkodowania lub zadośćuczynienia można zgłosić w terminie roku od daty uprawomocnienia się postanowienia stwierdzającego nieważność orzeczenia. W uzasadnieniu projektu wskazano, że zmiana ta ma na celu usunięcie formalnych przeszkód do późniejszego dochodzenia roszczeń.

Zdaniem RPO – wobec cywilnoprawnego charakteru roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie z „ustawy lutowej” – ich przedawnienie następowaloby według zasad określonych w kodeksie cywilnym. Powstaje jednak wątpliwość, w jaki sposób stosować rozwiązania kodeksowe do roszczeń z „ustawy lutowej”, a w szczególności, jak oznaczyć początek biegu terminu przedawnienia.

Co do zasady, roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym (deliktem) przedawnia się z upływem 3 lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Termin ten nie może być jednak dłuższy niż 10 lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę.

Jeżeli natomiast szkoda wynikła ze zbrodni lub występku, roszczenie o naprawienie szkody przedawnia się z upływem lat 20 od dnia popełnienia przestępstwa, bez względu na to, kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia.

Tymczasem nowelizacja „ustawy lutowej” nastąpi po upływie 10, a nawet 20 lat od zaistnienia zdarzeń (np. internowania) oraz po upływie 3 lat od dowiedzenia się o sprawcy szkody.

Wątpliwości dotyczące wykładni przepisów wyeliminowałoby – w ocenie Rzecznika - wprowadzenie wyraźnej normy wyłączającej przedawnienie.

Rozwiązałyby to również problem możliwości dochodzenia roszczeń przez osoby internowane, wobec których wydane decyzje o internowaniu stały się nieważne na mocy nowelizacji z 19 września 2007 r.

Jak zauważono w uzasadnieniu projektu, poszerzenie możliwości dochodzenia roszczeń może wywołać wątpliwości co do tożsamości roszczeń już dochodzonych na podstawie dotychczasowych przepisów i ewentualnych nowych żądań. Przepis przejściowy art. 2 projektu stanowi gwarancję, że nie dojdzie do powagi rzeczy osądzonej w przypadku zgłaszania nowych roszczeń o wypłatę odszkodowania lub zadośćuczynienia.



Rzecznik zwraca uwagę na pewien wyjątek. W sytuacji ewentualnej likwidacji przedawnienia w przypadku tego typu roszczeń zasada *res iudicata* (powaga rzeczy osądzonej) wciąż działa w przypadku osób, których roszczenia oddalono z uwagi na upływ terminu przedawnienia, przewidzianego dotychczas w „ustawie lutowej”.

### **11. Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przepisów dotyczących wyrobienia dowodu osobistego dla dziecka (IV.7021.65.2016 z 18 kwietnia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej i zmianę przepisów pozwalających obecnie na wyrobienie dowodu osobistego dla dziecka przez rodzica, który jest pozbawiony władzy rodzicielskiej bądź jego władza została ograniczona. W sytuacji trwającego konfliktu między rodzicami, obowiązujący stan prawny stwarza praktyczne problemy.

Do Rzecznika zwróciła się osoba, która – występując z wnioskiem o wydanie dowodu dla dziecka – dowiedziała się, że z takim wnioskiem wystąpił wcześniej drugi rodzic, z ograniczoną władzą rodzicielską i dowód został mu już wydany. W skardze wskazano na poważne obawy przed uprowadzeniem dziecka za granicę przy pomocy wydanego rodzicowi dokumentu.

Jak wynika z otrzymanej skargi, obowiązujące przepisy stwarzają także innego rodzaju problemy. W jednym z urzędów trwa swoisty spór pomiędzy rodzicami: za każdym razem po uzyskaniu przez jednego rodzica dowodu dla dziecka, drugi rodzic składa oświadczenie o utracie dowodu i występuje o nowy dokument.

Rzecznik proponuje więc, aby w ustawie o dowodach osobistych znalazły się rozwiązania analogiczne do przyjętych w ustawie o dokumentach paszportowych.

Do wydania paszportu dla dziecka konieczna jest pisemna zgoda obojga rodziców. Własnoręczność ich podpisów poświadcza organ paszportowy albo notariusz. W przypadku braku zgodności stanowisk rodziców lub niemożności uzyskania zgody jednego z nich, zgodę na wydanie dokumentu paszportowego zastępuje orzeczenie sądu rodzinnego.

Rzecznik przypomniał ponadto, że obowiązujące wcześniej rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie dowodu osobistego przewidywało, że wniosek o dowód dla dziecka składają rodzice albo jeden z rodziców wraz z pisemną zgodą drugiego z rodziców, poświadczoną za zgodność podpisu przez organ gminy lub notariusza.

**Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 19 maja 2016 r. stwierdził, że obowiązujące wcześniej przepisy były negatywnie odbierane przez znaczną część społeczeństwa, jako nadmiernie uciążliwe. Obecne rozwiązanie ma

ułatwić rodzicom ubieganie się o wydanie dowodu osobistego. Zmiana przepisów była uzgadniana ze wszystkimi resortami oraz z wieloma podmiotami.

Minister wskazał ponadto, że rodzic, który jest pozbawiony władzy rodzicielskiej orzeczeniem sądu lub ma tę władzę ograniczoną w taki sposób, że nie posiada prawa ubiegania się o dowód osobisty dla dziecka, a mimo to składa wniosek, narusza przepisy prawa i może z tego tytułu ponieść odpowiedzialność. Osoba, której powierzono wykonywanie władzy rodzicielskiej powinna wówczas złożyć zawiadomienie do organów ścigania czy sądu. Ponadto w przypadku zaistnienia jakichkolwiek wątpliwości, organ wydający dowód osobisty może zażądać stosownych oświadczeń lub dokumentów, a wręcz rozstrzygnięcia kwestii spornej przez sąd, pod rygorem wstrzymania wydania dowodu osobistego.

## **12. Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie konsultacji społecznych dotyczących przebiegu linii energetycznych (IV.7000.533.2015 z 20 kwietnia 2016 r.)**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływa coraz więcej skarg obywateli i samorządów lokalnych na nieprecyzyjne procedury regulujące procesy przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji związanych z budową linii energetycznych. W nadsyłanych pismach potarza się zarzut, że konsultacje społeczne, mające na celu wczesne poinformowanie społeczności lokalnej o planowanej inwestycji, nie są przeprowadzane w sposób przejrzysty i rzetelny. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Prezes Rady Ministrów o podjęcie niezbędnych działań mających na celu usprawnienie procedur zapewniających realny udział społeczeństwa już na wczesnym etapie planowania i realizacji budowy linii energetycznych.

Inwestycje w zakresie elektroenergetyki mają status strategiczny i priorytetowy, nadany przez przepisy prawa Unii Europejskiej, zwłaszcza rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009 (Dz. U. UE z dnia 25 kwietnia 2013 r., L 115/39).

Rozporządzenie unijne umożliwia realizację strategicznych inwestycji w zakresie elektroenergetyki również wtedy, gdy będą one znacząco negatywnie oddziaływać m.in. na obszary Natura 2000. Zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej inwestycje te będą mogły korzystać z priorytetowej, przyspieszonej ścieżki uzyskania niezbędnych decyzji i zezwoleń.

Szczególne regulacje krajowe zostały przyjęte w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych. Inwestycje realizowane na podstawie tzw. specustawy nie muszą – co do zasady –

respektować ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że trasa linii energetycznej może przebiegać np. przez prywatną nieruchomość z domem mieszkalnym. Dlatego tak istotne jest zapewnienie realnego udziału społeczeństwa już na wczesnym etapie przygotowania i realizacji inwestycji.

Zgodnie z przepisami unijnymi, konieczne jest – oprócz istniejących standardów udziału społeczeństwa w procedurach podejmowania decyzji w dziedzinie środowiska - określenie dodatkowych środków, które zapewnią przejrzystość realizacji inwestycji, a także udział społeczeństwa na wczesnym etapie projektu. Rozporządzenie zobowiązuje do opracowania specjalnego podręcznika dotyczącego procesów wydawania pozwoleń, przeprowadzenia na wczesnym etapie przynajmniej jednej konsultacji społecznej, sporządzenia przez projektodawcę sprawozdania podsumowującego działania z udziałem społeczeństwa, a także zobowiązuje do prowadzenia strony internetowej z aktualnymi informacjami o projekcie oraz publikacji broszury informacyjnej.

Biorąc pod uwagę dotychczasowy przebieg procedur przygotowania i realizacji inwestycji związanych z budową linii energetycznych w Polsce, powstają jednak wątpliwości, czy organy administracji publicznej oraz inwestorzy rzeczywiście realizują standardy unijne.

Przykładowo, opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Energii „Podręcznik dotyczący procesów wydawania pozwoleń mających zastosowanie do projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania” nie jest aktualizowany, a ponadto nie zawiera przejrzystego wskazania wszystkich wymaganych informacji.

Ponadto samorządy podnoszą w skargach do Rzecznika, że w przypadku linii elektroenergetycznej kV 400 Kozienice – Ołtarzew, nie były w ogóle informowane o konsultacjach społecznych, ustaleniach oraz proponowanych wariantach przebiegu korytarza energetycznego. W konsekwencji nie miały możliwości skutecznego występowania ze swoimi postulatami. O dostęp do informacji w sprawie planów inwestycyjnych, działań i podjętych decyzji muszą zabiegać kierując systematycznie zapytania do przedsiębiorcy przesyłowego. Podobne skargi dotyczące procesu ustalania lokalizacji linii elektroenergetycznej kV 400 Kozienice – Ołtarzew wpływają od obywateli i zawiązanych przez nich stowarzyszeń. Na iluzoryczność przebiegu konsultacji społecznych poprzedzających proces inwestycyjny skarżą się również mieszkańcy miejscowości, przez które biegnie linia 400 kV Ełk – Granica RP.

Pełnomocnik rządu do spraw strategicznej infrastruktury energetycznej poinformował w odpowiedzi na wystąpienie RPO, że obowiązujące regulacje prawne gwarantują aktywny udział społeczeństwa w opracowywaniu projektów dokumentów w zakresie planowania i realizacji inwestycji przesyłowych.

Rzecznik wystąpił do premier o podjęcie niezbędnych działań mających na celu usprawnienie procedur zapewniających realny udział społeczeństwa już na wczesnym etapie planowania i realizacji budowy linii energetycznych. Do Biura RPO napływa bowiem coraz więcej skarg obywateli i samorządów lokalnych na nieprecyzyjne procedury regulujące procesy przygotowania i realizacji tego typu inwestycji. Temat ten obywatele zgłosili także podczas spotkania regionalnego rzecznika w Suwałkach w styczniu 2016 r.

W odpowiedzi z 18 maja 2016 r. **Pełnomocnik rządu do spraw strategicznej infrastruktury energetycznej** poinformował, że obowiązujące regulacje prawne gwarantują aktywny udział społeczeństwa w opracowywaniu projektów dokumentów w zakresie planowania i realizacji inwestycji przesyłowych. W ocenie pełnomocnika udział ten jest zapewniony, niezależnie od tego, czy inwestycje są realizowane na podstawie przepisów ogólnych, czy na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych.

Pełnomocnik wskazał, że pomimo prawnych usprawnień przygotowania i realizacji elektroenergetycznych inwestycji przesyłowych, spółka Polskie Sieci Elektroenergetyczne w dalszym ciągu będzie dostarczać władzom i mieszkańcom rzetelnej informacji na temat procesu inwestycyjnego. Będzie również prowadzić dialog z lokalną społecznością w taki sposób, aby odpowiedzialnie realizować inwestycje celu publicznego, które wpływają na bezpieczeństwo energetyczne państwa, jak również na zrównoważony rozwój regionu.

### **13. Wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie ochrony praw osób poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych w latach 90-tych (V.510.172.2014 z 20 kwietnia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje skargi dotyczące wciąż nierozwiązanej kwestii wyczerpania się sum gwarancyjnych określonych w umowach ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych zawartych w latach 90. Z tym problemem boryka się kilka tysięcy osób poszkodowanych w tamtym okresie w wypadkach komunikacyjnych. Rzecznik usłyszał o tym w czasie spotkania regionalnego w Białymstoku. Chodzi o osoby, które utraciły lub też w najbliższym czasie mogą utracić możliwość dalszego uzyskiwania należnych im świadczeń. Dzieje się tak dlatego, że na początku lat 90. przepisy przewidywały dużo niższe wysokości sum gwarancyjnych niż obecnie. Rzecznik wystąpił do Marszałka Senatu RP o systemowe rozwiązanie przedstawionego problemu, poprzez podjęcie odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

Problem ten dotyczy m.in. Pana Tomasza, który w 1992 r., będąc wówczas 3,5-letnim dzieckiem, został potrącony przez samochód. Na skutek wypadku doszło do

licznych i ciężkich obrażeń ciała, w tym do urazu rdzenia kręgosłupa. Pan Tomasz jest teraz osobą z niepełnosprawnością w stopniu znacznym, wymaga stałej opieki.

Pojazd sprawcy nie miał ubezpieczenia OC. Poszkodowany wystąpił o wypłatę odszkodowania, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę oraz rentę przeciwko Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu. Obecnie, w związku z wyczerpaniem się sumy gwarancyjnej, sąd – na wniosek Funduszu - zdecydował o pozbawieniu wykonalności tytułu wykonawczego (orzeczenia sądu), na mocy którego zasądzono na rzecz Pana Tomasza miesięczną rentę w wysokości 1000 zł. Tym samym wygasł obowiązek wypłaty renty. Pan Tomasz został więc bez ochrony i środków koniecznych do dalszego leczenia i egzystencji.

Problem wyczerpalności sum gwarancyjnych był wielokrotnie sygnalizowany przez Rzecznika Ubezpieczonych oraz Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, w kontekście możliwości podwyższenia świadczeń należnych poszkodowanym. W tej sprawie interweniował również Rzecznik Praw Obywatelskich, kierując w dniu 22 grudnia 2008 r. wystąpienie do Ministra Finansów, który jednak nie podzielił stanowiska o zasadności wprowadzenia zmian w przepisach prawa.

#### **14. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie opłacania przez lekarzy składek członkowskich na rzecz okręgowych izb lekarskich (V.7014.9.2016 z 20 kwietnia 2016 r.)**

Na tle wniosków otrzymywanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich pojawił się problem dochodzenia składek członkowskich z tytułu przynależności do samorządu zawodowego od lekarzy, którzy wykonują swój zawód za granicą. W obecnym stanie prawnym, aby uwolnić się od obowiązku opłacania składek, lekarz musiałby złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa wykonywania zawodu. Rozwiązanie to budzi wątpliwości, zwłaszcza w kontekście prawa Unii Europejskiej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o ocenę konieczności zmiany przepisów w tym zakresie.

Obowiązek opłacania składek członkowskich wynika z przynależności do okręgowej izby lekarskiej i nie jest powiązany z faktycznym wykonywaniem zawodu lekarza. Składki członkowskie zbiera i prowadzi ich ewidencję okręgowa rada lekarska. Nieopłacone w terminie składki podlegają ściąganiu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Jak wynika z praktyki, złożenie oświadczenia o zaprzestaniu wykonywania zawodu lekarza w Polsce np. w związku z wykonywaniem zawodu za granicą i przynależnością do miejscowej izby lekarskiej lub pracą niezwiązaną z wykonywaniem zawodu lekarza, nie prowadzi do skreślenia z listy członków okręgowej izby lekarskiej i nie zwalnia z obowiązku opłacania składki członkowskiej.



Obowiązujące rozwiązanie budzi wątpliwości, zwłaszcza w kontekście przepisów unijnych mówiących o swobodnym przepływie lekarzy pomiędzy krajami UE oraz wzajemnym uznawaniu dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji. Okręgowe rady lekarskie wydają zaświadczenia stwierdzające formalne kwalifikacje polskich lekarzy oraz kwalifikacje w zakresie specjalności medycznych, uznawane w państwach członkowskich Unii Europejskiej, innych niż Polska. Zaświadczenia te umożliwiają polskim lekarzom ubieganie się o wykonywanie zawodu (zatrudnienie) i członkostwo w izbie lekarskiej w innych państwach członkowskich UE.

### **15. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie leczenia bólu oraz dostępu pacjentów do marihuany medycznej (V.7013.66.2015 z 20 kwietnia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla w wystąpieniu do Ministra Zdrowia, że obowiązkiem państwa jest zapewnienie pacjentowi dostępu do bezpiecznego i skutecznego leczenia bólu. Tymczasem ból nadal bywa traktowany jako nieodłączna część choroby i procesu leczenia. Zgodnie z zapisami ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, prawo pacjenta do poszanowania godności obejmuje prawo do świadczeń służących łagodzeniu bólu, jednak zostało ono ograniczone wyłącznie do pacjentów w stanie terminalnym. Rozwiązanie takie jest niezrozumiałe i – w ocenie Rzecznika - wymaga zmiany. Rzecznik zwraca uwagę także na nierozwiązany dotychczas problem dostępu polskich pacjentów do marihuany medycznej.

Ważną inicjatywą była ocena jakości leczenia bólu ostrego/pooperacyjnego w polskich szpitalach, podjęta przez Ministerstwo Zdrowia wspólnie z Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia oraz Polskim Towarzystwem Badania Bólu. Badaniem objęto przeszło 1/4 szpitali w kraju, hospitalizujących blisko 60 % pacjentów. Wyniki badania wskazują na szereg niedociągnięć w procesie leczenia bólu. Przede wszystkim, w co szóstym szpitalu nie prowadzi się powszechnie monitoringu natężenia bólu ostrego/pooperacyjnego. Taki sam procent szpitali nie dokumentuje monitorowania bólu. W prawie 40 % ankietowanych placówek nie prowadzi się systematycznych szkoleń z zakresu monitorowania i leczenia bólu. W ponad połowie szpitali nie funkcjonują też zespoły zajmujące się oceną i leczeniem bólu. Z przeprowadzonego badania wynika, że brakuje spójności i kompleksowego podejścia do leczenia bólu.

Rzecznik postuluje opracowanie regulacji prawnych dotyczących postępowania w łagodzeniu i leczeniu bólu, które mogłyby stać się punktem odniesienia dla oceny skuteczności terapii przeciwbólowych. Opracowane przez Polskie Towarzystwo Badania Bólu oraz Polskie Towarzystwo Anestezjologii i Intensywnej Terapii

zalecenia w zakresie leczenia bólu ostrego/pooperacyjnego nie mają charakteru aktów prawa powszechnie obowiązującego.

W wystąpieniu Rzecznik przypomina o nadal nierozwiązanym problemie dostępu pacjentów do marihuany medycznej. Działania podjęte przez Ministra Zdrowia, związane z objęciem refundacją leków zawierających kannabinoidy, przywożonych do Polski w drodze importu docelowego, zasługują na pełną aprobatę. Nie rozwiązują jednak sygnalizowanej przez Trybunał Konstytucyjny kwestii niespójności regulacji prawa farmaceutycznego z przepisami mającymi na celu przeciwdziałanie narkomanii. Trybunał wskazał na potrzebę unormowania kwestii medycznego wykorzystywania marihuany. Podstawowym problemem dostrzeżonym przez Trybunał był utrudniony dostęp polskich pacjentów do korzystania z marihuany medycznej. Pacjenci mogą zaopatrzyć się w nią legalnie tylko pod tym warunkiem, że zostanie ona przywieziona z zagranicy, co może być niespójne z przepisami, które przewidują kary za przywóz środków odurzających.

Na problem leczenia bólu zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka, m.in. w sprawie Kupczak przeciwko Polsce (wyrok z dnia 25 stycznia 2011 r., skarga nr 2627/09). Trybunał wskazał w tym wyroku, że tolerowanie przez organy państwa sytuacji, w której skarżący narażony był na odczuwanie chronicznego bólu oraz stosowanie wobec niego nieadekwatnych środków przeciwbólowych, doprowadziło do tego, że został on poddany nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu z naruszeniem art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zakaz poniżającego i nieludzkiego traktowania).

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 19 maja 2016 r. poinformował, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego, świadczeniodawca udzielający świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego jest obowiązany do opracowania i wdrożenia procedury leczenia i oceny skuteczności leczenia bólu.

Odnosząc się zaś do kwestii kształcenia w zakresie łagodzenia i leczenia bólu pacjentów, Podsekretarz Stanu wskazał, że jest ono prowadzone zarówno w czasie studiów na kierunku lekarskim, jak również w ramach lekarskiego stażu podyplomowego, realizowanego bezpośrednio po studiach, obowiązującego wszystkich lekarzy, którzy ubiegają się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu, a także w ramach odbywanego przez lekarzy szkolenia specjalizacyjnego.

## **16. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ubezpieczenia kuratorów społecznych (V.7220.10.2016 z 20 kwietnia 2016 r.)**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się przedstawiciele środowiska kuratorów sądowych z postulatem objęcia ochroną ubezpieczeniową kuratorów



społecznych, zwłaszcza od skutków następstw wypadków przy wykonywaniu powierzonych im zadań. Możliwości takiej nie przewidują obowiązujące przepisy. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, prosząc o przedstawienie stanowiska.

Kuratorzy sądowi, zarówno zawodowi, jak i społeczni, wykonują zadania o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym w środowisku swoich podopiecznych, również na terenie zakładów karnych, placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz leczniczo-rehabilitacyjnych. O znaczeniu roli kuratorów społecznych świadczy nadanie im statusu funkcjonariuszy publicznych, na podstawie przepisów kodeksu karnego.

Kuratorom społecznym nie przysługują natomiast uprawnienia, z których korzystają kuratorzy zawodowi pełniący swoje funkcje na podstawie stosunku pracy, mimo że zakres ich obowiązków jest praktycznie identyczny. Ryczałt wypłacany kuratorom społecznym ma wyłącznie na celu zrekompensowanie wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem dozoru lub nadzoru.

Rzecznik wskazuje również na regulację zawartą w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, umożliwiającą objęcie ubezpieczeniem wolontariuszy, którzy – podobnie jak kuratorzy społeczni - wykonują powierzone im zadania bez wynagrodzenia. Stąd, postulat nowelizacji przepisów i objęcie kuratorów społecznych ochroną ubezpieczeniową – w ocenie Rzecznika – zasługuje na uwagę.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 23 maja 2016 r. zapewnił, że problem zagwarantowania społecznym kuratorom sądowym w przepisach ustawowych ubezpieczenia jest stale analizowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Ministerstwo otrzymuje sygnały o potrzebie wprowadzenia takich uregulowań m.in. od prezesów sądów okręgowych, którzy informują resort o zdarzeniach z udziałem kuratorów sądowych zagrażających ich zdrowiu lub życiu.

W obecnej sytuacji finansowej, mając w szczególności na uwadze zalecaną przez Ministerstwo Finansów ostrożność w planowaniu obciążeń dla budżetu państwa, wprowadzenie postulowanych zmian będzie utrudnione. Istnieje jednak możliwość doraźnego rozwiązania problemu ubezpieczenia społecznych kuratorów sądowych poprzez dobrowolne ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej, do czasu zmiany obowiązujących przepisów.

Kuratorowi społecznemu przysługuje za sprawowanie jednego dozoru lub nadzoru ryczałt tytułem zwrotu ponoszonych kosztów, ustalany i przyznawany przez prezesa sądu rejonowego na wniosek kierownika zespołu. Wysokość ryczałtu kształtuje się w granicach kwoty od 37,48 zł do 74,95 zł. W konsekwencji społeczny kurator sądowy może pokrywać z ryczałtu wszystkie wydatki związane z wykonywaniem powierzonej funkcji, w tym koszty indywidualnego ubezpieczenia w zakresie niezbędnym do

zapewnienia ochrony od następstw nieszczęśliwych wypadków czy odpowiedzialności cywilnej.

Jednocześnie Minister Sprawiedliwości podejmie niezbędne działania, aby zapewnić w przyszłym roku budżetowym wystarczające środki na kuratelę społeczną, tak aby do czasu zmiany przepisów ryczałty były wypłacane kuratorom społecznym terminowo, w wysokości, która pozwoli na pokrycie indywidualnego ubezpieczenia.

### **17. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego w sprawie porwań rodzicielskich (II.501.2.2016 z 22 kwietnia 2016 r.)**

Porwanie rodzicielskie to sytuacja, w której jedno z rodziców bez woli i wiedzy drugiego z nich wywozi lub zatrzymuje u siebie dziecko, pozbawiając drugiego rodzica możliwości utrzymywania kontaktu z dzieckiem. Największe trudności sprawia wyegzekwowanie wyroku sądu nakazującego odebranie dziecka rodzicowi. Ponadto obecnie brak jest możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za uprowadzenie dziecka rodzica, który posiada pełną władzę rodzicielską. Rzecznik zwraca się do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego o poinformowanie, czy prowadzony jest monitoring zjawiska porwań rodzicielskich, a także czy planowane są zmiany przepisów w tym zakresie.

Z danych udostępnianych m.in. przez Fundację ITAKA Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych wynika, że dochodzenie swych praw przez rodziców na drodze postępowania cywilnego nie zawsze jest skuteczne w przypadku porwań rodzicielskich. W postępowaniu cywilnym sąd wydaje postanowienie o odebraniu dziecka, określając termin, w którym dziecko powinno być wydane drugiemu z rodziców. Po bezskutecznym upływie tego terminu, sąd zleca kuratorowi sądowemu przymusowe odebranie dziecka. Kuratorzy napotykają jednak na duże trudności w wyegzekwowaniu orzeczenia sądu.

Dodatkowo sprawę komplikuje fakt, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym - rodzic mający pełną władzę rodzicielską nie może być sprawcą przestępstwa uprowadzenia lub zatrzymania dziecka (art. 211 k.k.). Jest to najczęstsza przyczyna braku wszczęcia lub umorzenia postępowania po zgłoszeniu uprowadzenia dziecka.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 23 czerwca 2016 r. stwierdził, że nie budzi wątpliwości odpowiedzialność karna z art.211 k.k. w sytuacji ograniczenia lub pozbawienia władzy rodzicielskiej jednego z rodziców. Minister upatruje rozwiązanie problemu w przyznaniu Policji większych uprawnień zmierzających do realizacji efektywnego wykonania orzeczenia sądu o odebraniu dziecka, w sytuacji gdy kurator zwróci się o pomoc w przeprowadzeniu czynności z tym związanych. Przyznał zarazem, iż w istocie pomoc Policji nie stanowi

dostatecznej gwarancji zrealizowania zadania kuratora. Celowe jest zatem wprowadzenie zmian prawnych w celu usprawnienia przebiegu tych czynności i obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości rozważane jest podjęcie stosownych prac legislacyjnych. W Ministerstwie nie jest natomiast prowadzony monitoring spraw krajowych, a jedynie sprawy transgraniczne.

#### **18. Wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej (WZF.7044.3.2015 z 22 kwietnia 2016 r.)**

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zbadanie problemów poruszonych podczas kontroli stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Podczas przeprowadzonych kontroli funkcjonariusze wskazywali na problem braku wystarczającej ochrony prawnej w przypadku wnoszonych przeciwko nim pozwów przez osadzonych, wynikających często z pomówień. Pozycja procesowa funkcjonariuszy jest wówczas gorsza niż osadzonych. Oddziałowych często nie stać na wynajęcie adwokata czy radcy prawnego. Funkcjonariusze będący członkami związków zawodowych sporadycznie uzyskują pomoc finansową na opłacenie usług pełnomocnika procesowego z budżetu organizacji związkowej. Tymczasem osadzony otrzymuje w postępowaniu przed sądem adwokata z urzędu. Funkcjonariusze powinni być – ich zdaniem – reprezentowani przez zawodowych pełnomocników procesowych opłacanych przez jednostki organizacyjne, w których pełnią służbę. Przy czym chodzi tu wyłącznie o sprawy, w których funkcjonariusze są pozywani bądź zobowiązani do składania wyjaśnień ściśle związanych z wykonywaną służbą.

W trakcie kontroli poruszono także problem nadgodzin i ich wzrostu z powodu ponownego przeliczenia czasu służby za okres trzech lat wstecz. Funkcjonariusze zgłaszali ponadto zastrzeżenia dotyczące warunków pełnienia służby oraz stanu technicznego budynków.

**Dyrektor Generalny Służby Więziennej** w piśmie z 7 czerwca 2016 r. wskazał, że kwestie ochrony prawnej funkcjonariuszy w przypadku wnoszonych przeciwko nim pozwów przez osadzonych są rozwiązywane analogicznie do przepisów zawartych w innych ustawach regulujących status funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Przepisy ustawy Kodeks karny dla funkcjonariuszy publicznych przewidują ochronę funkcjonariusza podczas i w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, dodatkowo zapewniają funkcjonariuszowi zwrot kosztów obrony na jego wniosek w wysokości faktycznie poniesionych kosztów, nie wyższych niż stawka maksymalna wynagrodzenia jednego obrońcy określona w ustawie Prawo o adwokaturze. W odniesieniu do problemu przyczyn wzrostu nadgodzin, Dyrektor poinformował, że

rozpoczęte zostały czynności zmierzające do wypracowania prawidłowego procesu liczenia czasu służby w dziale ochrony, sprawdzenie oraz eliminacja przypadków pomniejszenia liczby wypracowanych nadgodzin w wyniku nieprawidłowej interpretacji przepisów o Służbie Więziennej.

### **19. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie dostępu lekarzy do odbywania specjalizacji (V.7014.10.2016 z 25 kwietnia 2016 r.)**

W badanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich sprawie indywidualnej kilkanaście jednostek uprawnionych do prowadzenia specjalizacji, posiadających wolne miejsca szkoleniowe, odmówiło przyjęcia lekarza do kontynuowania specjalizacji, bez podania przyczyny odmowy. Okazało się, że przepisy nie zobowiązują jednostek akredytowanych do przyjęcia lekarza skierowanego do odbywania specjalizacji. Brak odpowiednich procedur prowadzi do opóźnień w odbywaniu specjalizacji, a w skrajnych przypadkach – uniemożliwia jej odbycie. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o zapewnienie wszystkim lekarzom nieskrępowanego, równego i opartego na przejrzystych zasadach dostępu do doskonalenia zawodowego i odbywania specjalizacji.

Zgodnie z ustawą o zawodach lekarza i lekarza dentysty, lekarz może uzyskać tytuł specjalisty w określonej dziedzinie medycyny po odbyciu szkolenia specjalizacyjnego oraz po złożeniu Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego albo po uznaniu za równoważny tytułu specjalisty uzyskanego za granicą.

Lekarz składa wnioski o odbywanie szkolenia specjalizacyjnego do właściwego wojewody, który kieruje lekarza do jednostki uprawnionej do prowadzenia specjalizacji. Nie ma jednak prawnej możliwości skutecznego zobowiązania podmiotu akredytowanego, posiadającego wolne miejsca szkoleniowe, do przyjęcia lekarza skierowanego do odbywania specjalizacji w tym podmiocie. Przepisy nie przewidują również obowiązku podania powodu nieprzyjęcia lekarza na szkolenie specjalizacyjne oraz nie określają procedury odwoławczej.

W świetle obowiązujących przepisów, w przypadku nieprzyjęcia lekarza skierowanego do odbywania szkolenia specjalizacyjnego przez daną jednostkę, wojewoda występuje do dyrektora Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego z wnioskiem o odpowiednie zmniejszenie maksymalnej liczby miejsc szkoleniowych w zakresie danej specjalizacji. Przepisy nie ustalają jednak zasad zmniejszania liczby miejsc szkoleniowych oraz postępowania w przypadku kilkakrotnych odmów jednostki szkolącej.

Rzecznik podkreślił, że każdy lekarz, który chce uzyskać tytuł specjalisty, powinien mieć realną możliwość odbycia specjalizacji zawodowej. Utrudniony dostęp lekarzy do odbywania specjalizacji, w połączeniu z niekorzystną tendencją demograficzną i

migracją, pogłębia odczuwalny brak lekarzy specjalistów. Brak lekarzy niektórych specjalności już teraz staje się jedną z najistotniejszych systemowych przyczyn wydłużania się średniego czasu oczekiwania na świadczenia zdrowotne. W ocenie Rzecznika, system kształcenia lekarzy powinien być stale monitorowany i korygowany. Stworzenie przez państwo możliwości kształcenia i rozwoju zawodowego lekarzy oraz pracy w zawodzie jest podstawowym warunkiem rozwiązania problemu niedoboru lekarzy.

**Minister Zdrowia** w odpowiedzi z dnia 20 lipca 2016 r., poinformował, że przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, przewidują mechanizm który ma zapewnić przyjęcie lekarza skierowanego do odbywania szkolenia specjalizacyjnego przez jednostkę szkolącą posiadającą wolne miejsca szkoleniowe. Zgodnie z przepisami ustawy konsekwencją nieprzyjęcia lekarza skierowanego do odbywania szkolenia specjalizacyjnego przez jednostkę posiadającą wolne miejsca szkoleniowe w danej specjalizacji jest zmniejszenie maksymalnej liczby miejsc szkoleniowych w zakresie danej specjalizacji odpowiednio do liczby nieprzyjętych osób. W ocenie Ministerstwa obowiązujące przepisy pomimo, że nie zobowiązują jednostki szkolącej wprost do przyjęcia lekarza na specjalizację, są skutecznym rozwiązaniem, gdyż sankcja odebrania miejsca szkoleniowego jednostce szkolącej znacząco zniechęca daną jednostkę do bezpodstawnej odmowy przyjęcia lekarza na specjalizację, a przypadki nieprzyjmowania lekarzy na specjalizację przez jednostkę szkolącą w praktyce zdarzają się bardzo rzadko. Ponadto nie jest możliwe zobowiązanie jednostki szkolącej do zatrudnienia lekarza skierowanego do odbycia specjalizacji z uwagi na fakt, iż specjalizacja w trybie rezydenckim, a czasem także w trybie pozarezydenckim, jest realizowana na podstawie umowy o pracę pomiędzy jednostką szkolącą, a lekarzem odbywającym szkolenie specjalizacyjne – takie rozwiązanie naruszałoby zasadę swobody nawiązywania stosunku pracy wynikającą z Kodeksu pracy. Minister zapewnił, że na bieżąco podejmuje działania zmierzające do usprawnienia i ułatwienia rozwoju zawodowego lekarzy. W tym celu powołał Zespół Ekspertów ds. opracowania zmian w systemie kształcenia podyplomowego lekarzy i lekarzy dentystów, którego celem jest wypracowanie założeń dla przyszłego systemu kształcenia podyplomowego lekarzy i lekarzy dentystów.

## **20. Wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym przez artystów i twórców (III.7060.158.2016 z 25 kwietnia 2016 r.)**

Problem braku dostosowania zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym do specyfiki działalności prowadzonej przez artystów i twórców został przedstawiony Rzecznikowi Praw Obywatelskich podczas jednego ze spotkań regionalnych na terenie



Szczecina i Świnoujścia. Rzecznik wystąpił do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o wypracowanie nowych rozwiązań systemowych w sferze zabezpieczenia społecznego, z udziałem przedstawicieli środowiska artystów i twórców.

Obowiązujące obecnie zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, w szczególności wysokość i częstotliwość opłacania składki ubezpieczeniowej – zdaniem przedstawicieli środowiska artystów i twórców - zupełnie nie przystaje do specyfiki prowadzonej przez nich działalności i wielu przypadkach może prowadzić do wykluczenia ich z dostępu do świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego, w tym do świadczeń emerytalno-rentowych. Tylko nieliczna grupa artystów i twórców prowadzi swoją działalność zachowując status pracownika. Niektórzy wykonują działalność w ramach samozatrudnienia lub poprzez prowadzenie działalności gospodarczej. Zdecydowana większość artystów i twórców uzyskuje nieregularne przychody z tytułu prowadzonej przez siebie działalności.

Tymczasem zasady ubezpieczenia społecznego wymagają stałego, miesięcznego wnoszenia opłat składkowych w określonej wysokości. Miesięczna składka na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe twórców i artystów jest ustalana na analogicznych zasadach, jakie obowiązują przedsiębiorców. Składka na ubezpieczenia emerytalno-rentowe w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. wynosi 772,96 zł, składka zdrowotna 288,95 zł, a na Fundusz Pracy 59,61 zł.

W tej sytuacji uzasadniony wydaje się postulat odejścia od obowiązku opłacania przez twórców i artystów składek na ZUS w takiej samej wysokości i na takich samych zasadach, jak ma to miejsce w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Rzecznik wystąpił w tej sprawie również do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, która wyraziła poparcie dla propozycji podjęcia szerokiej dyskusji z udziałem przedstawicieli środowiska twórców i artystów nad wypracowaniem odrębnych rozwiązań systemowych w sferze zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie wskazała, że podmiotem wiodącym w zainicjowaniu i przeprowadzeniu postulowanych zmian powinien być Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

## **21. Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Cyfryzacji w sprawie przeciwdziałania mowie nienawiści i innym aktom nietolerancji (XI.816.12.2016 z 25 kwietnia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Cyfryzacji z pytaniem o dalszą działalność Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, działającej przy Ministerstwie Cyfryzacji. Jak podkreślił Rzecznik,

funkcjonowanie platformy umożliwiającej koordynację pracy instytucji działających na rzecz przeciwdziałania mowie nienawiści i innym aktom nietolerancji jest potrzebne szczególnie w dobie aktualnego kryzysu migracyjnego i rosnącej w społeczeństwie fali niechęci czy wręcz wrogości wobec osób lub grup o różnym pochodzeniu narodowym bądź etnicznym czy wyznawców różnych religii.

Obecna sytuacja – w ocenie Rzecznika – nakłada na organy państwowe obowiązek podjęcia stanowczych działań zaradczych, polegających na promowaniu postaw szacunku i wiedzy o różnorodności współczesnego świata, jak i wypracowaniu skutecznych narzędzi reakcji w przypadku wystąpienia mowy nienawiści czy innych przestępstw popełnianych z nienawiści.

W wystąpieniu Rzecznik odwołuje się do zaleceń opublikowanych w dniu 21 marca 2016 r. w rekomendacji Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji na temat zwalczania mowy nienawiści (ECRI (2016) 15 z 8 grudnia 2015 r.). Dokument ten wskazuje na potrzebę zapewnienia właściwej koordynacji i współpracy organów władzy publicznej oraz ich współdziałania z innymi instytucjami państwowymi, jak w szczególności organami ścigania czy krajowymi instytucjami praw człowieka i organizacjami pozarządowymi.

Tego rodzaju platformą współpracy pozostawała Rada do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, utworzona zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów w 2013 roku i działająca przy Ministerstwie Cyfryzacji. Polska wskazywała powołanie i działalność Rady jako swoje istotne osiągnięcie w wielu sprawozdaniach z wykonywania poszczególnych konwencji międzynarodowych, co zostało pozytywnie odnotowane m.in. w uwagach końcowych do sprawozdań Polski przez Komitet Przeciwko Torturom czy Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej.

Z informacji docierających do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika jednak, że Rada – w jej dotychczasowym kształcie – ma zostać zlikwidowana. Rzecznik wyraził nadzieję, że podejmowane działania mają na celu zmianę dotychczasowej formuły organizacyjnej tego organu, a nie jego rozwiązanie.

**Minister Cyfryzacji** w piśmie z 20 maja 2016 r. potwierdziła, że w dniu 27 kwietnia 2016 r. Prezes Rady Ministrów podpisał zarządzenie nr 53 w sprawie zniesienia Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji. Dokument ten wszedł w życie 1 czerwca 2016 r.

Przewodzenie Radzie zajmującej się sprawami przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii wykracza poza właściwość Ministra Cyfryzacji. Wcześniejsze zarządzenie, przyjęte w 2011 roku, wskazywało Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania jako przewodniczącego Rady, co zdecydowanie lepiej wpisywało się w zakres kompetencji tego urzędu.



Minister Cyfryzacji wskazała ponadto, że w dotychczasowych pracach Rada nie wykazała się żadnymi wymiernymi efektami swoich działań. Mimo corocznie tworzonego planu działań zawierającego projekt aktywności członków Rady na dany rok, rezultatów funkcjonowania tego organu nie da się w oczywisty sposób wskazać.

Obowiązkiem organów władzy publicznej jest przeciwdziałanie ksenofobii, walka z rasizmem, nietolerancją oraz dyskryminacją. Zdaniem Ministra Cyfryzacji istnieją jednak inne organy, w których kompetencje wpisuje się działalność na rzecz przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii. Kwestiami prewencyjnych działań antidyskryminacyjnych zajmuje się na przykład Pełnomocnik Rządu do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 24 maja 2016 r. poinformował, że Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA, realizując we współpracy z Komendą Główną Policji międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej, prowadzi monitoring przestępstw motywowanych uprzedzeniami, do których należą także przestępstwa stanowiące mowę nienawiści.

Zakres prowadzonego monitoringu obejmuje informacje o wszczętych i zakończonych postępowaniach karnych, zgłoszenia pochodzące od organizacji pozarządowych, podmiotów indywidualnych, a także pochodzące z informacji ujawnionych w artykułach prasowych oraz raportach i opracowaniach sporządzanych przez organizacje pozarządowe. Monitorowaniu podlega sposób rozpatrywania tych przypadków przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości od momentu zaistnienia zdarzenia do momentu zakończenia działań przez właściwe podmioty.

Zgromadzone informacje są analizowane i wykorzystywane m.in. przy sporządzaniu sprawozdań z realizacji przez Polskę międzynarodowych zobowiązań oraz planowaniu dalszych działań w zakresie zwalczania przestępstw motywowanych uprzedzeniami.

W 2015 r. objęto monitoringiem 953 zdarzenia, które mogły mieć charakter przestępstw z nienawiści, z czego 470 (49,3%) stanowiło mowę nienawiści w internecie. Monitoringiem objęta jest również znaczna część zdarzeń wskazanych w wystąpieniu Rzecznika oraz podjęte w związku z tymi zdarzeniami działania Policji (postępowania przygotowawcze). Sekretarz Stanu w MSWiA wskazał również, że każde postępowanie przygotowawcze dotyczące przestępstw z nienawiści prowadzone jest pod nadzorem prokuratora.

Jednocześnie podejmowane są działania mające na celu zachęcenie ofiar i świadków przestępstw z nienawiści do zgłaszania zaistniałych zdarzeń na Policję. W 2015 r. MSWiA zakończyło realizację projektu „Imigranci wobec przestępstw z nienawiści – czyli jak skutecznie dochodzić swoich praw”, dofinansowanego ze

środków Unii Europejskiej. W ramach tego projektu przeprowadzona została kampania informacyjna skierowana do cudzoziemców, mająca zasięg ogólnokrajowy. Celem kampanii było przekazanie wiedzy na temat obowiązującego w Polsce prawa w zakresie problematyki przestępstw z nienawiści, a także zachęcenie cudzoziemców do zgłaszania przestępstw z nienawiści.

## **22. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego w sprawie wzorów pouczeń dla uczestników postępowań karnych (II.510.363.2016 z 26 kwietnia 2016 r.)**

Informacje zawarte w pouczeniach dla osób uczestniczących w postępowaniu karnym powinny być sformułowane w sposób przystępny i zrozumiały dla zainteresowanych. Nowe wzory pouczeń dla podejrzanego, pokrzywdzonego, świadka, tymczasowo aresztowanego oraz obwinionego, podobnie jak i poprzednio obowiązujące, tych warunków jednak nie spełniają. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości.

Odpowiednie regulacje prawne dotyczące prawa do informacji w postępowaniu karnym mają podstawowe znaczenie również dla prawidłowej realizacji zobowiązań międzynarodowych, zwłaszcza w zakresie skutecznej współpracy wymiarów sprawiedliwości państw członkowskich Unii Europejskiej. Minimalne standardy wynikające z prawa Unii Europejskiej dotyczące prawa do informacji w postępowaniu karnym zostały zawarte w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym. Dyrektywa ustanawia obowiązek niezwłocznego udzielania pokrzywdzonemu oraz oskarżonemu informacji umożliwiających skuteczną realizację przysługujących im praw.

Podstawową rolę w urzeczywistnianiu konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności, zwłaszcza prawa do sądu oraz prawa do obrony, odgrywają wzory pouczeń wydane w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości z 13 kwietnia 2016 r. Nowe wzory pouczeń nie odpowiadają jednak w pełni unijnym standardom informowania uczestników postępowania karnego o przysługujących im prawach i obowiązkach.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że konieczna jest zmiana podejścia do formułowania treści pouczeń. Informacje zawarte w pouczeniu powinny być zredagowane w sposób przystępny i zrozumiały dla osób niebędących prawnikami. Zdaniem Rzecznika warto wprowadzić także obowiązek dodatkowego, ustnego udzielania informacji, które uzupełnią pouczenie pisemne. Ponadto przydatne byłoby wprowadzenie do pouczeń pisemnych praktycznych informacji uzupełniających w formie schematów czy infografik.

### **23. Wystąpienie do Głównego Inspektora Pracy w sprawie uchylania się od płacenia alimentów (V.7100.5.2016 z 27 kwietnia 2016 r.)**

We wspólnym wystąpieniu skierowanym do Głównego Inspektora Pracy, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka zwrócili uwagę na problem ukrywania przez pracodawców dochodów wypłacanych pracownikom zobowiązanym do płacenia alimentów. Rzecznicy podkreślają, że uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego godzi przede wszystkim w dobro dziecka i jest przejawem „przemocy ekonomicznej”.

Problematyka zaspokojenia potrzeb dzieci uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych jest przedmiotem prac Zespołu do Spraw Alimentów, powołanego wspólnie przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Członkowie tego Zespołu wskazują na praktykę wpisywania do umowy o pracę wynagrodzenia minimalnego, podczas gdy pozostała część wynagrodzenia wypłacana jest bezpośrednio pracownikowi. Ponadto osoby zobowiązane do płacenia alimentów unikają egzekucji tych należności zatrudniając się „na czarno”, mimo konsekwencji prawnych, które grożą zarówno pracodawcom, jak i pracownikom.

Rzecznicy zwrócili się do Głównego Inspektora Pracy o przedstawienie stanowiska w tej sprawie, a w szczególności informacji, czy kontrole Państwowej Inspekcji Pracy wykazały tego typu przypadki.

### **24. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wykonywania orzeczeń sądowych dotyczących kontaktów rodziców z dzieckiem (IV.7021.204.2014 z 28 kwietnia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje wiele skarg na wykonywanie orzeczeń sądowych dotyczących kontaktów rodziców z dzieckiem. Możliwość utrzymywania regularnych kontaktów z obojgiem rodziców uznawana jest za jedno z praw dziecka, wynikające m.in. z Konwencji o prawach dziecka. Tymczasem sądowa procedura przewidziana w sprawach o wykonywanie kontaktów z dzieckiem jest – zdaniem wielu rodziców - niejasna, długotrwała i nieskuteczna. Konieczne wydaje się więc przeprowadzenie analizy akt sądowych w sprawach o wykonywanie kontaktów, a następnie rozważenie potrzeby i kierunku zmian przepisów. Z tym postulatem Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości.

Wykonanie prawa do kontaktów z dzieckiem uregulowane jest w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Postępowanie dzieli się na dwa etapy. W sytuacji, gdy jedno z rodziców narusza obowiązki wynikające z orzeczenia sądowego ustalającego kontakty z dzieckiem, albo z zawartej ugody, sąd opiekuńczy zagraża nakazaniem zapłaty określonej sumy pieniężnej. W kolejnym etapie postępowania

wykonawczego, jeżeli rodzic nadal nie wypełnia swego obowiązku wynikającego z dokumentu regulującego kontakty, sąd nakazuje zapłatę określonej kwoty.

W niektórych sprawach – jak wskazują skarżący – uprawniony do kontaktów rodzic może zgłaszać skargi na wykonywanie kontaktów, aby odzyskać w ten sposób alimenty płacone na dziecko. Niektórzy rodzice, mimo zasądzenia kolejnych kwot, nadal uniemożliwiają uprawnionym rodzicom wykonywanie kontaktów z dzieckiem, mimo że ich zadłużenie z tego tytułu wynosi nawet kilkadziesiąt tysięcy złotych. Kolejnym problemem jest zasądzenie kwot pieniężnych za brak realizacji kontaktów, w przypadku gdy samo dziecko nie wyraża zgody na kontakt z rodzicem.

Niepewność prawną obywateli wywołuje przy tym brak jednolitej praktyki i linii orzeczniczej sądów powszechnych. Dzieje się tak m.in. dlatego, że w większości spraw rodzinnych i opiekuńczych, w tym o kontakty, nie można wnieść skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego.

Rzecznik podkreślił w wystąpieniu, że kwestia istnienia racjonalnych i efektywnych regulacji prawnych, pozwalających na właściwą i aprobowaną przez wszystkich zainteresowanych członków rodziny realizację wzajemnych kontaktów jest bardzo istotna z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich.

**Minister Sprawiedliwości** w odpowiedzi z dnia 17 czerwca 2016 r. poinformował Rzecznika, że z uwagą analizuje zgłaszane postulaty i oceny obowiązujących uregulowań w obszarze prawa rodzinnego. W ramach prac Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości dokonano analizy w sprawach rozwodowych odnośnie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywania kontaktów z dzieckiem po rozwodzie w praktyce sądowej co zaowocowano przygotowaniem raportu na ten temat. Raport zwrócił uwagę na rzadkie wykorzystywanie sankcji majątkowych i zaprzecza tezie o ich nadużywaniu, dlatego podejmowanie działań w kierunku zmian obowiązujących przepisów wydaje się przedwczesne. Minister jednocześnie wskazał, że udoskonalanie przepisów o egzekucji kontaktów nie odniesie zamierzonego celu jeżeli nie nastąpi zmiana postrzegania tej kwestii w społeczeństwie. Decydującą rolę w uświadamianiu problematyczności tego zjawiska odgrywają sędziowie rodzinni, którzy na co dzień spotykają się ze skonfliktowanymi rodzinami walczącymi o dziecko, z pominięciem troski o jego dobro.

## **25. Wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania w sprawie ustawy o równym traktowaniu (XI.816.17.2016 z 29 kwietnia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Pełnomocnikowi Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania ocenę skuteczności regulacji zawartych w ustawie o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie

równego traktowania (ustawa o równym traktowaniu). Wyraził także nadzieję, że współpraca obu instytucji w przeciwdziałaniu i zwalczaniu dyskryminacji może przyczynić się do upowszechnienia wiedzy na temat obowiązujących przepisów antydyskryminacyjnych.

Praktyczne zastosowanie przepisów ustawy o równym traktowaniu jest znikome, co świadczy o jej nieskuteczności. Liczba spraw sądowych odnoszących się do naruszenia zasady równego traktowania (zaledwie 5 postępowań sądowych toczyło się na podstawie tej ustawy) zupełnie nie oddaje rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce.

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że 85% osób, które doświadczyły dyskryminacji w 2015 roku nie zgłosiło tego faktu żadnej instytucji publicznej. Co więcej, wielu Polaków nie wie, że dyskryminacja jest zabroniona w takich obszarach jak zatrudnienie i rynek pracy (27%) lub dostęp do dóbr i usług (40%). Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele, m.in. niska świadomość prawna, brak zrozumienia dla zjawiska dyskryminacji, brak zaufania do organów i instytucji publicznych, lęk przed retorsjami spowodowanymi zgłoszeniem przypadku dyskryminacji, niechęć przed ujawnianiem informacji na temat swojego życia prywatnego, a także brak wiary w skuteczność interwencji.

Podstawowym zarzutem kierowanym pod adresem ustawy jest zróżnicowanie sytuacji prawnej ofiar nierównego traktowania ze względu na ich cechę osobistą będącą jednocześnie przesłanką dyskryminacji. Ustawa o równym traktowaniu najszerzą ochronę przyznaje bowiem osobom traktowanym nierówno ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, najslabiej chroni zaś ofiary dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie, światopogląd, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną.

Ponadto zakres zastosowania ustawy jest ograniczony do sytuacji naruszenia zasady równego traktowania ze względu na zamknięty katalog przesłanek dyskryminacyjnych. W konsekwencji gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie zostały w Polsce zapewnione w stopniu wystarczającym.

Rzecznik podkreślił, że standard ochrony przed dyskryminacją wynikający z Konstytucji RP jest wyższy niż standard wynikający z regulacji prawnych Unii Europejskiej. Tym samym przepisy prawa krajowego, zgodne z dyrektywami unijnymi, mogą być niekonstytucyjne. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w dniu 31 marca 2016 r. wniosek w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę na akty prawa międzynarodowego, które w znaczący sposób mogłyby wzmocnić ochronę przed dyskryminacją w Polsce. Istotne wydaje się ratyfikowanie Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i

podstawowych wolności, który formułuje ogólny zakaz dyskryminacji. Rzecznik wystąpił też w styczniu 2016 r. do Prezesa Rady Ministrów w sprawie konieczności ratyfikowania Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, przewidującego mechanizm skargi indywidualnej w sprawach naruszenia przepisów tej Konwencji.

**Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania** piśmie z dnia 25.07.2016 r. poinformował, że nie posiada kompetencji do podejmowania działań zmierzających do podpisania oraz ratyfikowania umów międzynarodowych związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji oraz realizacją zasady równego traktowania. Kompetencje Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania ograniczają się do przedkładania Prezesowi Rady Ministrów opinii, w uzgodnieniu z właściwymi ministrami, w sprawie przystąpienia przez Rzeczypospolitą Polską do umów międzynarodowych dotyczących zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji. Tak więc, póki Prezes Rady Ministrów nie wyrazi zgody Pełnomocnikowi na sporządzenie dokumentów, których przyjęcie przez Radę Ministrów skutkowałoby związaniem się przez Rzeczypospolitą Polską umową międzynarodową, tak długo Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania nie jest właściwym organem do sporządzania tych dokumentów zarówno na podstawie ustawy o umowach międzynarodowych, jak również ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. W opinii Pełnomocnika kwestia konstytucyjności przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania powinna zostać rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny, którego orzeczenie pozwoli na ewentualne podjęcie dalszej dyskusji i konkretnych działań, których efektem byłaby nowelizacja ustawy.

## **26. Wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie edukacji osób z głęboką niepełnosprawnością intelektualną (XI.7036.19.2016 z 29 kwietnia 2016 r.)**

Dzieci i młodzież z głęboką niepełnosprawnością intelektualną funkcjonują faktycznie poza systemem edukacji, mimo że konstytucyjnym obowiązkiem państwa jest zapewnienie wszystkim obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Nie mają statusu uczniów, a jedynie uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych. Na zajęciach nie obowiązuje podział na grupy wiekowe, ani na poszczególne etapy edukacji. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich warto rozważyć zmianę przepisów dotyczących kształcenia osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim, aby w większym stopniu umożliwić udział tych osób w systemie powszechnej edukacji.

Osoby z głęboką niepełnosprawnością intelektualną w wieku od 3 do 25 lat uczestniczą w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych na podstawie indywidualnego



programu opracowanego dla każdego uczestnika zajęć. Nie ma jednak prawnego obowiązku – jak w przypadku uczniów – przygotowania podstawy programowej ani ramowego programu nauczania w poszczególnych latach. Przepisy wyznaczają jedynie kilka obszarów, wokół których powinny koncentrować się zajęcia przez cały czas ich trwania, czyli nawet przez 22 lata.

Poważny problem stanowi brak określenia warunków oraz sposobu oceniania i promowania. Nie obowiązuje także podział na poszczególne etapy edukacji, jak w przypadku uczniów. Uczestnicy zajęć nie otrzymują świadectwa lub jego odpowiednika. Jest to istotne w sytuacji zmiany kwalifikacji orzeczenia o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych na orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. Przepisy nie przewidują w sposób wyraźny, kto w takiej sytuacji powinien określić poziom nauczania danego ucznia.

Ponadto przepisy umożliwiają udział w jednej grupie zajęciowej osobom w bardzo zróżnicowanym wieku – od 3 do 25 lat. W praktyce zdarza się, że do jednej grupy trafiają małe dzieci i dorosła młodzież. Problemem jest także brak możliwości pobytu w świetlicy poza zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi, co poważnie utrudnia rodzicom pogodzenie obowiązków zawodowych z opieką nad dzieckiem.

## **27. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości oraz Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka w sprawie prawa osoby zatrzymanej do kontaktów z adwokatem bądź radcą prawnym (II.5150.9.2014 z 29 kwietnia 2016 r.)**

Osobie zatrzymanej przysługuje prawo do obrony. Dlatego zasady kontaktu z adwokatem bądź radcą prawnym dla wszystkich zatrzymanych powinny być jednolite, jasne i precyzyjne. Dotyczy to także uregulowania kontaktów telefonicznych zatrzymanego z adwokatem. W sytuacji zatrzymania podstawowe znaczenie ma przystępna informacja, przekazana przez funkcjonariuszy policji, o prawach przysługujących osobie zatrzymanej, w tym o prawie do rozmowy z adwokatem. Na te kwestie Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę w wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości oraz Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka.

Zatrzymanemu należy niezwłocznie umożliwić – na jego żądanie – nawiązanie kontaktu z adwokatem (radcą prawnym), a także bezpośrednią z nim rozmowę. Przepisy nie precyzują jednak, czy zatrzymany może kontaktować się z adwokatem również telefonicznie. W praktyce to się nie zdarza. W ocenie Rzecznika, jak również Naczelnej Rady Adwokackiej, konieczne jest doprecyzowanie postanowień kodeksu postępowania karnego w tym zakresie.



Z doświadczenia adwokatów wynika ponadto, że zatrzymani niejednokrotnie są skutecznie zniechęceni do skorzystania z fachowej pomocy prawnej przez samych zatrzymujących. Rzadko dochodzi do sytuacji, aby osoba zatrzymana stanowczo żądała umożliwienia kontaktu z adwokatem. W wystąpieniu do Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka, Rzecznik postuluje podjęcie odpowiednich działań, w tym szkoleń dla funkcjonariuszy policji, które zwrócą uwagę na znaczenie w postępowaniu karnym informowania osób zatrzymanych o przysługujących im prawach.

Istotne uprawnienia dla osób zatrzymanych, podejrzanych i oskarżonych gwarantuje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumienia się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności. Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości zwrócił się o informacje na temat procesu implementacji tej dyrektywy.

**Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka** w piśmie z 17 maja 2016 r. poinformował, że przygotowywane są nowe wytyczne zawierające praktyczne wskazówki dla policjantów dokonujących zatrzymań. Projekt wytycznych jest dostępny na stronie internetowej Biura Służby Kryminalnej KGP.

Znajdujące się w projekcie wytycznych przepisy dotyczące zatrzymania przewidują, że policjant natychmiast po zatrzymaniu osoby informuje ustnie tę osobę o przyczynach zatrzymania i o przysługujących jej prawach, w szczególności o prawie do skorzystania z pomocy adwokata lub radcy prawnego. Zatrzymanemu na jego żądanie należy niezwłocznie umożliwić nawiązanie kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym, a także bezpośrednią z nim rozmowę. Obecność policjanta podczas tej rozmowy może mieć charakter wyjątkowy i musi być uzasadniona szczególnymi okolicznościami.

Osobie, która nie włada językiem polskim, policjant wręcza przetłumaczone na język dla niej zrozumiały pouczenie o uprawnieniach. Zatrzymanemu obywatelowi państwa obcego na jego prośbę umożliwia się nawiązanie kontaktu z właściwym urzędem konsularnym lub przedstawicielstwem dyplomatycznym, a w razie zatrzymania osoby nieposiadającej żadnego obywatelstwa – z przedstawicielem państwa, w którym ma ona stałe miejsce zamieszkania.

W piśmie informującym jednostki organizacyjne Policji o ogłoszeniu nowych wytycznych, wyeksponowane zostaną zagadnienia wymagające szczególnej uwagi policjantów, m.in. kwestia prawidłowego realizowania obowiązku informowania

uczestników postępowania przygotowawczego, w tym osoby zatrzymanej, o jej prawach i obowiązkach.

Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji zapewnił jednocześnie, że Policja dołoży wszelkich starań, aby nie dochodziło do nieprawidłowości dotyczących dostępu zatrzymanych do pomocy prawnej.

## **28. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zobowiązania przez sąd sprawcy przemocy w rodzinie do opuszczenia mieszkania (IV.7214.62.2014 z 29 kwietnia 2016 r.)**

Osoba doświadczająca przemocy w rodzinie może wystąpić do sądu o zobowiązanie sprawcy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania, na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Ze spraw badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich wynika jednak, że szybkie zakończenie postępowania sądowego w tych sprawach jest w praktyce trudne do osiągnięcia. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z pytaniem, czy resort zamierza podjąć działania, które usprawnią przebieg tych postępowań i zapewnią skuteczniejszą ochronę praw osób doświadczających przemocy w rodzinie.

Przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie umożliwiają sądom w postępowaniu cywilnym zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia mieszkania, niezależnie od tego, czy sprawcy można zarzucić popełnienie przestępstwa. W skargach kierowanych do Rzecznika osoby doświadczające przemocy wskazują jednak, że mimo podjętych działań nie są w stanie w krótkim czasie doprowadzić do usunięcia sprawcy z mieszkania i odseparowania od ofiar przemocy.

W jednej ze spraw skarżąca złożyła wniosek o zobowiązanie sprawcy przemocy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania z powodu rażąco nagannego zachowania się oraz stosowania gróźb i przemocy. Pierwsza rozprawa odbyła się dopiero po 9 miesiącach od wpływu wniosku, mimo że przepisy ustawy przewidują termin jednego miesiąca na wyznaczenie rozprawy. Jak wskazał sąd, opóźnienie wyniknęło z konieczności rozpoznania wniosków skarżącej i uczestnika postępowania (sprawcy przemocy) o zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Ponadto świadkowie, o których przesłuchanie wnioskował uczestnik postępowania, nie stawiali się na rozprawach, mimo stosowania przez sąd środków dyscyplinujących. Sąd wyznaczał więc kolejne rozprawy, co powodowało zwłokę w rozpoznaniu sprawy. Terminy rozpraw nie są wyznaczane poza kolejnością.

Zdaniem Rzecznika konieczne jest przestrzeganie ustawowego terminu na wyznaczenie rozprawy. Zasadne wydaje się także ograniczenie przez sąd przeprowadzania kolejnych rozpraw, które opóźniają czas wydania orzeczenia.

**Podsekretarz w Ministerstwie Sprawiedliwości** w odpowiedzi z dnia 7 lipca 2016 r. poinformował, że w przedmiocie długości toczących się postępowań oraz przekroczenia przez sądy miesięcznego terminu przewidzianego do odbycia pierwszej rozprawy konstrukcja przepisu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie jest właściwa i realizuje potrzebę szybkiego rozpoznawania spraw. Podobne rozwiązania dotyczące terminów rozpoznawania spraw zostały wprowadzone także w innych postępowaniach na przykład w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego czy ustawie o wychowaniu w trzeźwości i mają one charakter instrukcyjny dla sądów, aby zwracały szczególną uwagę na tę kategorię spraw z punktu widzenia zasady szybkości postępowania. Podsekretarz Stanu zgodził się z uwagami Rzecznika odnośnie istnienia wielu niezależnych od sądów przyczyn powodujących przedłużanie procedowania w tej kategorii spraw i wskazał, że działaniem zmierzającym do poprawy stanu opisanego w wystąpieniu Rzecznika jest zmobilizowanie prezesów sądów do przestrzegania zapisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie właściwego organizowania i wyznaczania terminów posiedzeń i rozpraw w celu zagwarantowania sprawnego przebiegu postępowania.

#### **29. Wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie pobierania dopłat przez osoby bezprawnie użytkujące grunty (VII.7202.45.2015 z 29 kwietnia 2016 r.)**

Problem pobierania dopłat przez osoby posiadające grunt w złej wierze ma istotne znaczenie społeczne. Świadczą o tym m.in. doniesienia medialne i skargi rolników wpływające do Rzecznika Praw Obywatelskich. Przyjęte rozwiązania prawne są - w ocenie Rzecznika - niewystarczające. Dlatego Rzecznik wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zmianę przepisów w taki sposób, aby umożliwić Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa weryfikowanie charakteru posiadania gruntów rolnych przez podmioty składające wnioski o przyznanie dopłat.

Celem przyznawania płatności bezpośrednich jest wspieranie działalności rolniczej. Przyznanie tych płatności jest uzależnione od faktycznego użytkowania gruntów rolnych, a nie od prawa własności gruntów.

Obowiązujące przepisy nie zobowiązują Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do kontroli, czy rolnik, który ubiega się o dopłaty, jest uprawniony do prowadzenia działalności rolniczej na danym gruncie. W ustawie o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego wprowadzono niedawno obowiązek wykazania tytułu prawnego przez rolników wnioskujących o przyznanie dopłat do działki rolnej wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Rozwiązanie to nie uwzględnia jednak sytuacji, gdy wniosek o dopłatę składa podmiot bezprawnie użytkujący grunty stanowiące przedmiot własności prywatnej.

Rzecznik podkreślił, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca powinien ustanowić przepisy i procedury udzielające równej ochrony prawnej prawom majątkowym, a jednocześnie ma obowiązek powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które te prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.

W odpowiedzi z 21 maja 2016 r. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** wskazał, że płatności bezpośrednie przysługują użytkownikowi, który rzeczywiście wykonuje wszelkie czynności niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa. Dopłaty nie są przewidziane dla właścicieli, którzy dysponując jedynie tytułem własności, nie zajmują się produkcją rolną. To podejście zapewnia realizację celu, jakim jest skierowanie wsparcia bezpośredniego do osób faktycznie zajmujących się działalnością rolniczą.

Przepisy unijne nie upoważniają państwa członkowskiego do uzależnienia prawa do otrzymania płatności bezpośrednich od posiadania tytułu prawnego do gruntów, do których płatności te miałyby zostać przyznane. Jedynym wyjątkiem są rozwiązania wprowadzone ustawą z 9 marca 2016 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw, które dotyczą wyłącznie działek rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ze względu na częste przypadki nieuregulowanego stanu prawnego ziemi rolnej będącej w obrocie prywatnym, to rozwiązanie nie może obejmować wszystkich gruntów. Właściciel nieruchomości może dochodzić swych praw w postępowaniu przed sądami powszechnymi.

### **30. Wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie mechanizmu redukcji jednolitej płatności (VII.7202.24.2015 z 29 kwietnia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje wiele skarg od spółdzielni rolniczych w kwestii mechanizmu redukcji jednolitej płatności obszarowej. Obecny stan prawny, wynikający z ustawy o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, nie uwzględnia zróżnicowania dużych podmiotów rolniczych objętych taką redukcją, a w szczególności specyfiki spółdzielni rolniczych. Rzecznik ponownie skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, prosząc o wyjaśnienia dotyczące celowości objęcia wysoką redukcją jednolitej płatności obszarowej tych spółdzielni rolniczych, które zrzeszają wielu rolników indywidualnych.

Rzecznik podkreślił, że nie kwestionuje zgodności z przepisami unijnymi redukcji jednolitej płatności obszarowej dla rolników w odniesieniu do kwoty przekraczającej 150 tys. euro o 100%. Wątpliwości budzi nie tyle sama dopuszczalność takiej redukcji, co jej celowość.

Ze skarg wnoszonych przez spółdzielnie rolnicze, zrzeszające często dużą liczbę osób wynika, że redukcja zmniejsza wynagrodzenie indywidualnych rolników będących członkami tych spółdzielni, często nawet w wysokości kilkunastu procent.

Ponadto obecna regulacja prawna prowadzi do sytuacji, w której rolnicy indywidualni użytkujący stosunkowo duże obszary ziemi otrzymają jednolitą płatność obszarową w wysokości 100%, podczas gdy podmioty zrzeszone w spółdzielniach rolniczych i często użytkujące niewielkie obszary ziemi zostaną tej płatności pozbawieni. Budzi to poważne wątpliwości zarówno z punktu widzenia celu wprowadzenia redukcji – jakim jest ograniczenie pomocy dla dużych, dobrze prosperujących przedsiębiorców rolniczych – jak i w świetle konstytucyjnej zasady równości, a także zasady sprawiedliwości społecznej.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w treści zasady sprawiedliwości społecznej mieści się zakaz równego traktowania podmiotów nierównych. W omawianej sprawie za podmioty nierówne należy uznać dużych przedsiębiorców rolniczych posiadających znaczne obszary użytków rolnych oraz spółdzielnie rolnicze zrzeszające dużą ilość małych podmiotów.

**Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** w piśmie z 20 maja 2016 r. poinformował Rzecznika, że z dotychczasowych doświadczeń związanych ze stosowaniem mechanizmu redukcji wynika, że rozwiązaniem, które lepiej odpowiadałoby polskim uwarunkowaniom byłoby odliczanie kosztów zatrudnienia od podstawy redukcji. W ten sposób restrykcyjność redukcji zostałaby złagodzona m.in. w stosunku do podmiotów działających w sposób kolektywny (spółdzielni rolniczych) czy gospodarstw hodowlanych, które mają szczególne znaczenie gospodarcze z uwagi na swoją rolę w tworzeniu i rozpowszechnianiu innowacji w rolnictwie. Takie rozwiązanie sprzyjałoby też utrzymaniu lub nawet zwiększeniu zatrudnienia w gospodarstwach wielkopowierzchniowych, których większość zlokalizowana jest na obszarach po byłych Państwowych Gospodarstwach Rolnych.

### **31. Wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przypadków nieludzkiego traktowania osób przebywających w domach opieki (III.7065.64.2016 z 29 kwietnia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zmianę przepisów, na podstawie których działają prywatne domy opieki tak, aby nie dopuścić do powtarzania się nagłośnionych ostatnio przypadków naruszania praw przebywających tam osób starszych, chorych i niepełnosprawnych. Przede wszystkim konieczne jest uniemożliwienie wykonywania takiej działalności bez zezwolenia. Nieprawidłowości występują jednak również w domach opieki, które wymagane zezwolenie uzyskały. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczą w szczególności



niskiego standardu usług, braku wymogów dotyczących kwalifikacji osób zatrudnionych w prywatnych domach opieki, a także ograniczania praw przebywających w nich osób.

Rzecznik wskazuje na trudności związane z kontrolowaniem placówek zajmujących się całodobową opieką. Podmioty prowadzące działalność gospodarczą, która faktycznie wymaga zezwolenia, omijają przepisy rejestrując np. prowadzenie pensjonatu ze stołówką, wynajem pokoi czy agroturystykę. Nadal zdarzają się przypadki utrudniania czy wręcz udaremniania kontroli takich placówek. W ocenie Rzecznika regulacje zawarte w ustawie o pomocy społecznej nie dają obecnie wojewodom wystarczających podstaw do podejmowania skutecznych działań. Istniejący system kar pieniężnych zawodzi. Nie zdaje egzaminu także najbardziej rygorystyczna sankcja w postaci nakazu wstrzymania prowadzenia placówki bez zezwolenia. W konsekwencji to wojewoda i pomoc społeczna mają wówczas obowiązek zapewnienia odpowiednich miejsc pobytu dla osób przebywających w likwidowanej placówce.

Rzecznik zwraca uwagę również na niski standard usług socjalno-bytowych oraz problemy dotyczące przestrzegania praw osób przebywających w domach opieki. Osoby umieszczane w takich placówkach nie zawsze wyrażają na to zgodę. Umowę często zawiera rodzina, mimo że osoba umieszczana w placówce nie jest ubezwłasnowolniona. W umowach znajdują się niejednokrotnie postanowienia ograniczające prawa osób przebywających w domach opieki, np. zakaz opuszczania placówki. Jak podkreśla Rzecznik, szczególnie trudne do skontrolowania są przypadki podawania leków, również psychotropowych, bez nadzoru lekarza oraz stosowanie przymusu bezpośredniego.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 23 maja 2016 r. poinformowała, że zwróciła się do wojewodów o informacje na temat kontroli prowadzonych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówkach zapewniających całodobową opiekę. Obecnie trwa analiza przesłanych informacji.

W resorcie trwają też prace nad określeniem, jakie rozwiązania prawne byłyby niezbędne. Dotyczy to m.in. wprowadzenia wskaźnika i wymaganych kwalifikacji personelu opiekuńczego zatrudnianego w prywatnych domach opieki.

Wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich, w ramach współpracy z resortem rodziny, pracy i polityki społecznej, na bieżąco zgłaszają swoje problemy związane z kontrolą placówek zapewniających całodobową opiekę. Niejednokrotnie skutkiem takich zgłoszeń są zmiany przepisów prawa, które usprawniają pracę służb kontrolnych wojewody. Do ustawy o pomocy społecznej wprowadzono przepisy mówiące o obowiązku zapewniania wsparcia przez Policję, aby nie dochodziło do przypadków utrudniania czy udaremniania prowadzonych kontroli.

### **32. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uchylenia mandatu karnego (II.519.1608.2015 z 29 kwietnia 2016 r.)**

Osoby ukarane grzywną w postępowaniu mandatowym wskazują w skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich na ograniczone możliwości uchylenia prawomocnego mandatu karnego. Pomimo wprowadzenia zmian w przepisach, zgodnie z postulatami Rzecznika, obowiązujący stan prawny nadal budzi pewne zastrzeżenia co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o rozszerzenie przesłanek uchylenia prawomocnego mandatu, a także umożliwienie ubiegania się o odszkodowanie w sytuacji uchylenia mandatu.

Uchylenie prawomocnego mandatu karnego możliwe jest tylko w sytuacjach ściśle określonych w art. 101 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Dotyczy to m.in. sytuacji, gdy mandat nałożono za czyn niebędący wykroczeniem bądź za czyn popełniony w okolicznościach wyłączających jego bezprawność, tj. w przypadku obrony koniecznej i stanu wyższej konieczności.

Prawomocny mandat zostanie uchylony także wówczas, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego została nałożona grzywna. Ta podstawa uchylenia prawomocnego mandatu została wprowadzona do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 15 lipca 2014 r. (sygn. akt K 23/13), uwzględniającego wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zdaniem Rzecznika, obecny stan prawny dotyczący przesłanek uchylenia prawomocnego mandatu karnego wywołuje wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości, jeżeli porównamy przesłanki uchylenia wyroku w sprawie o wykroczenie na skutek kasacji, a także przesłanki do wznowienia postępowania sądowego. W pewnych sytuacjach bowiem prawomocne orzeczenie sądu podlega uchyleniu jako obarczone rażącymi uchybieniami, a postępowanie może zostać wznowione. Jednocześnie wystąpienie tego samego rodzaju uchybień nie daje podstawy do uchylenia prawomocnego mandatu karnego.

W szczególności ma to miejsce, gdy: orzeczenie wydała osoba nieuprawniona do jego wydania lub podlegająca wyłączeniu z mocy prawa albo niezdolna do orzekania; orzeczenie nie zostało podpisane; zachodzi sprzeczność w treści orzeczenia uniemożliwiająca jego wykonanie; doszło do przestępstwa w związku z postępowaniem, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło to mieć wpływ na treść orzeczenia; ujawniły się nowe fakty lub dowody, nieznane wcześniej organowi wystawiającemu mandat.



W ocenie Rzecznika, należy również zastanowić się nad rozszerzeniem przesłanek do uchylenia mandatu w przypadku nieświadomego popełnienia wykroczenia. O tych okolicznościach mówi art. 7 kodeksu wykroczeń. Zgodnie z treścią tego przepisu, nieświadomość tego, że czyn jest zagrożony karą, nie wyłącza odpowiedzialności, chyba że nieświadomość była usprawiedliwiona. Ponadto ten, kto pozostaje w błędzie co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego, nie popełnia wykroczenia umyślnego.

Jednocześnie Rzecznik zwraca uwagę na brak możliwości ubiegania się o odszkodowanie przez osobę ukaraną prawomocnym mandatem karnym, który następnie został uchylony. Osoba ta ma wyłącznie prawo do otrzymania zwrotu uiszczonych kwot grzywny. Rozwiązanie to również może być niezgodne z konstytucyjną zasadą równości.

### **33. Wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (V.7204.35.2015 z 29 kwietnia 2016 r.)**

Kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi obywateli wskazują, że obowiązujące zasady gospodarowania odpadami komunalnymi wymagają zmiany. Zastrzeżenia dotyczą ustalania opłaty ryczałtowej za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości wykorzystywanych, przez część roku, na cele rekreacyjne. Obciążenia z tego tytułu wzrosły kilkukrotnie. O problemach właścicieli tych nieruchomości Rzecznik Praw Obywatelskich informuje w wystąpieniu do Ministra Środowiska.

Obowiązująca od 1 lutego 2015 r. nowelizacja przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zmieniła dotychczasowy sposób określania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku właścicieli nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjne. Całoroczna opłata ryczałtowa, ustalana przez gminy, jest jednolita bez względu na stopień wykorzystania nieruchomości. Ponadto ustawa nie określa maksymalnej stawki opłaty, chociaż taki wymóg wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2013 r. (sygn. akt K 17/12).

Wprowadzone różnicowanie stanowiło realizację postulatu gmin, które miały trudności w naliczaniu opłat za gospodarowanie odpadami powstającymi na nieruchomościach rekreacyjno-wypoczynkowych. W ocenie Rzecznika różnicowanie to nie jest jednak ani proporcjonalne ani uzasadnione. Obywatele wskazują w skargach, że w związku z wprowadzeniem opłaty ryczałtowej ponoszą często kilkukrotnie wyższe opłaty niż dotychczas, nawet w sytuacji, gdy nieruchomość wykorzystują jedynie w krótkim okresie urlopowym.

Ponadto regulacje dotyczące opłaty ryczałtowej pomijają całkowicie wnioski wpływające z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2013 r. (sygn. akt K

17/12) dotyczące obowiązku określenia w ustawie górnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami, jakie mogą wprowadzać gminy. Trybunał wskazał w tym wyroku, że prawodawca zobowiązany jest wyznaczyć granice, w jakich rada gminy może realizować kompetencję do ustalania opłaty lokalnej. Ich brak narusza standardy konstytucyjne (obciążenia finansowe takie jak podatki i inne świadczenia publiczne powinny wynikać z ustawy).

**Minister Środowiska** w piśmie z 21 czerwca 2016 r. podziela pogląd Rzecznika, że powyższa sytuacja wymaga rozważenia interwencji legislacyjnej, zwłaszcza że przemawiają za tym względy dostosowania omawianej regulacji do standardów konstytucyjnych, przynajmniej poprzez określenie w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach górnej stawki opłaty ryczałtowej od nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjne.

#### **34. Wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie równego dostępu do nauczania religii lub etyki dla wszystkich uczniów (XI.5601.4.2016 z 29 kwietnia 2016 r.)**

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że dostępność lekcji religii mniejszości wyznaniowych oraz lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej poprawiła się w ostatnich latach. Ma to odzwierciedlenie zarówno w przepisach prawnych, jak i w praktyce. Zalecenia Rzecznika zawarte w raporcie pt. „Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej. Analiza i zalecenia” dotyczą przede wszystkim doskonalenia rozwiązań organizacyjnych, ale także wprowadzenia pewnych zmian w przepisach prawa.

Szkoły rzadko informują rodziców i uczniów o możliwości zorganizowania lekcji religii mniejszości wyznaniowych i lekcji etyki na życzenie. Rzecznik postuluje wprowadzenie do przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej obowiązku informowania rodziców i uczniów przez dyrektorów szkół o zasadach organizacji takich lekcji. Istotne jest także prowadzenie kampanii informacyjnych na temat zasad organizowania lekcji religii i etyki, w tym o nauczaniu religii mniejszościowych kościołów i związków wyznaniowych.

Rzecznik podkreślił w wystąpieniu, że wymaganie składania deklaracji o odmowie uczestnictwa w lekcjach religii lub etyki albo wymaganie wyrażenia życzenia udziału w takich lekcjach w obecności innych rodziców i uczniów stanowi naruszenie wolności sumienia i wyznania oraz prawa do nieujawniania swego światopoglądu, przekonań religijnych czy wyznania.

Istotne jest również, aby szkoły wykazywały większą inicjatywę w organizowaniu lekcji religii lub etyki, a nie tylko obarczały tym zadaniem zainteresowanych rodziców i uczniów. Dlatego potrzebna jest odpowiednia zmiana przepisów, aby podmiotem

uprawnionym do złożenia wniosku o zorganizowanie lekcji religii były także kościoły i związki wyznaniowe. Konieczne są także usprawnienia organizacyjne, tak aby uczniowie nie byli zniechęceni do zajęć np. trudnym dojazdem czy dodatkowym czasem oczekiwania na lekcje. Kolejnym postulatem jest wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych, które zapewnią, że oceny z lekcji religii prowadzone w ramach systemu oświaty będą każdorazowo uwzględniane na świadectwach szkolnych - tak jak ma to miejsce w przypadku lekcji religii rzymskokatolickiej.

Dyrektorzy szkół powinni także zapewnić prowadzenie lekcji etyki przez nauczycieli z odpowiednimi kwalifikacjami. Rzecznik wielokrotnie sygnalizował ten problem Ministrowi Edukacji Narodowej. Obowiązek organizowania lekcji etyki powinien wynikać z ustawy o systemie oświaty, a nie wyłącznie z przepisów rozporządzenia. Takie rozwiązanie zwiększyłoby ochronę prawną osób doświadczających dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd.

Ponadto zdaniem Rzecznika statystyki powinny zostać uzupełnione o liczbę uczniów w szkole uczestniczących w lekcjach etyki lub danej religii. Pozwoli to oszacować rzeczywisty dostęp do nauczania etyki i religii mniejszości narodowych. Obecnie gromadzone informacje dotyczą tylko liczby szkół, w których prowadzone są lekcje etyki i lekcje religii.

**Minister Edukacji Narodowej** w piśmie z 8 czerwca 2016 r. podzieliła część sygnalizowanych w raporcie wątpliwości. Jednocześnie zastrzegła, że Ministerstwo nie planuje obecnie żadnych zmian w obowiązujących w tym zakresie przepisach.

Wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika świadczą o poprawie w dostępie do lekcji religii mniejszości wyznaniowych oraz lekcji etyki w szkołach. Minister podzieliła przy tym stanowisko Rzecznika co do niedopuszczalności niektórych praktyk, jak żądanie od rodziców deklaracji o odmowie udziału dziecka w lekcjach religii lub etyki, czy też obciążanie ich zadaniem organizowania takich lekcji pomimo tego, że obowiązek ten spoczywa na szkołach i organach prowadzących.

Minister nie zgodziła się natomiast z postulatem gromadzenia przez resort danych statystycznych uwzględniających liczbę uczniów uczestniczących w lekcjach różnych religii oraz etyki. Zdaniem Rzecznika, dane takie pozwoliłyby na bieżącą ocenę dostępności tych lekcji w placówkach oświatowych. Ministerstwo nie podziela też opinii na temat potrzeby wprowadzenia obowiązku informowania rodziców o możliwości zorganizowania w szkole tego typu zajęć.

**35. Wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie leczenia osób pozbawionych wolności chorych na wirusowe zapalenie wątroby typu C (IX.517.283.2015 z 29 kwietnia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie wystąpił do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie sytuacji osób pozbawionych wolności, chorych na wirusowe zapalenie wątroby typu C. Zdaniem Rzecznika przekazane dotychczas informacje o leczeniu chorych nie są wystarczające. Nie odnoszą się także do postulatu zapewnienia chorym opieki psychologicznej. Ponadto w ocenie Rzecznika konieczne jest podjęcie szerszych działań o charakterze informacyjnym, aby zapobiegać zakażeniom, a także przeciwdziałać stygmatyzacji społecznej osób zakażonych wirusem HCV.

Od lat systematycznie wzrasta liczba osób zakażonych wirusem HCV. Wskaźniki dotyczące częstości występowania wirusowego zapalenia wątroby typu B i C w populacji osób pozbawionych wolności są wyższe niż dla ogółu społeczeństwa. Tymczasem zarówno więźniowie, jak i personel jednostek penitencjarnych nie dysponują wystarczającą wiedzą na temat chorób zakaźnych przenoszonych drogą krwi.

Zasadnicze znaczenie ma profilaktyka pierwotna, czyli zwiększenie wiedzy osób pozbawionych wolności oraz personelu medycznego o drogach zakażenia i czynnikach ryzyka, możliwościach zapobiegania zakażeniom i zachorowaniom na wirusowe zapalenie wątroby, a także uświadomienie, że WZW typu C można skutecznie leczyć. Istotna jest także profilaktyka wtórna, czyli wczesne wykrywanie i skuteczne leczenie osób pozbawionych wolności.

Podejmowane działania o charakterze prewencyjnym polegające na zapoznaniu z problematyką związaną z zakażeniami wirusem HCV przy przyjęciu do jednostki penitencjarnej, są w ocenie Rzecznika niewystarczające. Odpowiedź na wcześniejsze wystąpienie Rzecznika nie zawiera także szeregu ważnych informacji dotyczących leczenia więźniów chorych na WZW typu C. Dyrektor Generalny Służby Więziennej nie odniósł się też do kwestii zapewnienia osobom zakażonym HCV specjalistycznej pomocy psychologa. Wsparcie psychologiczne dla chorych jest ważnym elementem leczenia osób chorych na WZW typu C.

**Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej** w piśmie z 17 maja 2016 r. zapewnił, że Biuro Służby Zdrowia Centralnego Zarządu Służby Więziennej podejmuje liczne działania ukierunkowane na stały wzrost kompetencji personelu medycznego i niemedycznego Służby Więziennej w zakresie zagadnień dotyczących profilaktyki i terapii chorób zakaźnych w warunkach izolacji penitencjarnej. Wskazał m.in. na organizowane przez Biuro Służby Zdrowia tematyczne konferencje naukowo-szkoleniowe.

Ponadto Centralny Zarząd Służby Więziennej – zgodnie z sugestią Rzecznika - wprowadzi do realizacji od przyszłego roku przez Naczelnych Lekarzy Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej programy oświatowo-zdrowotne dotyczące

problematyki związanej z chorobami zakaźnymi przenoszonymi przez krew, ze szczególnym uwzględnieniem zapalenia wątroby typu C.

### **36. Wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie projektu ustawy o biegłych rewidentach (VII.561.15.2014 z 29 kwietnia 2016 r.)**

W związku z trwającymi pracami nad projektem ustawy z dnia 11 kwietnia 2016 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Ministrowi Finansów najważniejsze postulaty zawarte we wcześniejszych wystąpieniach dotyczących sytuacji prawnej biegłych rewidentów.

Rzecznik wskazywał w swych wystąpieniach na problem ograniczania praw kandydatów na biegłych rewidentów do utrwalania treści własnej pracy egzaminacyjnej podczas wglądu do niej, w przypadku niezaliczenia egzaminu w postępowaniu kwalifikacyjnym na biegłego rewidenta oraz dostępu do informacji zawierających wzory poprawnych rozwiązań i odpowiedzi z egzaminów. Prawa te powinny zostać zapisane w nowej ustawie w sposób jednoznaczny i precyzyjny.

Do zadań Komisji Nadzoru Audytowego należy m.in. zatwierdzanie uchwał organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów oraz zaskarżanie do sądu administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia, uchwał KIBR niepodlegających zatwierdzeniu, jeżeli naruszają przepisy prawa lub godzą w interes publiczny lub też zawierają pomyłki lub błędy. Tak określone kompetencje Komisji Nadzoru Audytowego nie umożliwiają reagowania w późniejszym terminie na sprzeczne z prawem lub konstytucyjnymi standardami uchwały organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów. W ocenie Rzecznika 30-dniowy termin na zaskarżenie uchwał do sądu administracyjnego powinien zostać wydłużony.

Poważne wątpliwości Rzecznika budzi także obecny kształt procedury dotyczącej skreślenia biegłego rewidenta z rejestru. Rozwiązanie to nie zapewnia mu prawa do obrony. 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 uchwały Krajowej Rady Biegłych Rewidentów. Biegły powinien mieć możliwość przedstawienia własnego stanowiska i obrony swych praw i interesów, co możliwe jest jedynie w trakcie postępowania dyscyplinarnego.

### **37. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie opłat pobieranych za zaświadczenia lekarskie od seniorów uczestniczących w zajęciach sportowych (V.7010.111.2015 z 4 maja 2016 r.)**



Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie wystąpił do Ministra Zdrowia o wprowadzenie bezpłatnych zaświadczeń lekarskich o braku przeciwwskazań zdrowotnych do udziału w zajęciach sportowych dla seniorów – uczestników Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Pobieranie opłat za tego rodzaju zaświadczenia jest niezgodne z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Jak zapewniało Ministerstwo Zdrowia, zaświadczenia lekarskie związane z uczestnictwem seniorów w zajęciach sportowych miały zostać zaliczone do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Projekt nowelizacji ustawy nie przewiduje jednak rozwiązania postulowanego przez Rzecznika.

### **38. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie pomocy postpenitencjarnej dla osób opuszczających zakłady karne (IX.517.908.2016 z 4 maja 2016 r.)**

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z postulatem zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Zmiana obowiązującego stanu prawnego miałaby umożliwić udzielenie pomocy postpenitencjarnej wszystkim osobom pozbawionym wolności, które takiej pomocy potrzebują. Obecnie znaczna grupa osób pozbawionych wolności jest wyłączona z korzystania z indywidualnych form pomocy udzielanej ze środków Funduszu. Tej formy wsparcia nie mogą otrzymać m.in. osoby, wobec których zastosowano środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej zmieniło dotychczasowe zasady udzielania pomocy ze środków Funduszu osobom pozbawionym wolności. Zgodnie z nową zasadą, pomoc ze środków Funduszu otrzymują osoby objęte okresem przygotowania do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Jest to kilka miesięcy poprzedzających zakończenie odbywania kary lub udzielenie warunkowego przedterminowego zwolnienia (maksymalnie pół roku). Pozostałe osoby mogą skorzystać ze środków Funduszu jedynie w niewielkim zakresie, tj. biorąc udział w szkoleniach, kursach zawodowych, programach readaptacyjnych i resocjalizacyjnych, korzystając z poradnictwa prawnego, czy możliwości wyrobienia niezbędnych dokumentów.

W skargach do Rzecznika osoby pozbawione wolności wskazują, że odmówiono im udzielenia pomocy ze środków Funduszu w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, ponieważ nie nabyli uprawnień do skorzystania z instytucji okresu przygotowania do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Skorzystać z



indywidualnych form pomocy nie mogą także tymczasowo aresztowani. Osobami pozbawionymi wolności, którym nie przysługuje pomoc postpenitencjarna są także osoby, wobec których zastosowano środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym. Udzielenia tej formy pomocy odmawia im zarówno administracja zakładu psychiatrycznego, administracja zakładu karnego, w którym przebywali bezpośrednio przed umieszczeniem w zakładzie psychiatrycznym, jak również kurator sądowy.

### **39. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przestępstwa organizowania nielegalnej adopcji (II.501.3.2016 z 5 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości wskazuje na szereg zarzutów zgłaszanych przez specjalistów w dziedzinie prawa karnego wobec obowiązującej treści przepisu dotyczącego procederu nielegalnej adopcji (art. 211a kodeksu karnego). Uwagi ekspertów dotyczą głównie nieprecyzyjnych sformułowań użytych w tym przepisie. Powoduje to, że niektóre zachowania - naruszające prawa dziecka - nie są objęte odpowiedzialnością karną.

Zgodnie z art. 211a kodeksu karnego „kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, zajmuje się organizowaniem adopcji dzieci wbrew przepisom ustawy, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”. Rzecznik wskazuje przede wszystkim na brak ustawowej definicji pojęcia „adopcja”, zawartego w tym przepisie. Przepisy prawa rodzinnego nie używają określenia „adopcja”, tylko posługują się pojęciem „przysposobienie”. Zdaniem przedstawicieli doktryny prawa bardziej zasadne byłoby użycie określenia „przestępstwo organizowania przysposobienia wbrew przepisom ustawy”.

Wątpliwości dotyczą też pojęcia „wbrew przepisom ustawy”. Nie jest jasne, czy należy brać pod uwagę tylko przepisy kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, czy także inne ustawy, które regulują kwestie przysposobienia, np. kodeks postępowania cywilnego czy ustawę o pomocy społecznej. Niejasne jest także pojęcie „zajmowanie się organizowaniem adopcji dzieci”. Wynika z tego, że sprawca trudni się takim procederem niejako zawodowo. W konsekwencji odpowiedzialność za organizowanie nielegalnej adopcji będzie miała miejsce tylko w wypadku zachowania powtarzającego się, a nie w odniesieniu do czynu jednorazowego. Zdaniem Rzecznika przestępstwo organizowania nielegalnej adopcji powinno dotyczyć także jednorazowego zachowania.

Kolejny zarzut dotyczy tego, że w opisie czynu brak odpowiedzialności osoby działającej w celu osiągnięcia korzyści osobistej. Ustawodawca czyni karalnym jedynie zachowanie sprawcy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Ponadto omawiany przepis nie obejmuje jednego z bardziej szkodliwych społecznie działań,

które - zgodnie z Protokołem fakultatywnym do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii - powinno być karalne. Działanie to polega na nakłanianiu w niewłaściwy sposób, jako pośrednik, do udzielenia zgody na adopcję dziecka, z naruszeniem prawa międzynarodowego. W obowiązującym stanie prawnym osoba nakłaniająca nie poniesie odpowiedzialności karnej, jeśli nie zostanie jej udowodnione działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Zdaniem Rzecznika przepisy wymagają ujednolicenia i dopasowania do standardów międzynarodowych.

Rzecznik wskazuje ponadto, że osobą organizującą adopcję może być podmiot pośredniczący w adopcji, jak również rodzice biologiczni oraz adopcyjni. Zasadny jest więc postulat objęcia odpowiedzialnością karną również rodziców naturalnych i rodziców adopcyjnych organizujących nielegalną adopcję.

#### **40. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wygaśnięcia uprawnienia do złożenia wniosku o wpis na listę adwokatów (VII.561.11.2015 z 5 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje skargi dotyczące przepisu art. 69b ustawy – Prawo o adwokaturze, który przewiduje wygaśnięcie uprawnienia do złożenia wniosku o wpis na listę adwokatów po upływie 10 lat od uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu adwokackiego. Przyjęte rozwiązanie nie uwzględnia innych okoliczności istniejących po stronie wnioskującego o wpis, takich jak zatrudnienie na stanowisku wymagającym kwalifikacji na poziomie stwierdzonym wynikiem tego egzaminu. Zdaniem skarżących kwestionowana regulacja prowadzi do wygaśnięcia uprawnień do wykonywania zawodu adwokata, ograniczając w sposób nieuzasadniony konstytucyjne prawo dostępu do zawodu oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego. Rzecznik podkreślił w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości, że zgodnie z obowiązującymi wcześniej przepisami osoba, która spełniła ustawowe wymagania do uzyskania wpisu na listę adwokatów, uzyskiwała to uprawnienie bezterminowo.

Kwestionowana w skargach do Rzecznika regulacja - wprowadzona w wyniku nowelizacji Prawa o adwokaturze z dnia 26 czerwca 2014 r. - dotyczy wszystkich osób, które kiedykolwiek uzyskały uprawnienie do złożenia wniosku o wpis na listę adwokatów. W konsekwencji pozbawia ona nabytego już i nieograniczonego w czasie uprawnienia do złożenia wniosku o wpis na listę adwokatów osoby, które uprawnienie to uzyskały przed wejściem w życie nowelizacji ustawy.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego odstępstwa od zasady ochrony praw nabytych są dopuszczalne tylko w szczególnych sytuacjach. W ocenie Rzecznika wprowadzone ograniczenie nie ma wystarczającego uzasadnienia. Na

pewno nie jest nim stwierdzenie, że nowa regulacja ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie mechanizmu powrotu do wykonywania zawodu.

Zawód adwokata należy do zawodów zaufania publicznego. Dlatego ustawodawca powinien wprowadzić szereg ograniczeń w możliwości jego wykonywania, właśnie z uwagi na interes publiczny. Nie może to jednak stanowić podstawy do stanowienia prawa, które powoduje automatyczne wygaśnięcie uprawnień do wykonywania zawodu. Stosowanie art. 69b Prawa o adwokaturze może znaleźć uzasadnienie do osób, które po uzyskaniu pozytywnego wyniku egzaminu adwokackiego nie podejmowały w okresie dziesięciu lat czynności związanych z wykorzystaniem wiedzy prawniczej. Trudno jednak uznać za słuszne stosowanie tego przepisu wobec osób, które zadania takie wykonywały.

Jak zauważa Rzecznik, kwestionowane rozwiązanie jedynie pozornie wyłącza możliwość uzyskania prawa do wykonywania zawodu adwokata przez osoby, które trwale nie wykonywały czynności związanych z wykorzystaniem wiedzy prawniczej. Dla zachowania uprawnień wynikających ze zdanego egzaminu adwokackiego wystarczające jest bowiem uzyskanie wpisu na listę adwokatów. Przepis art. 69b Prawa o adwokaturze nie różnicuje, na jaką listę należy dokonać wpisu. Możliwe jest więc uzyskanie wpisu na listę adwokatów niewykonujących zawodu. Oznacza to, że osoba wpisana na listę adwokatów niewykonujących zawodu, mimo że nie wykonuje czynności adwokackich, a tylko uiszcza składkę korporacyjną, nie traci uprawnień do wykonywania zawodu adwokata. Inna osoba zaś, mimo że wykonywała czynności wymagające wykorzystania wiedzy prawniczej, traci takie uprawnienia po 10 latach od uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu adwokackiego.

#### **41. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie opieki medycznej dla osób pozbawionych wolności (IX.517.1323.2015 z 5 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z postulatem ponownego rozważenia propozycji powołania międzyresortowego zespołu, który zajmie się wypracowaniem modelu funkcjonowania opieki medycznej dla osób pozbawionych wolności.

Postulat utworzenia międzyresortowego zespołu roboczego, z udziałem ekspertów zewnętrznych, został sformułowany przez uczestników seminarium dotyczącego opieki medycznej dla osób pozbawionych wolności sprawowanej przez więzienną służbę zdrowia. Seminarium odbyło się w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w listopadzie 2015 r. Brali w nim udział również przedstawiciele Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Rzecznik Praw Obywatelskich – wykonujący również zadania

Krajowego Mechanizmu Prewencji na podstawie ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych - poparł tę inicjatywę z pełnym przekonaniem.

Z odpowiedzi Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wynika, że w ocenie resortu sprawiedliwości nie ma obecnie podstaw do powołania takiego zespołu, ponieważ niedawno powołano Radę do spraw Zdrowia Publicznego działającą przy Ministrze Zdrowia. Pomimo tego jednak Minister Zdrowia pozytywnie odniósł się do postulatu Rzecznika.

Intencją Rzecznika jest nawiązanie dialogu na rzecz poprawy funkcjonowania opieki medycznej dla osób pozbawionych wolności. Również w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sprawą o zasadniczym znaczeniu jest, aby środki przeznaczone na więzienną służbę zdrowia były wydawane optymalnie oraz gwarantowały osadzonym opiekę zdrowotną na odpowiednim poziomie.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 23 maja 2016 r. podtrzymał stanowisko resortu wyrażane we wcześniejszej korespondencji.

#### **42. Wystąpienie do Prezydent m.st. Warszawy w sprawie zadłużenia byłych lokatorów mieszkań komunalnych (IV.7215.16.2016 z 6 maja 2016 r.)**

We wnioskach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich przez mieszkańców Warszawy, a także w informacjach przekazywanych przez organizacje pozarządowe, pojawiają się sygnały o stanie zadłużenia najemców lokali komunalnych i osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu komunalnego z powodu zaległości czynszowych. W Warszawie zadłużenie z tego tytułu, według danych szacunkowych podawanych przez media i organizacje lokatorskie, sięga już około 500 mln złotych i dotyczy 86 tysięcy lokali mieszkalnych. Zadłużenie poszczególnych dłużników wynosi średnio kilka, kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt tysięcy złotych. Przedłużanie tego stanu rzeczy, bez podjęcia skutecznych działań zaradczych, przyczyni się do powiększenia problemu bezdomności, który dotknie najbardziej zadłużonych lokatorów kamienic przejmowanych w drodze reprivatyzacji. Dlatego Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Prezydent m. st. Warszawy z propozycją współpracy w rozwiązaniu tego problemu.

Do znacznego powiększenia zadłużenia w sposób istotny przyczyniły się niezgodne z prawem zasady naliczania odszkodowania za bezumowne zajmowanie lokali komunalnych w latach 2009-2011. Uchylony już przepis załącznika do Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2008-2012, będącego uchwałą Rady m.st. Warszawy, określał wysokość odszkodowania w całkowitym oderwaniu od zasad ustalenia czynszu najmu lokali mieszkalnych stanowiących własność miasta. Przepis ten nadal kształtuje sytuację osób zadłużonych, którym naliczono odszkodowanie według niekorzystnych zasad.

Osoby zadłużone wiedzą, że zasady obliczania odszkodowań były niezgodne z prawem. Wywołuje to w nich poczucie krzywdy i osłabia motywację do spłaty zadłużenia. Rzecznik podkreśla, że w wielu przypadkach miasto nie egzekwowało długu i obecnie stał się on praktycznie nieściągalny. Jednak nadal argumentem podawanym przy odmowie pomocy w uregulowaniu sytuacji prawnej związanej z mieszkaniem wskazywane jest zadłużenie, na które w znacznej części składa się odszkodowanie ustalone według zasad niezgodnych z ustawą o ochronie praw lokatorów.

Zdaniem Rzecznika rozwiązania problemu nie przyniosą programy oddłużeniowe przewidujące umorzenie zadłużenia po spłaceniu w krótkim czasie części długu. W większości przypadków mieszkańcy nie są w stanie samodzielnie wyjść ze spirali zadłużenia. Rozwiązaniem może być np. ponowne przeliczenie wysokości odszkodowań według stawek czynszowych bądź też zastosowanie innych form pomocy osobom zadłużonym.

#### **43. Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wydawania prasy przez władze samorządowe (VII.564.8.2015 z 9 maja 2016 r.)**

Jednym z zagrożeń dla korzystania z wolności słowa, a także dla prawa dostępu obywateli do informacji publicznej jest wydawanie prasy przez samorządy lokalne, zwłaszcza na zasadach komercyjnych. W ocenie Rzecznika jednostki samorządu terytorialnego nie powinny wydawać prasy, a jedynie biuletyny, które zawierają obiektywne informacje, użyteczne dla lokalnej społeczności, publikacje promujące samorząd, a także komunikaty urzędowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z postulatem wprowadzenia regulacji prawnych, które w sposób jednoznaczny określą zasady wydawania biuletynów informacyjnych przez władze samorządowe wszystkich szczebli. Wprowadzenie proponowanych rozwiązań służyć będzie otwartości działania administracji samorządowej. Przyczyni się też do wzrostu zaufania społecznego wobec niej. Jednocześnie wzmocni rolę prasy lokalnej w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Do Rzecznika napisali wydawcy lokalnej prasy, zwracając uwagę na negatywne skutki wynikające z wydawania prasy przez władze samorządowe. Zdaniem wnioskodawców, niedopuszczalne jest łączenie funkcji biuletynu informacyjnego organu administracji z funkcją niezależnej prasy, której jednym z zadań jest kontrola społeczna (tzw. public watchdog) nad działaniem władz lokalnych. Z tym zjawiskiem wiąże się często utrudnianie dostępu do informacji dziennikarzom prasy prywatnej. Podważa to zasadę wolności słowa i prawo dostępu obywateli do informacji publicznej.



Obowiązujący stan prawny nie zakazuje władzom lokalnym informowania o sprawach gminy poprzez wydawanie biuletynu informacyjnego. Zdaniem Rzecznika działalność ta nie powinna jednak przybierać formy zwykłego tytułu prasowego. Istnieje bowiem duże prawdopodobieństwo, że podstawowe standardy stanowiące o prawie obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej, nie będą realizowane. Rzecznik zwraca uwagę również na fakt, że ustrojowe przepisy samorządowe nie dopuszczają w sposób wyraźny prowadzenia działalności polegającej na wydawaniu prasy.

Poważne wątpliwości Rzecznika budzi także łączenie funkcji publicznych z działalnością gospodarczą przez pisma samorządowe. Zamieszczanie reklam i ogłoszeń w gazecie wydawanej przez gminę nie mieści się w granicach prawa. Przede wszystkim zaś prasa wydawana przez gminę w postaci czasopisma czy dziennika stanowi nieuczciwą konkurencję dla lokalnej prasy prywatnej i osłabia jej pozycję rynkową. Wątpliwości może budzić także wydawanie przez samorząd tytułów prasowych, za które pobierana jest opłata. Zgodnie z obowiązującym prawem dostęp do informacji publicznej jest bowiem bezpłatny.

Na kwestię relacji pomiędzy własnością mediów a pluralizmem informacyjnym i wolnością słowa zwróciła uwagę także Helsińska Fundacja Praw Człowieka w ramach programu „Obserwatorium wolności mediów w Polsce”. W ocenie Fundacji, zależność ta jest szczególnie widoczna na szczeblu lokalnym, gdzie każdego dnia dochodzi do wywierania nacisku na niezależne tytuły lokalne przez władze samorządowe.

Znaczenie niezależnej prasy dostrzegł również Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Saliyev przeciwko Rosji. Skarżący napisał artykuł do lokalnej gazety o nieprawidłowościach w państwowym przedsiębiorstwie. Redaktor naczelny – wybierany i opłacany przez władze lokalne – pod presją lokalnych polityków zablokował publikację tego artykułu. Trybunał w Strasburgu stwierdził naruszenie art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jednocześnie uznał w wyroku, że struktura własnościowa czasopisma, która wymaga od redaktora naczelnego utrzymywania lojalności wobec władz lokalnych, narusza swobodę wypowiedzi. Decyzja o zablokowaniu publikacji, o tematyce ważnej społecznie, stanowiła - zdaniem Trybunału - akt cenzury politycznej.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z dnia 2 czerwca 2016 r. wskazał, że wykładnia przepisów Prawa prasowego wywołuje różnego rodzaju wątpliwości interpretacyjne co do możliwości wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie Ministerstwa, ze względu na złożoność tej problematyki warto zaangażować w dyskusję szerszy krąg podmiotów np. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.



#### **44. Wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie realizacji praw wyborczych przez osoby pozbawione wolności, uprawnione do głosowania (VII.602.72.2015 z 9 maja 2016 r.)**

Część osób pozbawionych wolności, mających formalnie pełnię praw wyborczych, w praktyce nie ma możliwości skutecznego udziału w wyborach samorządowych. Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej podkreślił, że sam fakt przebywania w zakładzie karnym czy areszcie śledczym nie może ograniczać praw wyborczych tych osób. Obowiązkiem państwa jest umożliwienie udziału w głosowaniu wszystkim uprawnionym. Dlatego Rzecznik zwrócił się o przedstawienie stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zapewnienia realnego prawa wyborczego osobom pozbawionym wolności, uprawnionym do głosowania.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło wiele skarg od osadzonych w zakładach karnych na trudności w udziale w wyborach przeprowadzonych w latach 2014-2015 (do Parlamentu Europejskiego, samorządowych, Prezydenta RP, do Sejmu i Senatu RP), a także w referendum ogólnokrajowym zarządzonym na dzień 6 września 2015 r. W wielu przypadkach skarżący nie mogli skutecznie oddać głosu.

Rzecznik podjął postępowanie wyjaśniające w każdej ze zgłoszonych spraw. Przyczyny występowania barier w dostępie osób osadzonych do wyborów i referendum są dwojakiego rodzaju. Pierwszą kwestią jest brak właściwej informacji o wyborach. Drugą zaś kwestią jest niedostosowany system prawa wyborczego, w tym niedoskonałe, w kontekście udziału w wyborach osadzonych, procedury związane z funkcjonowaniem rejestrów i spisów wyborców, a także z oddawaniem głosu. Szczególnie w wyborach samorządowych wielu osadzonych było w praktyce pozbawionych możliwości wyboru swoich przedstawicieli. Stanowi to, w przekonaniu Rzecznika, naruszenie ich konstytucyjnych praw politycznych.

W jednej ze spraw indywidualnych, badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, osadzony w zakładzie karnym zgłosił zamiar uczestniczenia w wyborach samorządowych zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r. Nie został jednak umieszczony w spisie wyborców. Co ważne, przed osadzeniem był osobą nigdzie niezamieszkałą. Takich zgłoszeń było znacznie więcej. Dlatego urząd miasta skonsultował się z Państwową Komisją Wyborczą, aby wyjaśnić, jaką przyjąć procedurę w podobnych przypadkach. PKW stwierdziła wówczas, że osoby jedynie odbywające karę w zakładzie karnym (areszcie śledczym) nie spełniają warunku stałego zamieszkania na obszarze gminy, w której znajduje się zakład karny. Prawo wyborcze nie przewiduje możliwości dopisywania się do rejestru wyborców gminy, na obszarze której znajduje się zakład karny (areszt śledczy) osób przebywających w tych

zakładach, tylko z uwagi na fakt odbywania przez te osoby, w danym okresie, kary w tym zakładzie.

**Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej** w piśmie z 17 maja 2016 r. wyjaśnia, że zgodnie z Kodeksem wyborczym obowiązek sprawdzenia przed wydaniem decyzji o wpisaniu do rejestru wyborców, czy osoba wnosząca wniosek spełnia warunki stałego zamieszkania na obszarze danej gminy ciąży na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta). Przepisy Kodeksu wyborczego nie upoważniają Państwowej Komisji Wyborczej ani innego organu do wydania wytycznych co do sposobu sprawdzenia spełnienia tego warunku. Zasady te powinien ustalić organ prowadzący rejestr we własnym zakresie. W każdym przypadku sprawdzenie czy osoba, która złożyła wniosek o wpisanie do rejestru wyborców spełnia warunek stałego zamieszkiwania powinno zostać dokonane rzetelnie. Dotyczy to także osób, które przebywają w zakładzie karnym lub areszcie śledczym i złożyły tego rodzaju wniosek.

#### **45. Wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie kryteriów przyznawania pomocy finansowej dla młodych rolników (VII.7202.12.2014 z 9 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich nadal otrzymuje skargi dotyczące kryteriów przyznawania pomocy finansowej dla młodych rolników w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Z treści skarg wynika, że przepisy umożliwiają korzystanie z pomocy finansowej tylko rolnikom ubezpieczonym w KRUS. Uprawnień tych są natomiast pozbawieni rolnicy, którzy ze względu m.in. na wcześniejszą aktywność zawodową niezwiązaną z gospodarką rolną są ubezpieczeni w ZUS. Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o przedstawienie wyjaśnień w tej sprawie.

W ubiegłym roku Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował Rzecznika, że warunek dotyczący ubezpieczenia w KRUS zapewnia trwałość projektu, a także powiązanie beneficjentów z rolnictwem. Podkreślił, że instrumenty programów rozwoju obszarów wiejskich nie mają charakteru powszechnego. Przysługują tylko tym podmiotom, które zapewnią najlepsze wykorzystanie ograniczonych środków finansowych. Jednocześnie Minister wskazał, że rolnicy ubezpieczeni w KRUS mogą zawierać umowy o dzieło i umowy zlecenia. Oznacza to, że beneficjenci programu mogli podejmować działalność pozarolniczą w ramach takich umów.

Problem pozostaje wciąż aktualny. W ocenie Rzecznika sytuacja rolników ubezpieczonych w ZUS może budzić wątpliwości w kontekście konstytucyjnej zasady równości. Tym, co przemawia za równym traktowaniem rolników w tej sprawie, jest faktyczne prowadzenie określonego rodzaju działalności rolniczej. Prowadzenie

pozarolniczej działalności zarobkowej, a w konsekwencji ubezpieczenie w ZUS, nie powinno być traktowane jako czynnik wpływający na jakość działalności rolniczej.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi** w odpowiedzi z dnia 20 lipca 2016 r. wskazał, że podstawowym założeniem każdego państwa członkowskiego jest ukierunkowanie wsparcia czyli określenie w programie grupy docelowej każdego z działań z uwzględnieniem sytuacji rolnictwa w danym kraju oraz możliwości finansowych tych programów. Dlatego też, w przypadku programu „Restrukturyzacja małych gospodarstw” należy udzielić wsparcia wyłącznie podmiotom związanym z rolnictwem i prowadzącym działalność rolniczą w celach zarobkowych. Ministerstwo dokonało głębokiej analizy programu wsparcia i nie widzi możliwości zmiany swojego stanowiska, bowiem celem tego programu powinna zostać wyznaczona grupa docelowa dla której podstawowym źródłem utrzymania jest działalność rolnicza.

#### **46. Wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kontroli przeprowadzanych w organizacjach pożytku publicznego (III.7108.1.2015 z dnia 9 maja 2016 r.)**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się organizacje pożytku publicznego wskazując, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego uprawniony do przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego, nie wydaje w sprawie decyzji, która podlegałaby kontroli sądu administracyjnego. Organ kontrolujący sporządza wystąpienie pokontrolne, wskazując stwierdzone uchybienia i określa termin ich usunięcia. W przypadku gdy organizacja nie usunie tych uchybień, organ kontrolujący może podjąć daleko idące działania, włącznie z wystąpieniem do sądu rejonowego o wykreślenie organizacji pożytku publicznego z Krajowego Rejestru Sądowego. Zdaniem skarżących przyjęte rozwiązanie odbiera organizacjom pożytku publicznego prawo do sądu. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, z prośbą o przedstawienie stanowiska.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w odpowiedzi z 3 czerwca 2016 r. podkreślił, że rozwiązanie prawne, zgodnie z którym kontrola w organizacji pożytku publicznego nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej w żadnym razie nie oznacza braku kontroli sądowej działań ministra jako organu nadzoru. Kontrolowana organizacja może zaskarżyć do wojewódzkiego sądu administracyjnego niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie ministra związanego z postępowaniem kontrolnym. Może też bronić swojego stanowiska przed sądem rejestrowym w ramach postępowania cywilnego wszczętego na wniosek Ministra o pozbawienie organizacji statusu organizacji pożytku publicznego.

#### **47. Wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie niejasnej procedury wpisu do rejestru wyborców (VII.602.93.2015 z 10 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej zwraca się o opinię na temat przepisów dotyczących procedury wpisu do rejestru wyborców. W ocenie Rzecznika procedura ta wymaga zmiany m.in. dlatego, że nie uwzględnia szczególnej sytuacji osób nigdzie niezamieszkałych, przebywających stale na terenie gminy. Niejasne przepisy interpretowane są w sposób niejednolity, odmienna jest też praktyka ich stosowania, co ogranicza prawa wyborcze osób nigdzie niezamieszkałych. Problemy z udziałem w głosowaniu zgłaszają Rzecznikowi także obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, zameldowani na pobyt stały w Polsce, a także obywatele polscy stale mieszkający na obszarze gminy, ale zameldowani na pobyt stały w innej miejscowości.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają sygnały od osób bezdomnych, że w toku procedury wpisu do rejestru wyborców mieli podać swój adres stałego zamieszkania (nazwę ulicy, numer domu oraz mieszkania). Taki wymóg wynika wprost z wzoru „Pisemnej deklaracji zawierającej informacje niezbędne do wpisania do rejestru wyborców”, załączonego do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze. W opinii Rzecznika wzór deklaracji wymaga dostosowania do sytuacji wyborców nigdzie niezamieszkałych.

Rzecznik zwraca uwagę także na dwie inne kwestie związane z funkcjonowaniem rejestru wyborców. Dotyczą one obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, zameldowanych na pobyt stały w Polsce oraz obywateli polskich stale mieszkających na obszarze gminy, ale zameldowanych na pobyt stały w innej miejscowości.

Do Rzecznika skierował skargę obywatel Niemiec, zameldowany na pobyt stały na terytorium Polski. Obywatele państw Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, aby wpisać się do rejestru wyborców, muszą złożyć wniosek do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Obowiązek ten wynika bezpośrednio z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Skarżący nie wiedział o tym wymogu. W konsekwencji nie mógł uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Wyborca uważa, że obecna procedura stanowi przejaw nierównego traktowania. Obywatele polscy są automatycznie wpisywani w rejestrze wyborców właściwym dla miejsca zamieszkania. Obywatele innych państw UE są w gorszej sytuacji – mogą uzyskać wpis dopiero po złożeniu wniosku.

Przedmiotem skarg do Rzecznika jest również procedura dopisywania się do rejestru wyborców zwłaszcza przez studentów, którzy stale zamieszkują na obszarze gminy, ale są zameldowani na pobyt stały w innej miejscowości. Wyborcy wskazują, że reguły dotyczące rozstrzygnięć związanych z decyzjami wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o wpisaniu do rejestru wyborców są niejasne. Powoduje to, że niektórzy studenci są dopisywani do rejestru wyborców, a niektórzy otrzymują decyzję odmowną.

Rzecznik podkreśla, że zapewnienie warunków umożliwiających udział w głosowaniu gwarantują także regulacje międzynarodowe, m.in. Europejska Konwencja Praw Człowieka. Naruszenia praw wyborczych mogą prowadzić do skarg przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

**Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej** poinformował w piśmie z 23 maja 2016 r., że zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę przepisów rozporządzenia z 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze, w kwestii dopisywania do rejestru wyborców nigdzie niezamieszkałych.

Przewodniczący PKW odniósł się także do kwestii dopisywania do rejestru wyborców obywateli UE niebędących obywatelami polskimi. Jego zdaniem fakt, że osoby te nie są ujmowane z urzędu w rejestrze wyborców w przypadku zameldowania na pobyt stały w Polsce, tylko muszą składać wniosek o wpisanie do rejestru wyborców, nie jest przejawem ich nierównego traktowania, przeciwnie – stanowi ochronę ich praw. Każdy wyborca – obywatel UE może głosować w państwie członkowskim miejsca zamieszkania albo w państwie miejsca pochodzenia, przy czym nie można głosować więcej niż jeden raz w tych samych wyborach. Ujęcie z urzędu takiego wyborcy w rejestrze wyborców w Polsce uniemożliwiłoby mu głosowanie w państwie członkowskim miejsca pochodzenia.

W kwestii dopisywania do rejestru wyborców studentów, Przewodniczący PKW wyjaśnił, że przepisy kodeksu wyborczego nie uniemożliwiają wpisania do rejestru wyborców studentów zameldowanych na pobyt stały w innej gminie, z zastrzeżeniem, że spełniają oni warunek stałego zamieszkiwania na obszarze danej gminy (miasta) z zamiarem stałego pobytu. Przepisy kodeksu wyborczego zapewniają sądową kontrolę nad decyzjami w sprawie odmowy wpisania do rejestru wyborców.

**48. Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zakazu wstępu na mecze dla kibiców spoza terenu powiatu (VII.715.15.2014 z 10 maja 2016 r.)**



Do Rzecznika zwracają się obywatele, którym odmówiono wejścia na mecz wyłącznie z powodu ich miejsca zamieszkania. Kibice nie mają skutecznego sposobu na sprzeciwienie się takiej odmowie, co może być niezgodne z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że jednym z aspektów realizacji konstytucyjnego prawa dostępu obywateli do dóbr kultury jest dostęp do kultury fizycznej, która stanowi część szeroko pojętej kultury narodowej, chronionej przez prawo.

Dlatego pozbawienie kibiców drużyny przyjezdnej możliwości udziału w imprezie sportowej należy uznać za naruszenie ich konstytucyjnych praw. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich problemem tym powinien zająć się Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Podczas wyjaśniania przez Rzecznika indywidualnych spraw obywateli okazało się, że ograniczenie wstępu na mecze jest efektem decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta dotyczącej wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. Od takiej decyzji przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Można więc stwierdzić, że podmiotem uprawnionym do wniesienia odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego jest na przykład organizator imprezy masowej.

Jak wynika jednak z otrzymanych wyjaśnień, decyzje o wydaniu zezwolenia, przy jednoczesnym ograniczeniu wstępu na mecze dla osób spoza danego powiatu, nie podlegały kontroli samorządowych kolegiów odwoławczych. Do Rzecznika nie wpływały w tego rodzaju sprawach skargi klubów sportowych czy organizatorów imprez masowych, a wyłącznie skargi obywateli.

**Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** w dniu 9 czerwca 2016 r. podtrzymał stanowisko wyrażone we wcześniejszej korespondencji w tej sprawie. Ponownie wskazał, że rozpatrywanie odwołania od decyzji administracyjnej wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w przedmiocie wydania zezwolenia lub odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej pozostaje poza zakresem właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Właściwymi organami w tej kwestii są samorządowe kolegia odwoławcze.

Jednocześnie Minister wskazał, że praktyka niektórych organów samorządu terytorialnego polegająca na ograniczaniu wejścia na imprezę masową tylko dla mieszkańców określonego powiatu jest pozostaje w sprzeczności z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych. Zdaniem Ministra możliwe jest zakwalifikowanie decyzji organów samorządowych ustanawiających „dyskryminujące” warunki przeprowadzenia imprezy masowej w zezwoleniu jako decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa.



Minister dodał, że stwierdzenie przez samorządowe kolegium odwoławcze nieważności decyzji organu samorządu terytorialnego będącej zezwoleniem na organizację imprezy masowej nie musi dotyczyć całości takiej decyzji. Może ograniczyć się do stwierdzenia nieważności jednego z warunków organizacji imprezy masowej.

#### **49. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie samorządu zawodowego wspólnego dla lekarzy i lekarzy dentyistów (VII.612.131.2015 z 10 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o ocenę, czy lekarze dentyści są właściwie reprezentowani w ramach wspólnego z lekarzami samorządu zawodowego.

Lekarze dentyści wskazują w skargach do Rzecznika, że decyzje o tym, kto będzie reprezentował ich grupę zawodową w organach samorządowych, podejmują w zdecydowanej większości osoby wykonujące zawód lekarza. Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje prawa ustawodawcy do powołania wspólnego samorządu dla dwóch pokrewnych zawodów. W takiej sytuacji jednak należy szczególnie zadbać o przestrzeganie i należyłą ochronę praw grupy zawodowej będącej w mniejszości.

Samorzady zawodowe, zgodnie z Konstytucją, mają reprezentować osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, a także sprawować pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

W pismach do Rzecznika skarżący postulują przede wszystkim wprowadzenie zasady odrębnego wyboru przedstawicieli lekarzy dentyistów do organów samorządu lekarskiego. Lekarze dentyści stanowią obecnie około 22%, a lekarze około 78% członków wspólnego samorządu zawodowego. Zdaniem skarżących brak należytej reprezentacji stomatologów w ramach wspólnego samorządu lekarskiego wynika z obowiązujących przepisów ustawy o izbach lekarskich. Zastrzeżenia dotyczą zasad wyboru lekarzy dentyistów w wyborach delegatów na Krajowy Zjazd Lekarzy, członków Naczelnej Rady Lekarskiej i osób zajmujących stanowiska w Naczelnej Radzie Lekarskiej. W ocenie skarżących zasady te są obecnie niejasne i mało precyzyjne. Kolejnym zarzutem jest brak odpowiednich unormowań, które zapewniłyby właściwy mechanizm selekcji kandydatów wybieranych do organów samorządu.

W wyborach do organów okręgowej izby lekarskiej i delegatów na Krajowy Zjazd Lekarzy obowiązuje zasada proporcjonalności. Natomiast przy obsadzie stanowisk w Naczelnej Radzie Lekarskiej posłużono się parytetem, gwarantując stomatologom jedno stanowisko wiceprezesa Naczelnej Rady Lekarskiej. Zasada polegająca na odrębnym wyborze przedstawicieli lekarzy i lekarzy dentyistów została ograniczona do

wyboru delegatów na okręgowy zjazd lekarzy. Na wyższych szczeblach samorządu, reprezentanci stomatologów na Krajowy Zjazd Lekarzy i członkowie Naczelnej Rady Lekarskiej oraz osoby zajmujące w niej stanowiska, są wybierani wspólnie przez lekarzy i lekarzy dentyków.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w dniu 5 lipca 2016 r. poinformował, że aktualnie nie są prowadzone prace zmierzające do podziału samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentyków na dwie odrębne korporacje. Istnienie wspólnego dla lekarzy i lekarzy dentyków samorządu zawodowego nie stanowi przeszkody dla właściwej realizacji określonego w Konstytucji podstawowego celu działania samorządu zawodowego, jakim jest reprezentacja osób wykonujących zawody zaufania publicznego i sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Jednocześnie Minister poinformował, że resort zdrowia jest otwarty na wszelkie sygnały oraz pomysły, które miałyby przyczynić się do poprawy organizacji i funkcjonowania samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentyków, jak też samorządów innych zawodów medycznych.

#### **50. Wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ochrony prawa do prywatności oraz danych osobowych w związku z realizacją programu Rodzina 500plus (VII.520.1.2016 z 11 maja 2016 r.)**

Regulacje przyjęte w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, wprowadzającej program Rodzina 500 plus, budzą pewne wątpliwości z punktu widzenia prawa do prywatności i ochrony danych osobowych.

Wątpliwości te nie zmieniają pozytywnej oceny Rzecznika Praw Obywatelskich dla wszelkich rozwiązań, które wspierają polskie rodziny. W wystąpieniu skierowanym do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Rzecznik zwraca się o uwzględnienie przedstawionych przez niego zastrzeżeń, a także uwag Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, w ramach najbliższej nowelizacji ustawy.

Zasadnicze wątpliwości Rzecznika budzi regulacja dotycząca utworzenia centralnego rejestru, który obejmuje informacje gromadzone na podstawie przepisów ustawy przez właściwe organy i samorządy województw podczas realizacji zadań związanych z przyznawaniem świadczenia wychowawczego. Z przepisów ustawy, jak i z uzasadnienia do niej nie wynika, czy wszystkie gromadzone dane są niezbędne dla realizacji świadczenia.

Ponadto zastrzeżenia dotyczą zasad udostępniania danych innym podmiotom, w tym braku regulacji odnoszących się do trybu udostępniania informacji z rejestru centralnego. Zdaniem Rzecznika nie zostały spełnione podstawowe przesłanki

uzasadniające gromadzenie danych osobowych, czyli adekwatność, przejrzystość i precyzyjność.

W ustawie brakuje regulacji określających okres przechowywania danych osobowych przez upoważnione podmioty. Ponadto nie uzasadniono 10-letniego okresu przechowywania danych w rejestrze specjalnym, co jest niezgodne z zasadą czasowego ograniczenia przetwarzania danych wynikającą z ustawy o ochronie danych osobowych i przepisach unijnych.

Dodatkowo, zastrzeżenia Rzecznika budzi sam przebieg procesu legislacyjnego, a zwłaszcza brak konsultacji z Generalnym Inspektorem Danych Osobowych dotyczących brzmienia art. 38 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, na podstawie którego wprowadzono zmiany w ustawie o ochronie danych osobowych. W trakcie procesu legislacyjnego nie uwzględniono także innych uwag przedstawianych przez GODO.

Rzecznik Praw Obywatelskich przypomina, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 1 października 2015 r. w sprawie C-201/14 Smaranda Bara, orzekł, że prawo Unii Europejskiej stoi na przeszkodzie przekazywaniu danych osobowych pomiędzy dwoma organami administracji publicznej państwa członkowskiego oraz ich przetwarzaniu, bez uprzedniego informowania o tych działaniach osób, których dane dotyczą.

Ponadto Rzecznik wskazuje, że ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci uchyliła art. 23 ust. 4a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku wątpliwości co do samotnego wychowywania dziecka, właściwy organ mógł przeprowadzić wywiad środowiskowy. Uchylenie tego przepisu może oznaczać w praktyce konieczność weryfikacji faktu samotnego wychowywania dziecka w formie pełnego wywiadu środowiskowego. Istnieje więc obawa, że dane osobowe mogą być przetwarzane w szerszym zakresie niż wskazywałby na to cel ustawy. Gromadzenie i przetwarzanie danych o niepełnosprawności, wysokości dochodu czy karalności nie wydaje się niezbędne dla potwierdzenia, że osoba ubiegająca się o świadczenie rzeczywiście samotnie wychowuje dziecko.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w odpowiedzi z dnia 3 czerwca 2016 r. poinformowała, że rejestr centralny, utworzony na mocy przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, służy jedynie weryfikacji uprawnienia do świadczenia wychowawczego. Umożliwia też przeprowadzenie odpowiednich analiz statystycznych i sprawozdań z realizacji zadań wynikających z tej ustawy. Rejestr centralny, do celów statystycznych, podlega anonimizacji. Analizy zbioru danych służą prognozowaniu zmian zapotrzebowania na świadczenia wychowawcze.

Udostępnienie danych zgromadzonych w rejestrze organom realizującym zadania z zakresu programu 500plus ma usprawnić procedurę weryfikacji uprawnienia do

świadczenia wychowawczego i wyeliminować przypadki nieuprawnionego pobierania świadczeń w kilku miejscach jednocześnie. Ponadto Minister wyjaśniła, że pozyskiwanie danych o dochodach jest niezbędne do oceny, czy spełnione zostało kryterium dochodowe w przypadku ubiegania się o świadczenie na pierwsze dziecko. Zdaniem Minister sposób przechowywania danych osobowych osób ubiegających się o świadczenie wychowawcze jest prawidłowy i zgodny z prawem.

Zastrzeżenia Rzecznika co do zgodności z Konstytucją przepisu art. 10 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci w opinii Minister są nieuzasadnione. Wskazany przepis jednoznacznie wskazuje, że prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących świadczenia wychowawczego i wydawanie decyzji w tych sprawach wymaga posiadania przez upoważnioną osobę pisemnego, imiennego upoważnienia. Z takiego upoważnienia wynikać będzie, jakie osoby będą miały dostęp do danych osób ubiegających się o świadczenie bądź pobierających to świadczenie. W przypadku braku możliwości upoważnienia innych pracowników do realizacji zadań wynikających z ustawy, całość postępowania musiałby prowadzić osobiście wójt (burmistrz, prezydent miasta), co jest fizycznie niemożliwe.

Natomiast uchylenie przepisu art. 23 ust. 4a ustawy o świadczeniach rodzinnych nie prowadzi do weryfikowania faktu samotnego wychowywania dziecka w formie pełnego wywiadu środowiskowego. Definicja osoby samotnie wychowującej dziecko jest uregulowana w ustawie o świadczeniach rodzinnych, dlatego fakt samotnego wychowania dziecka nie jest okolicznością wymagającą dodatkowej weryfikacji.

Jednocześnie Minister zapewniła, że w ciągu najbliższych 12 miesięcy zostanie dokonany kompleksowy przegląd i ocena rozwiązań zawartych w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, a zagadnienia dotyczące ochrony danych osobowych będą konsultowane z Biurem Generalnego Inspektora Danych Osobowych.

#### **51. Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ograniczeń wiekowych dla funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (WZF.7060.19.2016 z 11 maja 2016 r.)**

Funkcjonariusz Biura Ochrony Rządu odchodzi ze służby, gdy osiągnie określony wiek (dla podoficera, chorążego i oficera młodszego – 55 lat, oficera starszego – 58 lat, generała – 60 lat). Rozwiązanie przyjęte w ustawie o Biurze Ochrony Rządu może prowadzić do dyskryminacji funkcjonariuszy BOR ze względu na wiek. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o dokonanie odpowiedniej zmiany przepisów.

Zadaniem funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu jest w szczególności ochrona najważniejszych osób i obiektów w państwie, a także delegacji państw obcych oraz

polskich przedstawicielstw dyplomatycznych poza granicami kraju. Charakter tych zadań wymaga szczególnej sprawności fizycznej.

Przesłanka wieku stanowi samodzielną podstawę do rozwiązania stosunku służby z funkcjonariuszem. Zwolnienie takie jest obligatoryjne. Zdaniem Rzecznika, przydatność do służby nie powinna być oceniana wyłącznie pod kątem wieku. Z punktu widzenia zadań Biura Ochrony Rządu ocena powinna uwzględniać także inne okoliczności, np. stan zdrowia, zdolność fizyczną i psychiczną funkcjonariusza, możliwość wykorzystania doświadczenia funkcjonariusza w pionie szkolenia. Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym proporcje pomiędzy interesem służby a interesem jednostki zostały zachwiane, co może prowadzić do dyskryminacji ze względu na wiek.

Rzecznik zaznacza ponadto, że regulacje dotyczące funkcjonariuszy różnią się od siebie – dla niektórych funkcjonariuszy ustalono granicę wieku na poziomie 55, 58 i 60 lat, a wobec innych takiego ograniczenia wiekowego nie ustanowiono. Regulacja nie obejmuje swoim zakresem korpusu szeregowych zawodowych. Różnicuje także oficerów w ramach jednego korpusu.

Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy wprowadza zakaz dyskryminacji m.in. ze względu na wiek w odniesieniu do zatrudnienia i pracy. Nie jest to jednak zakaz bezwzględny. Dyrektywa przewiduje bowiem przypadki, kiedy odmienne traktowanie ze względu na wiek nie będzie stanowiło dyskryminacji. Państwa Członkowskie mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione, w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego oraz jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe oraz konieczne. Takie odmienne traktowanie może polegać na wprowadzeniu specjalnych warunków dostępu do zatrudnienia i pracy, włącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania.

Dyrektywa dopuszcza zwolnienie funkcjonariusza służb mundurowych ze służby, ale tylko wtedy, gdy wiek ten faktycznie uniemożliwia wykonywanie zadań, które mogą być powierzone funkcjonariuszowi.

Rzecznik wskazuje też, że ustawa o Biurze Ochrony Rządu umożliwia zwolnienie funkcjonariusza ze służby w BOR z uwagi na nabycie prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej. Emerytura przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia ma 55 lat i co najmniej 25 lat służby w Biurze Ochrony Rządu. Możliwe są więc sytuacje, kiedy funkcjonariusz w ogóle nie nabyte prawa do emerytury, jeżeli został zatrudniony w BOR po 30 roku życia albo



zostanie zwolniony przed uzyskaniem pełnej wysokości świadczenia emerytalnego. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego rozwiązania.

**Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z dnia 8 czerwca 2016 r., zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika w sprawie dyskryminacji ze względu na wiek funkcjonariuszy BOR. Przeprowadzona w Ministerstwie analiza porównawcza przepisów regulujących funkcjonowanie funkcjonariuszy: Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu wykazała, że przesłanki obligatoryjnego zwalniania ze służby, w związku z osiągnięciem określonego wieku ukształtowano jedynie w odniesieniu do funkcjonariuszy BOR, przy czym są one podobne do przesłanek fakultatywnego zwalniania ze służby funkcjonariuszy Służby Granicznej, w związku z osiągnięciem określonego wieku. Minister zapewnił, że postulowane przez Rzecznika zmiany legislacyjne zostaną uwzględnione przy najbliższej nowelizacji ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, związanej obszaruowo z omawianą problematyką.

## **52. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kampanii społecznej na rzecz dzieci uprawnionych do alimentów (IX.7064.1.2016 z 11 maja 2016 r.)**

We wspólnym apelu Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka ponownie zwracają uwagę na problem pomocy dzieciom uprawnionym do alimentów. Poziom zadłużenia wobec osób uprawnionych do alimentów wynosi około 10 mld zł, a liczba rodziców, którzy nie płacą na swoje dzieci to 300 tys. osób. Zdaniem Rzeczników niezbędne jest przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii społecznej, która pozwoli na zmianę postaw społecznych i pomoże w realizacji prawa dzieci do alimentów.

Rzecznicy powołali Zespół do spraw Alimentów, w skład którego wchodzi m.in. komornicy, adwokaci, sędziowie, przedstawiciele świata nauki oraz Stowarzyszenia „Dla Naszych Dzieci”. Zdaniem ekspertów podstawową barierą uniemożliwiającą skuteczną realizację uprawnienia dzieci do alimentów może być powszechne przekonanie o społecznym przyzwoleniu na niepłacenie alimentów, a także niski poziom odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji.

Zdaniem Rzeczników zmianę negatywnych postaw można uzyskać nie tylko poprzez wprowadzanie odpowiednich uregulowań prawnych. Przede wszystkim potrzebne są działania edukacyjne w postaci kampanii społecznej, nakierowanej na uświadomienie problemu i zmobilizowanie dłużników do regulowania zobowiązań wobec własnych dzieci. Zadaniem, które należy wspierać, jest ukształtowanie przekonania, że alimenty po prostu należy płacić, że nie są to prezenty dla dorosłego, który wychowuje dzieci, a środki podnoszące poziom życia dziecka.



### **53. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie sporządzania opinii w sprawach rodzinnych przez opiniodawcze zespoły sądowych specjalistów (IV.502.5.2014 z 16 maja 2016 r.)**

Rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne zostały przekształcone w opiniodawcze zespoły sądowych specjalistów, działające w sądach okręgowych pod nadzorem Ministra Sprawiedliwości.

Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów zobowiązała zespoły do stosowania nowych przepisów wykonawczych, których wydanie ustawodawca powierzył Ministrowi Sprawiedliwości. Dotychczas w obrocie prawnym znalazło się jedynie rozporządzenie w sprawie trybu i sposobu sprawowania nadzoru nad opiniodawczymi zespołami sądowych specjalistów.

Nowa ustawa nie określa organizacji i metod pracy opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów. Budzi to niepokój obywateli, którzy zgłaszają się do Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z problemami powstałymi w toku postępowań sądowych w sprawach rodzinnych.

Również w opinii Rzecznika brak regulacji standardów przeprowadzania dowodu z opinii zespołu budzi wątpliwości z punktu widzenia realizacji wynikającej z Konstytucji zasady ochrony prawnej życia rodzinnego. Ochrona życia rodzinnego wzmocniona jest także postanowieniami Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka. Polscy obywatele często kierują skargi do Trybunału w Strasburgu dotyczące właśnie ochrony życia rodzinnego. W niedawnej sprawie K.J. przeciwko Polsce (wniosek Nr 30813/14, wyrok z 1 marca 2016 r.) opinia z badania rodzinnego ośrodka diagnostyczno-konsultacyjnego była dokładnie badana przez Trybunał i stanowiła istotną część argumentacji, w połączeniu z uznanym za słuszny zarzutem zbyt długiego trwania postępowania.

Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało już prawie wszystkie ze wskazanych w ustawie przepisów wykonawczych. Rzecznik zwraca się z pytaniem o aktualny stan prac nad zarządzeniem w sprawie standardów metodologii opiniowania dla zespołów specjalistów.

W skargach obywateli nadal pojawia się zarzut zbyt długiego oczekiwania na badanie oraz sporządzenie opinii, które w efekcie prowadzi do przewlekłości postępowania sądowego. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się do Ministra Sprawiedliwości o zbadanie w ramach nadzoru, czy utworzenie opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów pomogło skrócić ten czas oczekiwania.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 7 czerwca 2016 r. poinformował, że Minister Sprawiedliwości wydał do dnia 11 marca 2016 r.

wszystkie akty wykonawcze do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów.

W dniu 1 lutego 2016 r. Minister Sprawiedliwości wydał zarządzenie w sprawie ustalenia standardów metodologii opiniowania w opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów. Zgodnie ze standardami stanowiącymi załącznik do zarządzenia, termin sporządzenia opinii w sprawach rodzinnych i opiekuńczych oraz w sprawach nieletnich, określa organ zlecający. W sytuacji gdy brak jest określonego przez organ zlecający terminu, zespół badający powinien sporządzić opinię niezwłocznie w każdej kategorii spraw, nie później niż w terminie 14 dni od dnia zakończenia badania.

Na efektywność pracy opiniodawczej zespołów mają wpływ obecnie niedobory kadrowe i rotacja pracowników z uwagi na zmiany dotyczące ich statusu zawodowego. Istotnym czynnikiem, który wpływa na terminowość realizacji zleceń sądowych jest także niestawiennictwo osób badanych. Kwestia ta jest również monitorowana przez resort sprawiedliwości. Precyzyjne określenie wpływu nowych regulacji będzie możliwe po uzupełnieniu niedoborów kadrowych, najwcześniej w I kwartale 2017 roku.

#### **54. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zwalczania mowy nienawiści w internecie (IV.510.70.2016 z 17 maja 2016 r.)**

Zarówno skala mowy nienawiści w internecie, jak i specyfika tego zjawiska sprawia, że standardowe narzędzia prawne często okazują się nieskuteczne. Wypowiedzi zamieszczone w przestrzeni internetowej są bardzo trwałe, trudno je zlikwidować. Często są też anonimowe, co utrudnia ochronę prawną osób pokrzywdzonych. Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości postuluje wprowadzenie do procedury cywilnej nowego rozwiązania, tzw. ślepego pozwu, co pozwoli na zwalczanie mowy nienawiści w sposób systemowy, a jednocześnie zapewni właściwe gwarancje ochrony wolności słowa. Wówczas to sąd, a nie pokrzywdzony ustalałby dane osobowe autora wpisu w internecie.

W swoim raporcie ze stycznia 2015 r. Specjalna Sprawozdawczyni Rady Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych do spraw mniejszości podkreśla, że o ile nie każda wypowiedź o charakterze mowy nienawiści prowadzi do poważnych zbrodni, to w zasadzie prawie każda zbrodnia nienawiści poprzedzona jest wcześniejszą stygmatyzacją i dehumanizacją określonych osób i podżeganiem do przestępstw na tle religijnym czy rasowym – czyli jest następstwem mowy nienawiści. Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) wskazuje natomiast w rekomendacjach w sprawie zwalczania mowy nienawiści na potrzebę poszanowania

wolności słowa przy jednoczesnej ochronie tak fundamentalnej wartości jak „równa godność wszystkich ludzi”.

Podstawowym problemem w skutecznym zwalczaniu mowy nienawiści w internecie jest zwykle anonimowość sprawcy. W ocenie Rzecznika potrzebne są nowe, skuteczniejsze rozwiązania prawne.

W obowiązującym stanie prawnym, w pozwie o ochronę dóbr osobistych, naruszonych przez wpis w internecie, musimy oznaczyć strony postępowania (imię i nazwisko osoby, adres zamieszkania). Jeśli nie podamy tych danych, będziemy musieli uzupełnić braki formalne pozwu. W przeciwnym razie pozew zostanie nam zwrócony. Możemy także dochodzić swoich praw w trybie przewidzianym w ustawie o ochronie danych osobowych, jednak postępowanie takie często trwa bardzo długo. Wiele osób, aby uzyskać dane osobowe sprawcy naruszenia dóbr osobistych, korzysta więc z drogi postępowania karnego. Po uzyskaniu potrzebnych danych, pokrzywdzony często jednak traci zainteresowanie postępowaniem karnym i wykorzystuje te dane w procesie cywilnym o naruszenie dóbr osobistych. Taka praktyka w ocenie Rzecznika nie jest właściwa. Instytucje prawa karnego nie powinny być traktowane jako narzędzie do ustalania danych osobowych.

Rzecznik wskazuje, że w procesie amerykańskim od wielu lat funkcjonuje instytucja tzw. ślepego pozwu (John Doe lawsuit). Wprowadzenie podobnego rozwiązania – z uwzględnieniem specyfiki polskiej procedury cywilnej - mogłoby stanowić element systemowego zwalczania mowy nienawiści. Chodzi tu o możliwość wniesienia do sądu cywilnego pozwu bez określania nawet tak podstawowych danych jak imię i nazwisko pozwanego. Ustalenia tożsamości pozwanego oraz innych danych osobowych potrzebnych do prowadzenia procesu, dokonuje sąd. Rzecznik podkreśla również, że niezawisły i niezależny sąd najlepiej zapewni równowagę dwóch konkurujących wartości: potrzeby ochrony dóbr osobistych oraz wolności słowa. To sąd dbałby o to, aby nie ujawniać danych konkretnej osoby bezpodstawnie, gdy zamiarem powoda jest np. wyłączenie rewanż czy zastraszanie komentatora, a do bezprawnego naruszenia dóbr osobistych w rzeczywistości nie doszło.

#### **55. Wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie psychologów pracujących z osobami pozbawionymi wolności (KMP.571.8.2016 z 17 maja 2016 r.)**

W ocenie Rzecznika konieczne jest zwiększenie dostępności pomocy psychologicznej dla osób pozbawionych wolności, a jednocześnie zapewnienie psychologom odpowiednich standardów pracy. Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji wskazują, że psycholog penitencjarny ma pod swoją opieką często więcej osadzonych niż wynika to ze standardów określonych przez Dyrektora

Generalnego Służby Więziennej. Według obowiązujących standardów na jednego psychologa penitencjarnego powinna przypadać grupa 200 osadzonych, co i tak sprawia, że wypełnianie wszystkich zadań wymaganych od psychologów nie jest możliwe. Na nadmierne obciążenie pracą psychologów penitencjarnych zwraca uwagę także Polskie Towarzystwo Psychologiczne. Dlatego Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o ustalenie nowego standardu pracy psychologów, uwzględniającego nie tylko liczbę osadzonych, ale także typ jednostki penitencjarnej.

Podczas wizytacji prewencyjnych w jednostkach penitencjarnych, przeprowadzanych przez przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji, badana jest dostępność do pomocy psychologicznej dla osób pozbawionych wolności. Z ustaleń KMP wynika, że obecna sytuacja wymaga nowych rozwiązań. Obowiązujący standard pracy psychologów penitencjarnych znacząco odbiega od rzeczywistych potrzeb, jakie związane są z zapewnieniem właściwej pomocy psychologicznej osobom osadzonym w jednostkach penitencjarnych. Nie jest możliwe wypełnienie wszystkich zadań ciążących na psychologach pracujących w aresztach śledczych i zakładach karnych, przy założeniu, że jeden specjalista ma zajmować się 200 osadzonymi.

Nawet przyjmując, że nie każdy osadzony chce skorzystać z pomocy psychologicznej, to nadal obowiązujący standard nie gwarantuje prawidłowego systemu wsparcia psychologicznego. Psycholog zatrudniony w jednostce penitencjarnej na pełnym etacie ma – teoretycznie – możliwość pracy w bezpośrednim kontakcie z każdym z osadzonych przypadających na niego, średnio przez 48 minut w ciągu miesiąca. Oprócz pomocy psychologicznej do zadań psychologów penitencjarnych należy diagnoza, działania edukacyjne z zakresu psychologii, prowadzenie dokumentacji, a także inne zadania podejmowane we współpracy z wychowawcami lub innymi funkcjonariuszami. Jak wskazują przedstawiciele KMP, problem dostępu do psychologa pogłębia się, gdy następują długotrwałe nieobecności specjalistów z zakresu psychologii np. z powodu długoterminowego zwolnienia lekarskiego, uczestniczenia w szkoleniach i podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Nadmierne obciążenie pracą, przy ograniczonej ilości czasu na realizację zadań psychologów, ma wpływ na jakość wykonywanych obowiązków. Wyniki kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2014 r. dotyczącej readaptacji społecznej skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności, wskazują na istniejące nieprawidłowości. Świadczy o tym chociażby krytyczna ocena przez biegłych wielu programów resocjalizacyjnych opracowanych przez wychowawców i psychologów zatrudnionych w zakładach karnych.

Polskie Towarzystwo Psychologiczne, z którym nawiązali współpracę pracownicy Krajowego Mechanizmu Prewencji potwierdza, że liczba psychologów zatrudnionych w zakładach penitencjarnych nie gwarantuje efektywnego wykonywania zadań. Populacja więźniów jest zróżnicowana, różne są też problemy dotyczące ich funkcjonowania w warunkach izolacji więziennej. Dlatego kryterium liczby więźniów przypadających na jednego psychologa nie jest wystarczające. Inna jest sytuacja skazanych odbywających karę w zakładach typu półotwartego i otwartego, inna natomiast – skazanych przebywających w zakładach zamkniętych i tymczasowo aresztowanych. Inaczej funkcjonują osoby zdrowe psychicznie, a inaczej zaburzone. Ponadto z badań wynika, że wielokrotnie częściej próby samobójcze podejmują osoby w początkowym okresie pobytu w izolacji więziennej, a więc tymczasowo aresztowani. Zdaniem Polskiego Towarzystwa Psychologicznego należałoby przeprowadzić badania rzeczywistych potrzeb dotyczących zatrudnienia psychologów w zakładach penitencjarnych.

#### **56. Wystąpienie do Wojewody Małopolskiego w sprawie mediacji prowadzonej w sprawie przeniesienia kilku rodzin romskich z Limanowej (XI.816.13.2015 z 17 maja 2016 r.)**

W kolejnym wystąpieniu do Wojewody Małopolskiego dotyczącym mediacji w sprawie przeniesienia rodzin romskich z Limanowej do nowej nieruchomości zakupionej przez limanowski samorząd w Człuchowie, Rzecznik Praw Obywatelskich prosi o pilne przekazanie szczegółowych informacji o aktualnym stanie sprawy.

Celem prowadzonych mediacji powinno być znalezienie alternatywnej propozycji dla Romów, polegającej na przykład na zakupie domu lub mieszkań na terenie Limanowej bądź powiatu limanowskiego. Rzecznik podkreśla, że sprawa wymaga pilnego rozwiązania. Równolegle do mediacji trwa bowiem postępowanie egzekucyjne zmierzające do opróżnienia i wydania lokali zamieszkałych przez rodziny romskie. Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich apelowała do Burmistrza Limanowej o powstrzymanie się od działań, które doprowadziłyby do przeniesienia rodzin wbrew ich woli. Nie wiadomo jednak, czy w odpowiedzi na ten apel Burmistrz Limanowej podejmie czynności zmierzające do wstrzymania rozpoczętej już egzekucji komorniczej.

**Dyrektor Biura Wojewody** w piśmie z dnia 15 czerwca 2016 r. poinformował, że Wojewoda Małopolski jest w stałym kontakcie ze stronami sporu i dokłada wszelkich starań mających na celu rozwiązanie problemu. Strony sporu są w trakcie podpisywania aneksu do Porozumienia zawartego w dniu 26 czerwca 2015 r. Ponadto Wojewoda zwrócił się do Burmistrza Limanowej o dalsze działania na rzecz pomocy Romom i wskazał dobre praktyki z innych samorządów. Wojewoda skierował również



prośbę do Burmistrza Czchowa o promowanie otwartości i zrozumienie dla inicjatyw podejmowanych przez rząd Polski w ramach "Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020".

#### **57. Wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie udostępniania informacji publicznej osobom pozbawionym wolności (IX.517.1477.2015 z 17 maja 2016 r.)**

Osoby pozbawione wolności nie napotykają poważniejszych problemów w dostępie do dokumentów publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej. Zdarzają się jednak trudności w dostępie do informacji publicznej udostępnianej na wniosek, która nie znajduje się w BIP lub centralnym repozytorium informacji publicznej (CRIP). Ze spraw badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że sposób rozpatrzenia takich wniosków przez dyrektorów aresztów śledczych czy zakładów karnych nie zawsze jest zgodny z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej zwraca się o podjęcie działań, które zapewnią realny dostęp osób pozbawionych wolności do informacji publicznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje na badane w Biurze RPO dwie sprawy indywidualne, w których dyrektorzy aresztów śledczych odmówili udzielenia informacji publicznej osobom tymczasowo aresztowanym. Wnioski dotyczyły udostępnienia wykazu i metrażu cel mieszkalnych, w których przebywał tymczasowo aresztowany oraz protokołu z wizytacji sędziego penitencjarnego. W ocenie Rzecznika informacje żądane przez wnioskodawców mają charakter informacji publicznej. Dyrektorzy aresztów śledczych byli więc zobowiązani do rozpatrzenia wniosków w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Realizacja prawa do informacji publicznej w formach przewidzianych ustawą o dostępie do informacji publicznej zależy od spełnienia łącznie trzech przesłanek. Po pierwsze, przedmiotem żądania informacji musi być informacja publiczna w rozumieniu tej ustawy. Po drugie, adresatem żądania udostępnienia informacji mają być podmioty wymienione w ustawie, a więc m.in. władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Po trzecie, zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej są podmioty będące w posiadaniu takich informacji (a nie tylko te podmioty, które wytworzyły dokumenty). Zdaniem Rzecznika w obu sprawach badanych w Biurze RPO wszystkie wymienione warunki zostały spełnione.

Ograniczenie prawa do informacji publicznej może nastąpić tylko ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.



Rzecznik podkreśla, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie wymaga określonej formy. Powinien tylko zawierać dane wnioskodawcy wystarczające do udzielenia odpowiedzi w sposób i w formie wskazanych we wniosku. Wnioskodawca nie musi też wskazywać podstawy prawnej, określającej tryb udzielenia informacji (nie musi powoływać się na ustawę o dostępie do informacji publicznej). Nie musi też podawać powodu, dla którego występuje z wnioskiem. Jeżeli żądana informacja nie wymaga przetworzenia, to wnioskodawca nie ma obowiązku wykazania interesu faktycznego lub prawnego. Oznacza to, że treść uzasadnienia wniosku nie powinna wpływać na sposób jego rozpatrzenia.

Jeżeli wniosek dotyczy informacji, która jest informacją publiczną, to organ ma obowiązek rozpatrzyć wniosek w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W sprawach indywidualnych badanych w Biurze RPO dyrektorzy aresztów śledczych mieli obowiązek udostępnić wnioskowaną informację publiczną lub wydać decyzję odmawiającą jej udostępnienia z uwagi na przesłanki, które ograniczają dostępność takiej informacji. W żadnej z tych spraw taki obowiązek nie został spełniony.

**Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej** w piśmie z 9 czerwca 2016 r. poinformował, że osoby pozbawione wolności mogą zapoznawać się z informacją publiczną wyłożoną lub wywieszoną w miejscach ogólnodostępnych w jednostkach penitencjarnych, poprzez Biuletyny Informacji Publicznej i media elektroniczne, a także poprzez złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Raz w roku Centralny Zarząd Służby Więziennej organizuje szkolenia z zakresu dostępu do informacji publicznej dla kadry Służby Więziennej z całej Polski.

Ponadto Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej zapowiedział, że wystosuje pismo do jednostek organizacyjnych Służby Więziennej o uważne i staranne rozpoznawanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Zostanie także wydane polecenie przeprowadzenia szkoleń uzupełniających ze szczególnym uwzględnieniem zasad udzielania informacji publicznej na wniosek.

**58. Wystąpienie do Szefa Służby Cywilnej, Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej, Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu, Szefa Biura Trybunału Konstytucyjnego, Szefa Biura Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Szefa Biura Sądu Najwyższego w sprawie standardów dotyczących wyrażania poglądów przez urzędników (VII.564.13.2016 z 17 maja 2016 r.)**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciła się grupa posłów na Sejm RP prosząc o „zbadanie przez Rzecznika zasadności nałożonego na Dyrektora Zespołu Orzecznictwa i Studiów Biura Trybunału Konstytucyjnego zakazu wypowiedzania się w mediach publicznych oraz skierowanej do niego propozycji ustąpienia z dotychczas pełnionej funkcji, z punktu widzenia zgodności tych działań ze standardami ochrony

praw człowieka wynikającymi z Konstytucji RP, ustaw oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”.

Podejmując sprawę do zbadania, Rzecznik chciałby najpierw wyjaśnić, jakie standardy w zakresie prawa urzędników do wyrażania swoich opinii obowiązują w służbie cywilnej, służbie zagranicznej, Kancelarii Sejmu i Senatu, a także w Trybunale Konstytucyjnym, Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się więc do szefów tych instytucji z pytaniem, czy, a jeśli tak, to jakie zasady kontaktów z mediami obowiązują w tych instytucjach i czy zasady te różnią się w zależności od stanowiska zajmowanego przez pracownika tej instytucji. Rzecznik prosi także o wskazanie, czy zasady te wynikają z praktyki, czy też zostały określone w wewnętrznym akcie prawnym.

Rzecznik chciałby także ustalić, czy przyjęte zasady kontaktów z mediami uwzględniają standardy dotyczące wolności wyrażania swoich poglądów wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w tym m.in. wyrok w sprawie Wojtas-Kaleta przeciwko Polsce (skarga nr 20436/02) oraz w sprawie Fuentes Bobo przeciwko Hiszpanii (skarga nr 39293/98).

Sprawa Wojtas-Kaleta przeciwko Polsce dotyczyła dziennikarki telewizji publicznej, pełniącej jednocześnie funkcję przewodniczącej związków zawodowych. Dziennikarka otrzymała naganę za to, że w artykule prasowym oraz w liście otwartym środowiska artystycznego do zarządu telewizji publicznej skrytykowała zdjęcie z anteny dwóch programów poświęconych muzyce klasycznej.

W skardze do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dziennikarka wskazała, że zostało naruszone jej prawo do wolności wyrażania opinii. Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (wolność słowa). W ocenie Trybunału dziennikarz ma prawo, ale także i obowiązek komentowania spraw o znaczeniu publicznym. Taką sprawą były z pewnością kwestie dotyczące polityki programowej mediów publicznych.

W ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sprawa Wojtas-Kaleta przeciwko Polsce wykazuje pewne podobieństwa do sprawy Fuentes Bobo przeciwko Hiszpanii dotyczącej dziennikarza, który publicznie skrytykował zmiany programowe w telewizji publicznej. Również w tej sprawie Trybunał w Strasburgu uznał, że doszło do naruszenia art. 10 Konwencji.

**Szef Kancelarii Senatu** w odpowiedzi z dnia 19 maja 2016 r. poinformował Rzecznika, że w Kancelarii Senatu nie ma wewnętrznej regulacji dotyczącej kontaktów pracowników z mediami. W trosce o jakość i spójność przekazywanych informacji do kontaktów z mediami wyznaczona została wyspecjalizowana komórka – Dział Prasowy Biura Komunikacji Społecznej, co wynika z jej zakresu działania określonego w Regulaminie organizacyjnym Kancelarii Senatu. Brak regulacji

wewnętrznych w zakresie wyrażania poglądów nie oznacza całkowitej swobody w tym zakresie. Większość pracowników Kancelarii Senatu zajmuje stanowiska urzędnicze, w związku z czym, są oni objęci zakazem publicznego manifestowania swoich przekonań politycznych.

**Szef Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego** w odpowiedzi z dnia 25 maja 2016 r. poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, że zgodnie z postanowieniami Regulaminu wewnętrznego Naczelnego Sądu Administracyjnego, obsługą medialną Sądu i Prezesa tego Sądu zajmuje się Wydział Informacji Sądowej (WIS). Osobami uprawnionymi do udzielania mediom informacji na temat Naczelnego Sądu Administracyjnego oprócz Prezesa NSA i wiceprezesów NSA są: rzecznik prasowy NSA, będący jednocześnie Przewodniczącym WIS, jego zastępca oraz pracownicy tego Wydziału w zakresie określonym upoważnieniem Przewodniczącego WIS. W zakresie ogólnych kontaktów sędziów NSA z mediami trzeba zauważyć, że sędziowie należą do grupy zawodowej, która w związku z konstytucyjną zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów cieszy się nieregulamentowanym służbowo zakresem swobody wypowiedzi, podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do innych zawodów zaufania publicznego. Granice wolności wypowiedzi sędziego wynikają między innymi z aktów powszechnie obowiązujących oraz z zasad etyki zawodowej sędziów.

**Rzecznik Prasowy Sądu Najwyższego** w odpowiedzi z 25 maja 2016 r. poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, że osobą odpowiedzialną za kontakt z mediami jest Rzecznik prasowy podlegający bezpośrednio Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Rzecznika prasowego obsługuje Zespół prasowy Sądu Najwyższego. Kontakt z mediami zarówno Rzecznika, jak i pracowników obsługującego go Zespołu, sprowadza się do informowania o działalności Sądu Najwyższego w zakresie orzekania, jak i działalności pozaorzeczniczej. W Sądzie Najwyższym nie obowiązują inne zasady dotyczące kontaktowania się pracowników SN z mediami.

**Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego** w odpowiedzi z dnia 30 maja 2016 r. zacytował przepisy jakie obowiązują w Biurze Trybunału Konstytucyjnego. Prowadzenie i koordynowanie (we współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi Biura) działalności informacyjnej o pracy i funkcjonowaniu Trybunału, w tym w zakresie jego działalności orzeczniczej, należy do Zespołu Prasy i Informacji oraz Rzecznika Prasowego Biura. Ponadto w uzasadnionych przypadkach, po uzgodnieniu z Prezesem lub Wiceprezesem Trybunału, Rzecznik Prasowy Biura ustala istotne aspekty merytoryczne udzielanych przezeń wypowiedzi publicznych w sprawach orzecznictwa Trybunału, a także może uzyskać upoważnienie do reprezentowania Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału do kontaktów z mediami w określonych

sprawach. Udzielanie publicznych i medialnych wypowiedzi przez urzędników Biura Trybunału, w sprawach związanych z działalnością Trybunału lub Biura, powinno być jeżeli nie uzgadniane, to co najmniej sygnalizowane Rzecznikowi Prasowemu Biura.

**Szef Kancelarii Sejmu** w odpowiedzi z 3 czerwca 2016 r. poinformował, że zadania dotyczące działalności informacyjnej Kancelarii Sejmu, wykonywanej w zakresie współpracy i kontaktów z mediami, są realizowane przez Biuro Prasowe, będące statutową komórką organizacyjną Kancelarii Sejmu. Do zadań Biura Prasowego należy przygotowywanie i przekazywanie przedstawicielom środków masowego przekazu komunikatów, oświadczeń, informacji o pracy Sejmu i jego organów oraz Kancelarii Sejmu, a także materiałów dokumentujących prace Sejmu i jego organów. W związku ze specyfiką Kancelarii Sejmu i obowiązkiem zachowania bezstronności jej działań, wymaga się, aby pracownicy Kancelarii Sejmu strzegąc interesów państwa zachowywali się z należytą powagą i powściągliwością. Ponadto Kancelaria Sejmu nie dostrzega potrzeby wprowadzania bardziej szczegółowych aktów wewnętrznych, uściślających zasady kontaktowania się pracowników z mediami.

**Szef Służby Cywilnej** w odpowiedzi z 13 czerwca 2016 r. poinformował, że swoboda wypowiedzi członków korpusu służby cywilnej podlega pewnym ograniczeniom które są konieczne ze względu na wyłączenie służby cywilnej z bieżącej walki politycznej i zapewnienie obywatelom bezstronności działania urzędów. Ponadto zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia praw i wolności funkcjonariuszy publicznych są dopuszczalne, na zasadach proporcjonalności, w celu zachowania innych wartości konstytucyjnych.

**Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych** w odpowiedzi z dnia 15 czerwca 2016 r. przedstawił zasady kontaktów członków służby zagranicznej z mediami oraz standardy dotyczące wolności wyrażania poglądów wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Linia orzecznicza ETPC z w sprawach dotyczących wolności wypowiedzi urzędnika państwowego w każdym osobnym przypadku kładzie nacisk na odpowiednie wyważenie: doniosłości prawa do swobodnego wyrażania opinii w kwestiach będących przedmiotem interesu publicznego; obowiązków zawodowych wypowiadającego się, jak też obowiązków i zobowiązań pracownika wobec pracodawcy oraz ewentualnych innych interesów (por. Wojtas-Kaleta p. Polsce). Wypadkowa powyższych pozwoli na ocenę, czy ingerencja w prawo wypowiadającego się do swobodnego wyrażania opinii była "niezbędna w społeczeństwie demokratycznym", zaś zastosowane w tym kontekście ograniczenia i sankcje proporcjonalne.

### **59. Wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie prawa do odpoczynku w święta dla wszystkich pracujących w placówkach handlowych (III.7041.8.2016 z 18 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że konieczne jest wprowadzenie zakazu pracy w święta w placówkach handlowych, który obejmie nie tylko pracowników, ale także pozostałe osoby wykonujące pracę zarobkową na podstawie umów prawa cywilnego i w ramach samozatrudnienia, w warunkach podobnych do zatrudnienia pracowniczego. Regulacja zawarta w kodeksie pracy nie w pełni odpowiada standardom konstytucyjnym. Prawo do dni wolnych od pracy, wynikające z Konstytucji, dotyczy bowiem nie tylko pracowników w rozumieniu kodeksu pracy, ale również innych osób wykonujących pracę zarobkową. Rzecznik wystąpił do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o dokonanie odpowiedniej zmiany przepisów.

Zakaz pracy w święta w placówkach handlowych, zawarty w kodeksie pracy, z oczywistych przyczyn odnosi się tylko do pracowników. Nie dotyczy więc wszystkich osób wykonujących pracę zarobkową. Dlatego w ocenie Rzecznika regulacja zawarta w kodeksie pracy jest niewystarczająca w świetle standardów konstytucyjnych.

Zgodnie z art. 66 ust. 2 Konstytucji, pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów. Rzecznik podkreśla, że konstytucyjne prawo do dni wolnych od pracy obejmuje nie tylko pracowników w rozumieniu kodeksu pracy, ale także inne osoby wykonujące pracę zarobkową. Taka definicja pracownika znalazła potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 r. w sprawie K 1/13 w odniesieniu do wolności zrzeszania się. Również w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej za kryteria wyróżniające pracownika uważa się w szczególności świadczenie pracy na rzecz innej osoby, wykonywanie pracy pod kierownictwem pracodawcy i odpłatność pracy. Rodzaj stosunku pracy łączącego pracownika z pracodawcą nie ma tu decydującego znaczenia.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 2 czerwca 2016 r. wyjaśnił, że obecnie nie są prowadzone prace nad zmianą stanu prawnego dotyczącego zakazu pracy w placówkach handlowych w święta.

Zakaz wykonywania pracy w placówkach handlowych, uregulowany w kodeksie pracy, obejmuje wyłącznie pracowników, czyli osoby pozostające w stosunku pracy. Zakaz ten nie dotyczy więc właścicieli placówek handlowych, a także innych osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych (np. umów zlecenia).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r. w sprawie K 1/13 dotyczy wyłącznie oceny konstytucyjności przepisów ustawy o związkach zawodowych.



Jednocześnie Sekretarz Stanu stwierdził, że propozycja objęcia zakazem wykonywania pracy w święta osób prowadzących działalność gospodarczą i osobiście świadczących pracę naruszałaby zasadę swobody działalności gospodarczej, zagwarantowaną w Konstytucji RP.

Osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych należy traktować jako zatrudnione na podstawie stosunku pracy, jeżeli wykonują pracę określonego rodzaju na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy, w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym.

#### **60. Wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie wzmocnienia ochrony prawnej osób uprawnionych do lokali socjalnych (IV.7217.9.2016 z 18 maja 2016 r.)**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich należy doprecyzować zapisy w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, określając tryb realizacji uprawnienia do lokalu socjalnego przyznanego w wyroku eksmisyjnym. Z takim postulatem Rzecznik zwrócił się do Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Nie powinno budzić wątpliwości, że również dłużnik – a nie tylko wierzyciel - może wystąpić do gminy o realizację uprawnienia do lokalu socjalnego. Ustawa powinna też umożliwić dłużnikom poddanie kontroli sądu, czy lokal socjalny spełnia określone w niej wymagania. Kwestie te są tematem wielu skarg kierowanych do Rzecznika przez osoby uprawnione do lokalu socjalnego.

Po pierwsze, gminy uznają, że to wyłącznie wierzyciel może domagać się realizacji uprawnienia do lokalu socjalnego. Bez podjęcia działań przez wierzyciela, dłużnik nie trafi na listę osób oczekujących na wynajęcie takiego lokalu. Nadal będzie mieszkać w mieszkaniu, które sąd nakazał opuścić i oddać wierzycielowi. W konsekwencji, dłużnik musi płacić co miesiąc odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego. Po drugie, nie ma skutecznej procedury pozwalającej na ocenę przez sąd, czy proponowany lokal socjalny spełnia standardy ustawowe. Lokal musi nadawać się do zamieszkania. Mimo obniżonego standardu, powinien spełniać odpowiednie warunki, jeśli chodzi o stan techniczny, powierzchnię i wyposażenie.

W wyroku eksmisyjnym sąd orzeka o uprawnieniu do lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ma gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu, w którym przebywa dłużnik. Sąd nie może orzec o braku uprawnienia do lokalu socjalnego wobec pewnych grup osób podlegających szczególnej ochronie. Są to m.in. kobiety w ciąży, osoby obłożnie chore, osoby z niepełnosprawnością, czy posiadające status bezrobotnego. Gdy sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, to jednocześnie nakazuje



wstrzymanie eksmisji do czasu, aż gmina złoży ofertę zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego.

Wierzyciel przeważnie chce jak najszybciej odzyskać swoje mieszkanie. Dlatego wzywa gminę, aby złożyła dłużnikowi ofertę wynajęcia lokalu socjalnego. Problem powstaje wtedy, gdy wierzyciel nie skieruje do gminy tego wezwania. Dzieje się tak np. z powodu sporu o rozliczenie nakładów na lokal podlegający eksmisji. Gminy uznają, że tylko wierzyciel – a nie dłużnik - może zwrócić się o zrealizowanie uprawnienia dłużnika do lokalu socjalnego. Dopóki wierzyciel nie zwróci się z wezwaniem do gminy, dłużnik nie ma możliwości działania. Jak wskazują skargi kierowane do Rzecznika, stan taki może trwać nawet latami.

Gminy wprowadzają też dodatkowe ograniczenia, które powodują, że dłużnik zmuszony jest przyjąć oferowany lokal socjalny, nawet bez możliwości wcześniejszego obejrzenia. Dłużnicy wskazują w licznych skargach, że gminy oferują lokale nie tylko nieodpowiednie ze względu np. na sytuację zdrowotną, czy rodzaj niepełnosprawności, ale także lokale, które są w złym stanie technicznym lub sanitarnym i przez to nie nadają się do zamieszkania. W takiej sytuacji dłużnik jest praktycznie pozbawiony ochrony prawnej. Nie może skutecznie zakwestionować przed sądem, że zaoferowany mu lokal nie spełnia wymogów określonych w ustawie o ochronie praw lokatorów.

Jest to istotne przede wszystkim dlatego, że odmowa przyjęcia oferty najmu lokalu socjalnego zwalnia gminę z obowiązku wskazania kolejnego lokalu. Dzieje się tak nawet w przypadku, gdy dłużnik zasadnie kwestionuje nieodpowiednie warunki mieszkaniowe. W konsekwencji dłużnicy, którzy odmówili przyjęcia lokalu socjalnego, nie otrzymują kolejnej oferty. Tracą wtedy przyznaną im przez sąd ochronę przed eksmisją „na bruk”.

**Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa** w odpowiedzi z dnia 15 czerwca 2016 r. zapowiedziało, że w ramach prac prowadzonych nad zmianami w ustawie o ochronie praw lokatorów, rozważone zostanie doprecyzowanie przepisów tak, aby z żądaniem wykonania wyroku eksmisyjnego w zakresie złożenia oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego mógł do gminy wystąpić nie tylko wierzyciel, ale i sam dłużnik. Doprecyzowany ma też być ustawowy tryb poddania sądowej kontroli kwestii realizacji przez gminę obowiązku wskazania lokalu socjalnego.

## **61. Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przeciwdziałania naruszeniom praw człowieka przez funkcjonariuszy Policji (KMP.570.24.2015 z 18 maja 2016 r.)**

W marcu 2015 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych we współpracy z Komendą Główną Policji opracowało dokument pt. „Strategia działań nakierowanych na

przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka przez funkcjonariuszy Policji”. Przyjęte działania mają realizować standardy wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w związku z wykonaniem grupy wyroków zwanych łącznie Dzwonkowski przeciwko Polsce. „Strategia” obejmuje działania w 10 obszarach tematycznych dotyczących różnych aspektów funkcjonowania Policji, takich jak m.in. postępowania dyscyplinarne i karne przeciwko funkcjonariuszom oraz rozpatrywanie skarg na policjantów, zmiana postaw i sposobu myślenia, a także działania edukacyjne, badania na temat agresji w Policji, wsparcie psychologiczne, wsparcie pokrzywdzonych. W kolejnym wystąpieniu do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczącym tego dokumentu, Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się o przekazanie informacji w sprawie działań podjętych w ramach wszystkich obszarów tematycznych „Strategii”.

Jako przykład sprawy priorytetowej ze względu na skalę i drastyczność naruszeń praw i wolności obywatelskich przez funkcjonariuszy Policji, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje sprawę podejrzenia stosowania tortur (m.in. bicie, kopanie po całym ciele, rażenie paralizatorem) w jednej z komend miejskich Policji wobec mężczyzny zatrzymanego pod zarzutem posiadania narkotyków. Początkowo zarzuty prokuratorskie dotyczyły czterech funkcjonariuszy Policji, następnie śledztwo objęło 10 podejrzanych. Według dotychczasowych ustaleń w sprawie objętej śledztwem, stosowanie tortur wobec zatrzymanych w celu zmuszenia ich do złożenia określonych wyjaśnień (np. przyznania się do winy) mogło być w tej komendzie stałą praktyką. Dlatego kwestia szybkiego przyjęcia odpowiednich rozwiązań mających przeciwdziałać podobnym naruszeniom jest tak bardzo istotna.

Również wizytacje przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia w jednostkach organizacyjnych Policji, przeprowadzone w ostatnich latach, ujawniły przypadki niewłaściwego traktowania zatrzymanych przez policjantów (popchnięcia, ciągnięcia za ucho, spoliczkowania). Pracownicy Zespołu KMP zbadali także prawomocne wyroki sądowe wydane w latach 2008-2015, z których wynika, że w tym okresie skazano 33 funkcjonariuszy Policji w 21 sprawach w związku ze stosowaniem przemocy w celu uzyskania informacji od zatrzymanych. W większości przypadków dochodziło do stosowania tortur. Policjanci, działając samodzielnie lub przy współudziale z innymi funkcjonariuszami, chcąc wymusić zeznania, przyznania się do przestępstw lub zdobyć informacje, umyślnie stosowali przemoc fizyczną bądź psychiczną.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z dnia 14 czerwca 2016 r. wskazał, że od dnia przyjęcia Strategii podejmowane są różnorodne i intensywne działania zmierzające do jej wdrożenia, jednak ze względu

na ich ilość, złożoność oraz wieloaspektowość wdrażanie Strategii przewidywane jest co najmniej do końca 2017 roku. Ministerstwo poinformowało, że w ramach podjętych działań zrealizowano w II połowie czerwca projekt badawczy dotyczący problemu agresji w Policji, który miał stanowić merytoryczne wsparcie do opracowania i wdrażania nowych rozwiązań mających za zadanie przeciwdziałanie potencjalnym przypadkom stosowania przemocy przez funkcjonariuszy Policji. Natomiast w ramach obszaru budowania środowiska sprzyjającego profesjonalnemu wykonywaniu zadań, przeprowadzono analizę w zakresie możliwości wzmocnienia organizacyjnego pełnomocników do spraw ochrony praw człowieka w Policji. Wyniki przedmiotowej analizy zostały przekazane do Komendy Głównej Policji. Ponadto opracowano również mapę policyjnych obiektów strzeleckich, w której wskazane zostały kluczowe obszary wymagające udoskonalenia w zakresie dostępu do wyszkolenia strzeleckiego. Dokonano także przeglądu przepisów i praktyki w zakresie przeprowadzania testów sprawności fizycznej, a także wystąpiono do Komendanta - Rektora Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z prośbą o przeanalizowanie propozycji rozszerzenia rocznego testu sprawności fizycznej o ćwiczenie z zakresu taktyki i technik interwencji. Natomiast obszary dotyczące zmiany postaw i działań edukacyjnych, kadr policyjnych, oceny pracy funkcjonariuszy i wsparcia psychologicznego stanowią przedmiot prac utworzonego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji Zespołu do spraw wdrożenia niektórych postanowień Strategii działań nakierowanych na przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka przez funkcjonariuszy Policji, który w oparciu o ogólne założenia zawarte w wybranych obszarach Strategii przygotował szczegółowe projekty działań. W ramach rozpowszechniania standardów ochrony praw człowieka opracowanych przez organizacje międzynarodowe, przetłumaczono na język polski podręczniki szkoleniowe dla funkcjonariuszy Policji oraz osób prowadzących szkolenia dla Policji. Minister wskazał również, że organy ścigania prowadzące śledztwa w zakresie przestępstw związanych ze stosowaniem przemocy wobec osób zatrzymanych korzystają z istniejących i skutecznych możliwości pozyskiwania dowodów. Wdrożone rozwiązania wielokrotnie pozwoliły na przypisanie zawinienia sprawcy czynu zabronionego, a w konsekwencji doprowadziły do jego skazania, co potwierdzają również dane wskazane w wystąpieniu Rzecznika.

## **62. Wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie ograniczeń praw pracowników naukowych i akademickich ze względu na wiek (VII.7034.1.2016 z 18 maja 2016 r.)**

Zgodnie z ustawą o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki kandydatami na członków Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów nie mogą być osoby, które ukończyły siedemdziesiąty rok życia. W ocenie

Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyjęte ograniczenie wiekowe nie ma charakteru dyskryminującego. Rozwiązanie to ma sprzyjać wymianie pokoleniowej w środowisku naukowym, a także usprawnić funkcjonowanie i zwiększyć przejrzystość działania organizacji przedstawicielskich i kontrolnych nauki polskiej. Rzecznik Praw Obywatelskich nadal uważa jednak, że całkowite wykluczenie z grona członków Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów może mieć charakter dyskryminujący. Podobne zastrzeżenia, przekazane Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego w wystąpieniu Rzecznika, dotyczą ograniczeń wiekowych dla członków Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Polskiej Komisji Akredytacyjnej, a także ograniczenia prawa wyborczego przy wyborach do organów uczelni.

Podstawowym zadaniem Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów jest zapewnienie harmonijnego rozwoju kariery naukowej. Centralna Komisja ma wpływ na kształt odpowiednich regulacji prawnych, ale przede wszystkim na kształtowanie wysoko wykwalifikowanej kadry naukowej i podnoszenie standardów nauki w Polsce. Rzecznik podkreśla, że całkowite wykluczenie z jej grona wybitnych specjalistów, motywowane koniecznością dokonania zmiany pokoleniowej w polskiej nauce, może mieć charakter dyskryminujący. W ocenie Rzecznika cechami, które powinny być brane pod uwagę podczas wyborów do wskazanych organów, a zwłaszcza do Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, będącej centralnym organem administracji rządowej, powinny być wyłącznie wiedza i doświadczenie kandydata. Zastosowane kryterium wieku nie uwzględnia specyfiki działalności organów działających w sferze szkolnictwa wyższego.

Problemem ograniczenia prawa nauczycieli akademickich do prowadzenia działalności zawodowej ze względu na wiek zajmował się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach połączonych C-250/09 i C-268/09 Wasil Iwanow Georgiew. Trybunał dokonał w tej sprawie wykładni przepisów dyrektywy Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Wskazał, że dyrektywa ta nie zakazuje wprowadzenia w prawie krajowym ograniczenia polegającego na obowiązkowym przejściu na emeryturę profesorów w określonym wieku. Dodał jednak, że przepisy krajowe muszą realizować zgodny z prawem cel, zwłaszcza w zakresie polityki zatrudnienia i rynku pracy, taki jak wdrożenie wysokiej jakości nauczania oraz optymalny międzypokoleniowy rozdział stanowisk profesorskich, a także muszą pozwolić na osiągnięcie tego celu za pomocą właściwych i koniecznych środków.

Zastrzeżeń Rzecznika nie budzi możliwość wprowadzenia ograniczeń wiekowych w przypadku stosunku pracy nauczyciela mianowanego. Jednak w omawianej sytuacji chodzi nie o zatrudnienie na stanowisku profesorskim, lecz o inną działalność

naukowo-organizacyjną. Dlatego przedstawione przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego wyjaśnienia nie wydają się przekonujące.

### **63. Wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie określenia kwalifikacji zawodowych osób dokonujących klasyfikacji gruntów (IV.7007.50.2014 z 20 maja 2016 r.)**

Status osób dokonujących klasyfikacji gruntów, a także kwalifikacje wymagane dla uzyskania uprawnień do wykonywania tego zawodu powinny wynikać z ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Z takim postulatem Rzecznik zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Mimo wielu wystąpień kierowanych w tej sprawie od 2008 roku, ustawodawca nie uwzględnił dotychczas uwag Rzecznika.

W obecnym stanie prawnym osoby ubiegające się o uprawnienia do wykonywania klasyfikacji gruntów nie są w stanie określić na podstawie przepisów ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne, jakie wymagania muszą spełnić, aby takie uprawnienia uzyskać. Co więcej, z aktu wykonawczego do tej ustawy wynika wymóg posiadania przez osobę sporządzającą projekty klasyfikacji gruntów upoważnienia od starosty. W ocenie Rzecznika przyjęte rozwiązanie nie spełnia standardów określonych w Konstytucji. Kwestie istotne z punktu widzenia konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu powinny być uregulowane w ustawie, a nie w rozporządzeniu.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich o konieczności uregulowania w Prawie geodezyjnym i kartograficznym uprawnień do prowadzenia klasyfikacji gruntów podzielał Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w korespondencji prowadzonej od 2008 roku. Również obecny Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, podczas prac parlamentarnych Sejmu ubiegłej kadencji w toku posiedzeń Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrywania projektów ustaw deregulacyjnych zgłaszał poprawki, które miały uzupełnić zapisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne o szczegółowe uregulowania dotyczące wykonywania zawodu klasyfikatora gruntów. Propozycje te zostały jednak odrzucone z uwagi na planowaną deregulację zawodów.

### **64. Wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie przeciwdziałania przemocy motywowanej nienawiścią wobec studiujących w Polsce cudzoziemców (XI.518.38.2016 z 21 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o ocenę sytuacji zagranicznych studentów w Polsce pod kątem zagrożeń związanych ze wzrostem w społeczeństwie niechęci, czy wręcz wrogości wobec osób innego pochodzenia narodowego, etnicznego czy rasowego oraz działalnością środowisk skrajnie nacjonalistycznych.



Na rosnącą falę nienawiści motywowanej uprzedzeniami zareagowały już środowiska akademickie, wyrażając swój kategoryczny sprzeciw wobec wszelkich form ksenofobii i rasizmu.

W ocenie Rzecznika potrzebna jest również zdecydowana reakcja resortu nauki i szkolnictwa wyższego na przemoc i dyskryminację, której doświadczają studiujący w Polsce cudzoziemcy. Mające miejsce ostatnio wydarzenia takie jak manifestacja ONR-u w Białymstoku czy rasistowskie napaści na cudzoziemców studiujących w Polsce, budzą ich uzasadniony lęk, nie służą wizerunkowi Polski i mają negatywny wpływ na atrakcyjność polskich uczelni za granicą. Rzecznik zwrócił się we wszystkich tych przypadkach o informacje do policji i prokuratur, które prowadzą lub nadzorują toczące się postępowania przygotowawcze, a także spotkał się z grupą studentów programu Erasmus.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa coraz więcej skarg dotyczących publicznego nawoływania do nienawiści na tle przynależności narodowej, etnicznej czy wyznaniowej lub znieważania osób ze względu na tę przynależność, a także – co szczególnie niepokojące - fizycznych i często brutalnych napaści motywowanych pochodzeniem narodowym czy etnicznym. Wiele z tych skarg dotyczy czynów będących przestępstwami z nienawiści, dlatego stają się także przedmiotem zainteresowania organów ścigania. Rzecznik Praw Obywatelskich, podczas posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP, które odbyło się w dniu 25 lutego 2016 r., apelował o podjęcie działań zaradczych, w szczególności o charakterze edukacyjnym, a także o wyrażanie zdecydowanego sprzeciwu wobec mowy nienawiści czy przestępstw z nienawiści.

O problemach studentów-obcokrajowców Adam Bodnar usłyszał też podczas spotkania regionalnego w Koninie. 5 maja 2016 r. spotkał się więc ze studentami programu Erasmus, którzy opowiadali o niechęci i agresji motywowanej pochodzeniem narodowym bądź etnicznym, których doświadczyli sami lub które dotknęły ich bliskich.

Na przejawy dyskryminacji czy zachowania o podłożu ksenofobicznym narażeni są zarówno studenci z państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i studenci spoza Unii. Problem ten nasila się i dotyczy w równej mierze studentów z państw znacznie różniących się kulturowo od Polski, jak i osób które w kategoriach kulturowych traktowane są jako nam bliskie (np. z Ukrainy).

10 maja 2016 r. Prezydium Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich wydało apel „Uczelnie przeciwko rasizmowi”, w którym rektorzy wyrazili swój kategoryczny sprzeciw wobec wszelkich form ksenofobii i rasizmu wymierzonych w cudzoziemców. Wskazali też, że zdecydowane reagowanie na takie postawy jest wspólną odpowiedzialnością organów państwa, środowisk akademickich, samorządów



i całego społeczeństwa. Również Kolegium Rektorów Uczelni Wrocławia i Opola w stanowisku opublikowanym w dniu 17 maja 2016 r. w reakcji na liczne sygnały o rasistowskich napaściach podkreśliło brak zgody na milczenie wobec rosnącej fali rasizmu.

W ocenie Rzecznika potrzebna jest także zdecydowana reakcja Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na ksenofobię, której doświadczają studiujący w Polsce cudzoziemcy. Rzecznik postuluje upowszechnienie wśród władz polskich uczelni standardu antydyskryminacyjnego. Wzór takiego standardu został wypracowany w ramach projektu „Uniwersyteckie standardy przeciwdziałania przemocy i dyskryminacji”, realizowanego przez Ośrodek Badań nad Mediami Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Fundację Autonomia, Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej oraz Fundację na Rzecz Różnorodności Społecznej.

#### **65. Wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Zdrowia, Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie dostępności edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami (XI.7033.2.2015 z 21 maja 2016 r.) – Reszta adresatów**

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje sygnały o wykluczaniu osób z niepełnosprawnościami z grona potencjalnych studentów niektórych uczelni wyższych. Rolą poszczególnych ministrów sprawujących nadzór nad uczelniami powinno być przeciwdziałanie takim praktykom, sprzecznym nie tylko z ustawami i Konstytucją, ale także z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Rzecznik zaapelował do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Zdrowia, Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o podjęcie działań na rzecz pełnego urzeczywistnienia prawa osób z niepełnosprawnościami do edukacji, bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami.

Powszechnie prawo do nauki, wyrażone w Konstytucji, zostało rozwinięte w postanowieniach Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, która gwarantuje osobom z niepełnosprawnościami dostęp do powszechnego szkolnictwa wyższego bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami. Również w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym wskazano, że jednym z podstawowych zadań uczelni jest stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia oraz w badaniach naukowych. Rzecznik podkreśla, że zgodnie z ustawą o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, w szczególnych przypadkach osoba z niepełnosprawnością może nie zostać dopuszczona do nauki na konkretnej uczelni, ale wyłącznie w sytuacji, gdy sprawność fizyczna w

określonym obszarze jest warunkiem niezbędnym do ukończenia nauki oraz wykonywania przyszłej działalności zawodowej.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że studenci z niepełnosprawnościami studiuje we wszystkich typach szkół – najwięcej na uniwersytetach (w roku 2013 – 9 573 osoby) oraz wyższych szkołach technicznych (4909), ale także na akademiach medycznych (771), akademiach wychowania fizycznego (215), wyższych szkołach artystycznych (241), teologicznych (145), szkołach resortu obrony narodowej (186) oraz morskich (107).

Konstytucyjne prawo do nauki osób z niepełnosprawnościami w rzeczywistości podlega jednak licznym ograniczeniom. Studenci z niepełnosprawnościami spotykają się z barierami nie tylko architektonicznymi i komunikacyjnymi, ale także wynikającymi z mentalności.

Najważniejszym problemem jest wykluczanie osób z niepełnosprawnościami z grona potencjalnych studentów niektórych uczelni wyższych. Taki wniosek wynika także z przygotowanego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich raportu pt. „Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”. Zjawisko wykluczenia osób z niepełnosprawnościami występuje najczęściej w szkołach wyższych lub na kierunkach specjalistycznych o wąskim profilu kształcenia, takich jak uczelnie artystyczne, medyczne, wojskowe czy morskie. Przyczyną takiej praktyki może być przekonanie kadry akademickiej, że nie są to szkoły przeznaczone dla osób z niepełnosprawnościami. Te przekonania znajdują odzwierciedlenie niekiedy w regulaminach studiów bądź w działaniach komisji, które weryfikują kandydatów albo studentów.

W ocenie Rzecznika ewentualne ograniczenia w dostępie do edukacji akademickiej powinny wynikać z obiektywnych i racjonalnych przesłanek, a także odnosić się do poszczególnych osób, nie zaś do grupy osób z niepełnosprawnościami.

**Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego** w odpowiedzi z 6 lipca 2016 r. poinformował, że w wewnętrznych regulacjach prawnych uczelni artystycznych nie ma przepisów dyskryminujących osoby z niepełnosprawnościami. Uczelnie stwarzają odpowiednie warunki do pełnego udziału osób z niepełnosprawnościami w procesie kształcenia, a do Ministerstwa w ciągu ostatnich lat nie wpłynęła żadna skarga na niedopuszczenie do nauki takiej osoby. Minister podziękował Rzecznikowi za zwrócenie uwagi na potrzebę prowadzenia kompleksowych i cyklicznych szkoleń pracowników uczelni wszystkich szczebli w zakresie specjalnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

**66. Wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie podatku od nieruchomości stanowiącej współwłasność (V.511.1.2016 z 23 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje informacje o niekorzystnym dla podatników stanowisku organów podatkowych w sytuacji, gdy jeden ze współwłaścicieli nieruchomości solidarnie zobowiązanych do zapłaty podatku korzysta ze zwolnienia podatkowego lub obowiązek podatkowy go nie dotyczy. Organy podatkowe przy wymiarze podatku od nieruchomości nie biorą pod uwagę w takich przypadkach orzecznictwa sądów administracyjnych. Przyjęta praktyka nie służy realizacji zasady pogłębiania zaufania do organów podatkowych. W ocenie sądów, w sytuacji gdy jeden ze współwłaścicieli korzysta ze zwolnienia, to wartość podatku od całej nieruchomości należy pomniejszyć proporcjonalnie o przypadającą na niego kwotę podatku. Rzecznik przedstawił ten problem Ministrowi Finansów.

Co do zasady, obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości stanowiącej współwłasność ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach. W konsekwencji, każdy ze współwłaścicieli będzie zobowiązany solidarnie do zapłacenia podatku. Uiszczenie podatku przez jednego z nich, zwalnia pozostałych z tego obowiązku. W praktyce zdarzają się jednak sytuacje, gdy obowiązek podatkowy nie dotyczy jednego ze współwłaścicieli albo współwłaściciel spełnia warunki do zwolnienia z podatku. Mogą to być na przykład gminy, uczelnie, publiczne i niepubliczne jednostki oświatowe, instytuty naukowe i badawcze, przedsiębiorcy o statusie centrum badawczo-rozwojowego czy zakłady pracy chronionej, w sytuacjach określonych w ustawie o podatku rolnym oraz ustawie o podatkach i opłatach lokalnych.

Pojawiają się wówczas rozbieżności między orzecznictwem sądów administracyjnych a stanowiskiem organów podatkowych w kwestii sposobu obliczenia wymiaru należnego podatku. Zaniepokojenie Rzecznika budzi pomijanie przez organy podatkowe wykładni przepisów przyjętej przez sądy administracyjne. W ocenie sądów nie może być tak, że solidarna odpowiedzialność współwłaścicieli za zobowiązanie z tytułu podatku od nieruchomości uniemożliwia skorzystanie z ustawowego prawa do zwolnienia z obowiązku podatkowego.

W sprawie badanej przez Rzecznika spółdzielnia mieszkaniowa, będąc razem z gminą współwłaścicielem gruntu rolnego, opłacała podatek rolny na zasadach obowiązujących osoby prawne. Organ podatkowy wezwał spółdzielnię do zapłaty podatku w części przypadającej na gminę, mimo iż gmina była ustawowo zwolniona z podatku. Zdaniem organu podatkowego spółdzielnia jest zobowiązana solidarnie do zapłaty całości zobowiązania podatkowego. Wobec odmowy zapłaty podatku, organ podatkowy wszczął egzekucję administracyjną i zajął rachunek spółdzielni do wysokości podatku przypadającego na gminę z tytułu posiadanego udziału we współwłasności.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** poinformował w piśmie z 15 czerwca 2016 r., że Minister Finansów zrewidował swój dotychczasowy pogląd i zapewnił

Rzecznika, że aprobuje korzystne dla podatników stanowisko obecnie prezentowane w orzecznictwie. Wyjaśniono, że w przypadku, gdy jeden ze współwłaścicieli nieruchomości, którym przysługują określone udziały w prawie własności, korzysta z podmiotowego zwolnienia z podatku, należy pomniejszyć podatek obliczony od całej nieruchomości o kwotę wynikającą z opodatkowania części korzystającej ze zwolnienia z podatku, obliczoną stosownie do wielkości udziału we współwłasności podatnika korzystającego ze zwolnienia. Resort nie znalazł jednak podstaw do podjęcia interwencji ustawodawczej, mającej na celu doprecyzowanie przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku rolnym. Dodać należy, że poruszony przez Rzecznika problem, był przedmiotem obrad sejmowej Komisji ds. Petycji. Na posiedzeniu, jakie miało miejsce w dniu 8 czerwca 2016 r., Komisja wydała rekomendację co do konieczności przeprowadzenia stosownych zmian legislacyjnych, uniemożliwiających obciążenie współwłaściciela nieruchomości zapłatą podatku w części dotyczącej udziału przypadającego na drugiego współwłaściciela, zwolnionego z obowiązku jego zapłaty. Rzecznik będzie monitorował stan prac w tym obszarze.

#### **67. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie aktywizacji zawodowej bezrobotnych dłużników alimentacyjnych (III.7064.121.2016 z 23 maja 2016 r.)**

Wyniki badania przeprowadzonego przez Instytut ARC Rynek i Opinia na zlecenie BIG InfoMonitor wskazują, że około 30 proc. z miliona niealimentowanych dzieci nie dostaje finansowego wsparcia od jednego z rodziców. Dzieje się tak dlatego, że rodzic zobowiązany do płacenia alimentów pozostaje bez pracy. Jednocześnie dotychczasowe działania podejmowane w celu aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych są niewystarczające i nieskuteczne. Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka we wspólnym wystąpieniu apelują do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o wprowadzenie nowych rozwiązań, które umożliwią dłużnikom alimentacyjnym wejście lub powrót na rynek pracy.

Obecnie to gmina, na terenie której zamieszkuje bezrobotny dłużnik alimentacyjny, powinna zobowiązać go do zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy. Gmina informuje też urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika. W rzeczywistości jednak gminy podejmują takie działania tylko w około 12 proc. przypadków.

W Polsce spośród ponad 1,5 mln bezrobotnych prawie 900 tys. stanowią osoby długotrwale bezrobotne. Ustawodawca przyjął, że stopień zagrożenia zjawiskiem bezrobocia nie jest jednakowy dla wszystkich. Szczególna sytuacja na rynku pracy dotyczy m.in. osób bezrobotnych do 30 roku życia, a także powyżej 50 roku życia oraz

osób długotrwale bezrobotnych. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przyznaje tym grupom pierwszeństwo w kierowaniu do udziału w programach specjalnych w celu aktywizacji zawodowej.

Profilowanie pomocy dla bezrobotnych zakłada, że aktywną pomocą w poszukiwaniu pracy w pierwszej kolejności obejmowane są osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Rzecznicy postulują, aby tą formą pomocy objąć także dłużników alimentacyjnych. Pozwoliłoby to na zwiększenie skuteczności egzekwowania alimentów.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z dnia 28 czerwca 2016 r. poinformowała, że planuje przeprowadzenie kampanii społecznej nagłaśniającej problem niealimentacji. W odpowiedzi na propozycje Rzecznika dotyczące zmian w zakresie aktywizacji dłużników alimentacyjnych, Minister stwierdziła, że jest wiele form pomocy i prób aktywizacji zawodowej. Główny nacisk stawiany jest na wspieranie zatrudnienia osób bezrobotnych, umożliwienie zdobycia przez bezrobotnych nowych kwalifikacji zawodowych, pobudzenie aktywności zawodowej bezrobotnych oraz pomocy najbardziej biernym na rynku pracy. Wszystkie działania powinny zdaniem Minister zmierzać do uzyskania trwałego zatrudnienia przez osoby bezrobotne, zaś w przypadku braku możliwości jego uzyskania, ułatwienie podjęcia zatrudnienia krótkotrwałego. W celu poprawy sytuacji dzieci na które nie są płacone alimenty resort pracy rozważa wprowadzenie dłużników alimentacyjnych do przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w którym zostały określone grupy bezrobotnych, którym przysługuje pierwszeństwo w dostępie do programów specjalnych. Ponadto Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości analizuje możliwości podjęcia działań o zakresie międzyresortowym, zmierzającym do wypracowania nowych rozwiązań dotyczących problematyki niealimentacji, w tym również poprawy skuteczności egzekucji alimentów.

#### **68. Wystąpienie do Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie realizacji prawa osób pozbawionych wolności do otrzymywania paczek (IX.517.225.2016 z 23 maja 2016 r.)**

Osoby pozbawione wolności kwestionują w skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich sposób realizacji prawa do otrzymywania paczek. Zastrzeżenia dotyczą zakazu otrzymywania w paczkach owoców i warzyw oraz przyjętej praktyki składania oświadczeń o zgodzie na zastąpienie brakującego artykułu innym, w tej samej cenie, wybranym przez realizującego paczkę. Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się do Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o wyjaśnienia w tej sprawie.



Z informacji przekazanych przez Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej wynika, że paczki w zakładzie karnym realizowane są z artykułów zakupionych za pośrednictwem kantyny. Owoce i warzywa nie zostały dopuszczone do sprzedaży ze względów bezpieczeństwa. Praktykę składania oświadczeń o zgodzie na zastąpienie brakującego towaru innym oceniono natomiast jako działanie w interesie skazanego. Zgoda skazanego jest dobrowolna. Przyjęta praktyka ma zapewnić szybszą realizację paczki. Jeżeli skazany nie wyrazi zgody na zamianę artykułów, zamówienie jest realizowane w terminie dostawy brakującego towaru.

W ocenie Rzecznika utrzymywanie ograniczeń po wprowadzeniu e-paczki nie znajduje uzasadnienia. Ponadto rozwiązanie polegające na składaniu oświadczeń o wyrażeniu zgody na zamianę brakującego produktu na inny tylko pozornie ma cechy dobrowolności. W rzeczywistości osoba pozbawiona wolności nie ma wpływu na to, co ostatecznie otrzyma w paczce, jeśli zamówione artykuły nie będą dostępne w kantynie w chwili kompletowania zamówienia. Realizujący zamówienie nie ma obowiązku uzgodnienia z osobą pozbawioną wolności artykułu zamiennego.

Rzecznik podkreślił, że do obowiązków administracji zakładu karnego należy ustalenie warunków i zasad działania podmiotu zewnętrznego, a następnie nadzorowanie przestrzegania tych ustaleń, tak aby uprawnienia osób pozbawionych wolności były realizowane we właściwy sposób.

**Centralny Zarząd Służby Więziennej** w odpowiedzi z dnia 30 czerwca 2016 r. poinformował, że w związku ze zmianami w Kodeksie karnym wykonawczym dotyczącymi możliwości otrzymywania przez osoby osadzone paczek żywnościowych nie ma przeszkód w realizacji rozszerzonego o owoce i warzywa asortymentu towarów. Zmiany legislacyjne miały na celu m.in. rozszerzenie asortymentu otrzymywanych przez osadzonych paczek żywnościowych oraz wyeliminowanie nielegalnego przekazywania w paczkach artykułów niedozwolonych przez osoby z zewnątrz, wywołały konieczność ustalenia nowych procedur w tym zakresie. Wycofany został również obowiązek złożenia przez osadzonych oświadczenia o zgodzie na zastąpienie brakującego towaru innym.

#### **69. Wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie stypendium dla studentów z niepełnosprawnościami (XI.7036.24.2015 z 24 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich od dłuższego czasu zabiega o zmianę regulacji prawnych, które uniemożliwiają studentom z niepełnosprawnościami pobieranie stypendium specjalnego na drugim kierunku studiów. W wystąpieniu do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rzecznik zwraca się z pytaniem, czy planowane jest wprowadzenie stosownych zmian do ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym.



Stypendium specjalne ułatwiłoby studentom z niepełnosprawnościami zdobycie dodatkowych kwalifikacji, a w konsekwencji sprzyjałoby wyrównaniu ich szans na rynku pracy.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2014 r. na polskich uczelniach wyższych studiowało 27 730 studentów z niepełnosprawnościami, o ponad tysiąc mniej niż w roku 2013. Nadal odsetek osób z niepełnosprawnościami osiągających wykształcenie wyższe jest znacznie niższy w stosunku do osób sprawnych i w 2014 roku wynosił 9,8 do 27,1.

Polska zobowiązana jest – na mocy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – zapewnić osobom z niepełnosprawnościami dostęp do powszechnego szkolnictwa wyższego bez dyskryminacji i na zasadzie równych szans. Zgodnie z Konstytucją, władze publiczne tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy dla studentów, które mają niwelować różnice w dostępie do edukacji. Taką rolę pełni m.in. stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych przewidziane w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym.

Niestety, studentowi z niepełnosprawnością, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku, nie przysługuje żadna pomoc materialna, w tym w postaci stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych. Ograniczenie to odnosi się do wszystkich studentów, nawet jeśli niepełnosprawność powstała w trakcie albo po ukończeniu studiów. Zdarza się, że studenci bądź absolwenci znajdujący się w takiej sytuacji, nie są w stanie wykonywać wyuczonego zawodu. Muszą więc zdobyć kolejne kwalifikacje.

**Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego** w piśmie z 23 czerwca 2016 r. zapowiedział, że rozważy postulaty Rzecznika przy następnej zmianie Prawa o szkolnictwie wyższym. Jednak w chwili obecnej nie toczą się prace nad stosowną nowelizacją.

#### **70. Wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie zabezpieczenia przebiegu marszów równości (XI.613.1.2016 z 24 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o zapoznanie się z wnioskami dotyczącymi przebiegu marszów równości i wykorzystanie przyjętych rozwiązań także przy zabezpieczaniu innych zgromadzeń publicznych. Wnioski dotyczące działań Policji zostały przygotowane na podstawie opinii organizatorów marszów.

Rzecznik podkreślił, że zabezpieczenie przebiegu pokojowych zgromadzeń przez funkcjonariuszy Policji pozwala w coraz większym stopniu na zapewnienie faktycznej realizacji wolności zgromadzeń, zgodnie ze standardami wynikającymi z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

## **71. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie badania osób pozbawionych wolności na obecność w organizmie alkoholu lub narkotyków (IX.517.1707.2016 z 24 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego z prośbą o umożliwienie osobom pozbawionym wolności składania uwag do protokołu w kwestii przeprowadzenia badania na obecność w organizmie alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych. Obecnie osoba pozbawiona wolności nie jest w stanie udowodnić, że nie zgadzała się z wynikiem badania i bezskutecznie wnioskowała o weryfikację wyniku za pomocą badań laboratoryjnych.

Osoby przebywające w zakładach karnych i aresztach śledczych kierują skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie badań na obecność w organizmie alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych, wykonywanych przez Służbę Więzienną. Pomimo przypadków kwestionowania wyników badań, Służba Więzienna odmawia ich weryfikacji za pomocą badań laboratoryjnych. Tymczasem jest to obowiązek, który wynika z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 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.

Rzecznik Praw Obywatelskich już we wrześniu 2014 roku postulował zmianę sposobu dokumentowania przeprowadzenia badań nieinwazyjnych. Zgodnie z propozycją Rzecznika, osoba pozbawiona wolności powinna mieć możliwość pisemnego złożenia do protokołu uwag o przebiegu badania. Ministerstwo Sprawiedliwości zadeklarowało podjęcie prac nad odpowiednią zmianą przepisów rozporządzenia. Upłynęło jednak półtora roku, a zapowiadanych zmian wciąż nie ma.

## **72. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie możliwości wznowienia postępowania karnego (art. 540 par. 3 k.p.k.) (II.511.219.2016 z 24 maja 2016 r.)**

W uchwale z 26 czerwca 2014 r. (I KZP 14/14) Sąd Najwyższy uznał, że postępowanie karne można wznowić na podstawie art. 540 § 3 k.p.k. nawet wówczas, gdy wobec oskarżonego nie zapadł wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o naruszeniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wznowienie postępowania jest możliwe także w sytuacji, gdy wyrokiem Trybunału stwierdzono naruszenie praw konwencyjnych w sprawie o identycznej sytuacji faktycznej i prawnej. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 540 § 3 k.p.k. wymaga doprecyzowania, aby wyeliminować wątpliwości powstające na tle jego

wykładni. Z tym postulatem Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego.

Wznowienie postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Zgodnie z art. 540 § 3 k.p.k. postępowanie wznawia się na korzyść oskarżonego, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską.

W uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 26 czerwca 2014 r. (sygn. I KZP 14/14), Sąd Najwyższy stwierdził, że „potrzeba” wznowienia postępowania, o której mowa w art. 540 § 3 k.p.k., może dotyczyć nie tylko postępowania w sprawie, do której odnosi się rozstrzygnięcie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o naruszeniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ale także do innych postępowań karnych, w których zaistniało naruszenie postanowień Konwencji tożsame w układzie okoliczności faktycznoprawnych do stwierdzonego w orzeczeniu tego Trybunału wydanym przeciwko Polsce.

W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy przedstawił dwa możliwe stanowiska. Pierwsze opowiada się za wąską dopuszczalnością wznowienia postępowania karnego. Wznowienie jest możliwe tylko w odniesieniu do oskarżonego, w którego sprawie zapadło orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Natomiast zgodnie z drugim stanowiskiem należy też uwzględnić orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podjęte w innych sprawach przeciwko Polsce, jeżeli sytuacja faktyczna i prawna oskarżonego jest identyczna z sytuacją skarżącego w innej sprawie, który uzyskał korzystne dla siebie orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W zdaniu odrębnym do uchwały jeden z sędziów Sądu Najwyższego stwierdził, że rozstrzygnięcie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzające naruszenie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, wydane w postępowaniu przeciwko Polsce, może stanowić podstawę wznowienia postępowania jedynie w sprawie, do której to rozstrzygnięcie bezpośrednio się odnosi.

Autorzy glosy do uchwały, opublikowanej w Europejskim Przeglądzie Sądowym (nr 1/2016) wskazują na możliwe negatywne konsekwencje uznania art. 540 § 3 k.p.k. za abstrakcyjną podstawę wznowienia postępowania karnego. Oskarżony, który oczekuje na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w swojej sprawie, złoży wniosek do polskiego sądu o wznowienie postępowania powołując się na wyrok Trybunału stwierdzający naruszenie praw konwencyjnych w sprawie podobnej do jego własnej. Nie można wówczas wykluczyć takiej sytuacji, że oskarżony zostanie uniewinniony w postępowaniu wznowieniowym, a następnie Trybunał w Strasburgu stwierdzi, że jego skazanie nie naruszyło praw konwencyjnych.

W ocenie Rzecznika sąd rozpatrujący wniosek o wznowienie powinien sprawdzić, czy skazany skierował skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Można też przyjąć rozwiązanie, które umożliwi złożenie wniosku o wznowienie na podstawie art. 540 § 3 k.p.k. dopiero po upływie terminu na złożenie skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jeżeli sąd rozpatrujący wniosek o wznowienie dowie się o złożeniu przez skazanego skargi do Strasburga, powinien mieć możliwość zawieszenia postępowania do czasu jej rozstrzygnięcia.

### **73. Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie badań prewencyjnych kierowców na zawartość alkoholu w organizmie (II.519.2097.2014 z 24 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o pilne uregulowanie kwestii sposobu prowadzenia przez Policję oraz dokumentowania badań prewencyjnych kierowców na zawartość alkoholu w organizmie, przeprowadzanych na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym. Nowe przepisy powinny uwzględniać zarówno prawa osób poddawanych badaniu, jak również potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Zgodnie z ustawą Prawo o ruchu drogowym, warunki i sposób przeprowadzania badań mających ustalić zawartość alkoholu w organizmie określa ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. To odesłanie wywołuje jednak wątpliwości. W ocenie Rzecznika w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a także w aktach wykonawczych do tej ustawy brak uregulowań, które mogłyby znaleźć zastosowanie w sytuacji badań osób kierujących pojazdami na zawartość alkoholu w organizmie.

Minister Zdrowia podzielił pogląd Rzecznika, że zagadnienie to wymaga uregulowania. Jednocześnie stwierdził, że czynności policjantów, wykonywanych na podstawie przepisów Prawa o ruchu drogowym, nie można unormować w rozporządzeniu Ministra Zdrowia do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Treść nowego rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie nie rozwiązała wątpliwości dotyczących badań prewencyjnych wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji. W szczególności rozporządzenie nie przewiduje możliwości odstąpienia od sporządzenia protokołu z przeprowadzonego badania. Już sam ten fakt uniemożliwia praktyczne zastosowanie tego uregulowania do badań prewencyjnych, przybierających często formę akcji, w trakcie których kontrolowany jest stan trzeźwości wielu kierowców.

**Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z dnia 15 czerwca 2016 r. przedstawił stanowisko, że po wydaniu przez Ministra Zdrowia nowego rozporządzenia z dnia 11 grudnia 2015 r. w sprawie badań na zawartość alkoholu w

organizmie problem został częściowo rozwiązany. Wskazał jednocześnie, że w jego ocenie istnieje potrzeba doprecyzowania przepisów dotyczących przedmiotowej materii, jednakże jako właściwego do podjęcia inicjatywy w tym zakresie wskazał Ministra Zdrowia, który powinien przedsięwziąć odpowiednie działania zmierzające do nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

#### **74. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zwiększenia powierzchni mieszkalnej przypadającej na osobę pozbawioną wolności (KMP.571.5.2016 z 24 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o zmianę przepisów, która zagwarantuje osobom pozbawionym wolności minimum 4 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej przypadającej na jednego więźnia w celi mieszkalnej. Praktykę osadzania więźnia w warunkach gwarantujących mu 3 m<sup>2</sup> przestrzeni życiowej, a w niektórych sytuacjach poniżej tego standardu, należy uznać za nieludzkie i poniżające traktowanie i karanie. Sytuacja ta – w ocenie Rzecznika – wymaga pilnej zmiany i dostosowania do standardów obowiązujących w większości krajów europejskich.

Infrastruktura jednostek penitencjarnych, a także sytuacja kadrowa w Służbie Więziennej powoduje, że spora część osadzonych prawie cały czas przebywa w celach mieszkalnych, w warunkach zapewniających im minimalną powierzchnię mieszkalną 3 m<sup>2</sup>. Co więcej, obowiązujące przepisy umożliwiają długotrwałe umieszczenie osoby pozbawionej wolności w warunkach mieszkalnych poniżej 3 m<sup>2</sup>. Od decyzji o umieszczeniu w takich warunkach przysługuje skarga do sądu. Zgodę na przedłużenie osadzenia w warunkach poniżej 3m<sup>2</sup> wyraża sędzia penitencjarny. W ocenie Rzecznika nie stanowi to jednak odpowiedniej ochrony przed niewłaściwym traktowaniem.

Postulat zmiany przepisów wynika także ze standardów i zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez Polskę, rekomendacji Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), rekomendacji Komitetu Przeciwko Torturom (CAT), a także orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Minimalny standard europejski to 4 m<sup>2</sup> celi mieszkalnej przypadającej na każdego osadzonego. Na przykład we Francji przestrzeń mieszkalna w celi przypadająca na jednego więźnia kształtuje się w granicach od 4,7 do 9 m<sup>2</sup>, w Wielkiej Brytanii od 4,5 do 7 m<sup>2</sup>, Hiszpanii od 9 do 10 m<sup>2</sup>, zaś we Włoszech od 7 do 9 m<sup>2</sup>.

Rekomendacja CPT skierowana do władz krajowych, określająca powierzchnię 4m<sup>2</sup> jako minimalny standard przestrzeni mieszkalnej przypadającej na więźnia, znalazła się już w raporcie z wizyty Komitetu w Polsce w 1996 roku. W każdym kolejnym



raporcie Komitet formułował zalecenie wskazując, że istniejąca w Polsce norma 3 m<sup>2</sup> nie oferuje satysfakcjonującej przestrzeni życiowej, w szczególności w celach o względnie małym rozmiarze. Podczas ostatniej wizyty w 2013 roku, Komitet zalecił polskim władzom dokonanie rewizji normy powierzchni mieszkalnej tak, aby we wszystkich jednostkach penitencjarnych na jednego osadzonego przypadła co najmniej 4 m<sup>2</sup> w celach wieloosobowych i co najmniej 6 m<sup>2</sup> w celach jednoosobowych, nie wliczając powierzchni kąpoków sanitarnych. Polski rząd zapewnił, że będzie czynić wszelkie starania, aby podwyższyć tę normę do poziomu 4 m<sup>2</sup>. Od tego czasu stan faktyczny nie uległ zmianie.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 maja 2008 r. (sygn. akt SK 25/07) podkreślił, że każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny. Traktowanie humanitarne to coś więcej niż tylko niestosowanie tortur i zakaz traktowania okrutnego, nieludzkiego i poniżającego. Musi ono uwzględniać minimalne potrzeby każdego człowieka (biorąc pod uwagę przeciętny poziom życia w danym społeczeństwie) i wymaga od władzy publicznej pozytywnych działań w celu zaspokojenia tych potrzeb.

Rzecznik wskazał ponadto, że utrzymywanie normy 3 m<sup>2</sup> w konsekwencji może prowadzić do odpowiedzialności prawnej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, a także może wpływać negatywnie na skuteczność wykonania europejskich nakazów aresztowania wydanych przez polskie sądy.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie 23 czerwca 2016 poinformował Rzecznika, że w chwili obecnej nie ma dostatecznie uzasadnionych podstaw do ingerencji legislacyjnej w zakresie zmian Kodeksu karnego wykonawczego dotyczącego zagwarantowania osobom przebywających w jednostkach penitencjarnych minimum 4 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej w celi. Resort jest zdania, że uwzględniając realia gospodarcze kraju należy podejmować działania wpływające na zmniejszenie przestępczości poprzez edukację, kontynuować politykę eliminowania wykluczenia społecznego mniej zamożnej części społeczeństwa, aktywizację zawodową, co w konsekwencji spowoduje, że do zakładów karnych trafiać będzie coraz mniejsza liczba osób, a to automatycznie pozwoli na zwiększenie powierzchni mieszkalnej celi przypadającej na jednego osadzonego.

#### **75. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie osób przebywających w domach pomocy społecznej wbrew własnej woli (XI.517.1.2015 z 24 maja 2016 r.)**

W obecnym stanie prawnym możliwe jest, aby osoby z niepełnosprawnościami, ubezwłasnowolnione na mocy wyroku sądowego, przebywały wbrew własnej woli w domach pomocy społecznej, wyłącznie na podstawie decyzji opiekuna prawnego. Osoby te nie mogą zakwestionować na drodze sądowej przymusowego pobytu w



domu pomocy społecznej. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązujące w tym zakresie przepisy wymagają dostosowania do standardów wynikających z Konstytucji oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Dlatego Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia o przekazanie informacji, czy projekt nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego przewiduje zwiększenie ochrony prawnej tych osób.

Zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia psychicznego, osoba chorująca psychicznie lub osoba z niepełnosprawnością intelektualną, która nie wymaga leczenia szpitalnego, jednak potrzebuje stałej opieki i pielęgnacji, a nie może korzystać z opieki innych osób, może być za jej zgodą lub za zgodą przedstawiciela ustawowego przyjęta do domu pomocy społecznej. Wnioski kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują jednak, że ta forma opieki nie pozwala na uwzględnienie indywidualnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami ani na zapewnienie im odpowiedniego wsparcia, niezbędnego do pełnego włączenia się w społeczeństwo.

Zdaniem Rzecznika ustawa o ochronie zdrowia psychicznego powinna przewidywać gwarancje sądowej kontroli zasadności umieszczenia w domach pomocy społecznej osób chorujących psychicznie, przynoszenia tych osób z jednego domu pomocy do drugiego, cyklicznej kontroli zasadności przedłużania pobytu tych osób w domu pomocy społecznej. Przepisy powinny także zapewniać dostęp osób całkowicie ubezwłasnowolnionych do środków prawnych o charakterze sądowym, które pozwolą na zakwestionowanie celowości przymusowego pobytu w domu pomocy społecznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył w dniu 3 listopada 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego niektóre przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Niekonstytucyjne - zdaniem Rzecznika - są te przepisy, które - po pierwsze, nie przewidują udziału osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej w sprawach o uzyskanie przez jej opiekuna zezwolenia sądu na złożenie wniosku o umieszczenie tej osoby w domu pomocy społecznej, a po drugie - wyłączają tę osobę z kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia do sądu o zmianę orzeczenia o przyjęciu do domu pomocy społecznej (sprawa o sygn. K 31/15).

Rada Ministrów, w stanowisku zajęтым w tej sprawie w lutym 2016 r., w pełni podzieliła pogląd o niekonstytucyjności przepisów regulujących zasady przyjmowania osób całkowicie ubezwłasnowolnionych do domów pomocy społecznej. Negatywną opinię wobec zaskarżonych regulacji przedstawił także Prokurator Generalny. Zdaniem Rzecznika możliwe jest zatem szybsze rozwiązanie tego problemu, bez konieczności oczekiwania na wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Taką możliwość daje nowelizacja przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, zainicjowana przez Ministra Zdrowia.

Rzecznik zwraca uwagę także na jeden z niewykonanych dotychczas wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W orzeczeniu z 16 października 2012 r. w

sprawie Kędzior przeciwko Polsce (skarga nr 45026/07) dotyczącej zasad umieszczania osób chorujących psychicznie w domach pomocy społecznej, Trybunał uznał, że Polska naruszyła art. 5 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego). Z informacji uzyskanych przez Rzecznika wynika jednak, że skarżący nadal przebywa w domu pomocy społecznej.

#### **76. Wystąpienie do Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w sprawie wspierania odnawialnych źródeł energii stosowanych w ogródkach działkowych (VII.612.17.2016 z 25 maja 2016 r.)**

Działkowcy w skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują, że stowarzyszenia ogrodowe nie mogą ubiegać się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej na zakup i montaż instalacji odnawialnych źródeł energii, mimo że jednym z podstawowych celów ogródków działkowych jest ochrona środowiska, a także oddziaływanie na poprawę warunków ekologicznych w gminach. Z tym problemem Rzecznik zwrócił się do Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Beneficjentami programu „Wspieranie rozproszonych, odnawialnych źródeł energii Część 2) Prosument – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii” mogą być osoby fizyczne, spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe oraz jednostki samorządu terytorialnego. Uprawnienie to nie dotyczy jednak stowarzyszeń ogrodowych, które posiadają osobowość prawną, a więc mogą być podmiotem praw i obowiązków. Nie ma zatem przeszkód, aby dysponowały przyznanymi środkami.

W ocenie Rzecznika za włączeniem stowarzyszeń ogrodowych do katalogu beneficjentów programu przemawiają względy podobne jak w przypadku wspólnot mieszkaniowych. Rodzinne ogrody działkowe służą bowiem realizacji potrzeb bytowych jednostek i dysponują nieruchomościami zdatnymi do zamieszkania w nich instalacji odnawialnych źródeł energii.

**Zastępca Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej** w piśmie z dnia 24 czerwca 2016 r. poinformował, że koncepcja priorytetowego programu "Prosument" została poddana szerokiej konsultacji społecznej. Dofinansowanie miało być przeznaczone wyłącznie dla osób fizycznych posiadających prawo do dysponowania budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, wspólnot lub spółdzielni mieszkaniowych zarządzających budynkami wielorodzinnymi. Program dofinansowuje jedynie zakup i montaż instalacji w budynkach mieszkalnych, co automatycznie określa krąg beneficjentów i nie uwzględnia w nim stowarzyszeń ogrodowych. Przepisy definiują Rodzinne Ogrody Działkowe jako urządzenia użyteczności publicznej służące zaspokajaniu potrzeb

rekreacyjnych i wypoczynkowych. Zastępca Prezesa poinformował również o trwających pracach mających na celu weryfikację programów mających na celu eliminację Co2 oraz zmiany które doprowadzą do ostatecznego kształtu Programu Prosument.

#### **77. Wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie profilowania pomocy dla osób bezrobotnych (VII.501.277.2014. z 31 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z pytaniem, czy planowane są zmiany przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dotyczących profilowania pomocy dla osób bezrobotnych, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Wątpliwości dotyczące dalszego funkcjonowania systemu profilowania pomocy w obecnym kształcie zgłaszali, oprócz Rzecznika Praw Obywatelskich, także Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych oraz Fundacja Panoptykon.

**Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej** pismem z dnia 10 czerwca 2016 r. poinformował, że Ministerstwo prowadzi aktualnie intensywne prace związane z ewaluacją nowych rozwiązań, a jej wyniki, zostaną przedstawione do końca II kwartału br. na stronie internetowej Ministerstwa. Wnioski i ocena funkcjonowania nowych rozwiązań będą natomiast podstawą do podjęcia prac legislacyjnych i wprowadzenia odpowiednich zmian.

#### **78. Wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie umożliwienia uczniom szkół artystycznych kontynuowania nauki w II klasie (VII.7037.39.2016 z 31 maja 2016 r.)**

W związku ze zniesieniem obowiązku szkolnego dla sześciolatków, nowelizacja ustawy o systemie oświaty z 29 grudnia 2015 r. zapewniła dzieciom urodzonym w I połowie 2008 r., uczącym się w roku szkolnym 2015/2016 w II klasie szkoły podstawowej, możliwość kontynuowania nauki w tej samej klasie w kolejnym roku szkolnym. Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje skargi rodziców dotyczące braku takiej możliwości dla uczniów szkół artystycznych. Sytuacja ta budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania prawa do nauki oraz zasady równości, wynikających z Konstytucji. Dlatego Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Zgodnie z wyjaśnieniami Centrum Edukacji Artystycznej, nowelizacja ustawy o systemie oświaty przewiduje prawo do kontynuacji nauki w II klasie - na wniosek rodziców – wyłącznie dla uczniów szkół podstawowych. Przepis ten nie ma zastosowania do szkół artystycznych. Centrum Edukacji Artystycznej wskazało, że

przepisy dotyczące szkoły podstawowej mogą mieć zastosowanie do szkół artystycznych tylko na mocy konkretnego upoważnienia ustawowego. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich trudno jednak znaleźć racjonalne wytłumaczenie dla takiego zróżnicowania sytuacji prawnej dzieci uczęszczających do szkół podstawowych i do szkół artystycznych.

**Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego** w piśmie z dnia 13 czerwca 2016 r. poinformował, że dzieci urodzone w I połowie 2008 r., które w roku szkolnym 2015/2016 uczęszczają do klasy II szkoły podstawowej na wniosek rodziców, złożony do 31 marca 2016 r., mogą w roku szkolnym 2016/2017 kontynuować naukę w klasie II szkoły podstawowej. Przepis ten odnosi się wyłącznie do uczniów szkoły podstawowej i nie wskazuje na podobne uprawnienie uczniów szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne. W opinii Ministra nie ma podstawy prawnej umożliwiającej uczniom ogólnokształcącej szkoły muzycznej I stopnia kontynuowania nauki ponownie w klasie II. Ponadto wyjaśnił, że do Ministerstwa zwrócono się tylko w trzech przypadkach dotyczących uczęszczających do II klasy dwóch ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia i ze względu na niepełne uregulowanie przedmiotowego przepisu ustawowego Ministerstwo dołożyło wszelkich starań w celu rozwiązania zaistniałego problemu mając na uwadze głównie dobro dziecka.

#### **79. Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie umożliwienia składania podpisów drogą elektroniczną w ramach obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej (VII.600.9.2015 z 31 maja 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z postulatem wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych, które umożliwią osobom popierającym obywatelski projekt ustawy składanie podpisów drogą elektroniczną. Wykorzystanie nowoczesnych technologii może przyczynić się - zdaniem Rzecznika - do zwiększenia udziału obywateli w życiu publicznym.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Szczegółową procedurę określa ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Właściwe funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jako jednego z ważnych elementów państwa demokratycznego pozostaje w stałym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich. W wystąpieniu z 5 stycznia 2012 r. do Prezesa Rady Ministrów w sprawie europejskiej inicjatywy ustawodawczej Rzecznik zwrócił uwagę także na zasadność wprowadzenia możliwości składania podpisów drogą elektroniczną w ramach krajowej inicjatywy ustawodawczej.

Problematyka ta była podejmowana przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, a także w toku prac sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji. Prace te nie zostały jednak skutecznie zakończone.

Propozycje wprowadzenia zmian w ustawodawstwie dotyczącym obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej przedstawiają również niezależne ośrodki badawcze. Instytut Spraw Obywatelskich (INSPRO) zorganizował w maju 2014 r. debatę pt. „Elektroniczna inicjatywa ustawodawcza – dlaczego w Unii Europejskiej funkcjonuje, a w Polsce nie?”, natomiast w 2015 roku opublikował ekspertyzę pt. „Elektroniczne poparcie inicjatyw obywatelskich”.

#### **80. Wystąpienie do Ministra Rozwoju w sprawie procedury składania petycji przez obywateli (VII.604.4.2016 z dnia 31 maja 2016 r.)**

Przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju projekt ustawy o usługach zaufania, identyfikacji elektronicznej oraz zmianie niektórych ustaw przewiduje istotną zmianę w ustawie o petycjach. Zdaniem Rzecznika proponowana zmiana przepisów może utrudnić obywatelom korzystanie z prawa składania petycji. Zgodnie z projektem petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej powinna być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem elektronicznym potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Rozwoju o wyjaśnienie pojawiających się wątpliwości.

Konstytucja RP gwarantuje każdemu prawo składania petycji, wniosków i skarg 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 petycji przez wiele lat nie było uregulowane szczegółowo w ustawie. Ustawa o petycjach została uchwalona dopiero w dniu 11 lipca 2014 r., a weszła w życie 6 września 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje stosowanie ustawy o petycjach, zwracając uwagę zwłaszcza na bariery w korzystaniu z prawa do składania petycji.

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 powinna spełniać pewne wymogi formalne, jednak w założeniu procedura składania petycji ma być możliwie prosta. Chodzi o to, aby korzystanie z petycji było powszechnie dostępne.

Petycję składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona bezpiecznym podpisem



elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu oraz powinna zawierać adres poczty elektronicznej podmiotu, który wnosi petycję.

Projekt ustawy o usługach zaufania, identyfikacji elektronicznej oraz o zmianie niektórych ustaw, przygotowywany przez Ministerstwo Rozwoju, zawiera istotną propozycję zmiany ustawy o petycjach. Przewiduje bowiem, że petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej powinna być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem elektronicznym potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP. Propozycja poszerza możliwość złożenia petycji o system ePUAP. Jednocześnie wprowadza obligatoryjność jednej z dwóch kwalifikowanych form komunikacji obywatela z organem władzy publicznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma wątpliwości, czy takie sformalizowanie procedury składania petycji jest niezbędne i czy nie utrudni korzystania przez obywateli z konstytucyjnego prawa petycji. Powstaje także pytanie, czy warto zmieniać ustawę o petycjach zaledwie po kilku miesiącach jej obowiązywania. Zdaniem Rzecznika ewentualne zmiany przepisów powinny zmierzać do uproszczenia procedury składania petycji, np. na wzór wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Dzięki wykładni przepisów przyjętej przez sądy administracyjne, obywatele mogą uzyskać informację publiczną składając wnioski zwykłą pocztą elektroniczną.

**Minister Rozwoju** wprowadził do projektu autopoprawkę, która uwzględnia uwagi zgłoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Jak wynika z pisma Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju z 10 czerwca 2016 r. tak jak dotychczas, e-petycje będą mogły być podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, ale nie będzie to wymóg obligatoryjny.

### **81. Wystąpienie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w sprawie ochrony praw rodziców po utracie dziecka, którego płci nie da się ustalić (VII.534.18.2015 z 1 czerwca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich od ponad roku podejmuje działania na rzecz ochrony praw rodziców po utracie dziecka, którego płci nie da się ustalić. Rodzice, aby otrzymać świadczenia z ubezpieczenia społecznego (zasiłek pogrzebowy, zasiłek macierzyński, skrócony urlop macierzyński) muszą przedstawić odpisu akt urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe. Zdaniem Rzecznika niezrozumiałe jest wymaganie określenia w akcie urodzenia płci dziecka w celu uzyskania przez rodziców określonych świadczeń. Rzecznik postulował odpowiednią zmianę przepisów rozporządzeń przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jednak propozycja ta nie została przyjęta. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego



Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji o ocenę prawidłowości przepisów obowiązujących w tej sprawie.

Rzecznik podkreśla, że każdy rodzic powinien mieć zagwarantowane prawo do godnego pożegnania swojego dziecka, bez względu na wiek i kondycję fizyczną, w jakiej przyszło na świat. Przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, po wprowadzeniu odpowiednich zmian, umożliwiają obecnie dokonanie pochówku dzieci martwo urodzonych, których płci nie da się ustalić. Na tym jednak kończy się pomoc dla rodziców. Koszty pochówku rodzice ponoszą we własnym zakresie. Nie otrzymują też żadnych świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego. Zdaniem Rzecznika pomoc dla rodziców po utracie dziecka nie powinna być uzależniona od tego, czy można ustalić płeć dziecka. Strata dziecka i jego pochówek jest przeżyciem traumatycznym i właśnie te wydarzenia powinny skłonić do udzielenia wsparcia rodzicom.

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji o zajęcie stanowiska co do prawidłowości wykonania ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa w omawianym zakresie. Na podstawie upoważnień zawartych w tych ustawach wydano rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe oraz rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 8 grudnia 2015 r. w sprawie zakresu informacji o okolicznościach mających wpływ na prawo do zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa lub ich wysokość oraz dokumentów niezbędnych do przyznania i wypłaty zasiłków. Oba rozporządzenia zawierają wymóg przedstawienia odpisu aktu urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe, w celu otrzymania właściwych świadczeń z ubezpieczenia społecznego przez rodziców dzieci martwo urodzonych.

## **82. Wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie prawa do kandydowania w wyborach na wójta (VII.602.61.2014 z 1 czerwca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej o ocenę przepisów dotyczących wyborów na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w sytuacji gdy kandydatem jest osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu. Rozwiązania przyjęte w Kodeksie wyborczym oraz ustawie o pracownikach samorządowych sprawiają bowiem trudności interpretacyjne.

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych stanowią, że zatrudniona na podstawie wyboru może być osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem

sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Natomiast zgodnie z Kodeksem wyborczym nie może kandydować w wyborach osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Zgodnie z poglądem przedstawianym przez niektórych prawników, w myśl zasady *lex posteriori derogat legi anteriori* (norma późniejsza uchyla normę wcześniejszą), w Kodeksie wyborczym z 2011 r. ustawodawca świadomie ograniczył przesłanki kandydowania na stanowisko wójta określone w ustawie z 2008 r. o pracownikach samorządowych, a w razie wygrania wyborów – zatrudnienia na tym stanowisku, wyłącznie odnośnie do skazania za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe na karę pozbawienia wolności.

Według odmiennego poglądu, Kodeks wyborczy nie stanowi *lex specialis* (normy szczególnej) wobec ustawy o pracownikach samorządowych. W konsekwencji wybór osoby skazanej na wójta jest możliwy. Nie można jednak zatrudnić takiej osoby, co powoduje konieczność przeprowadzenia nowych wyborów.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że trudności interpretacyjne mogą powodować stan niepewności wśród części kandydatów, co może wpłynąć na zamiar korzystania przez nich z biernego prawa wyborczego.

**Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej** w piśmie z 13 czerwca 2016 r. poinformował, że kwestia braku spójności przepisów ustawy o pracownikach samorządowych i Kodeksu wyborczego powinna być poddana pod rozwagę ustawodawcy, który powinien dążyć do usunięcia ewentualnych niespójności i rozbieżności w prawie.

### **83. Wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie stawek płatności do powierzchni upraw roślin wysokobiałkowych (VII.7202.6.2016 z 1 czerwca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyjaśnienie przyczyn, dla których stawka płatności do powierzchni upraw roślin wysokobiałkowych, określona w rozporządzeniu z 9 października 2015 r., jest o ponad połowę niższa od stawki szacowanej, podanej na etapie wypełniania wniosków przez rolników. Rolnicy, którzy składają wniosek o dopłaty, dokonują planów inwestycyjnych na podstawie szacunkowych stawek płatności bezpośrednich. Dlatego też zdaniem Rzecznika kwoty szacunkowe powinny jak najdokładniej odpowiadać kwotom ostatecznym.

Z instrukcji wypełniania wniosku o przyznanie płatności na rok 2016, zamieszczonej na stronie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wynika, że szacowane stawki płatności bezpośrednich na rok 2016 zostaną opublikowane

najpóźniej do 31 sierpnia 2016 r. na stronach internetowych Agencji oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Rzecznik nie kwestionuje faktu, że szacunkowe stawki płatności bezpośrednich nie są wiążące prawnie. Jednak organy państwa powinny określać te stawki z należytą starannością, tak aby nie wprowadzać w błąd rolników wypełniających wnioski.

**Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** pismem z 21 czerwca 2016 r. nie podziela opinii Rzecznika. Rozbieżności między stawką prognozowaną a ostatecznie przyznaną płatnością w roku 2015 wyniknęły z wykorzystania danych dotyczących uprawy roślin wysokobiałkowych z lat ubiegłych, co było jednak zgodne z przepisami unijnymi. Resort rolnictwa zastrzegł we wszystkich informacjach, że szacunkowe stawki płatności bezpośrednich mogą ulec zmianie, a faktyczna wysokość stawek zostanie określona na podstawie powierzchni zgłoszonych przez rolników we wnioskach o przyznanie płatności oraz ustalonych wcześniej kopert finansowych.

#### **84. Wystąpienie do Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie odmowy przejazdu rowerzystów w ramach Masy Krytycznej (VII.613.8.2015 z 2 czerwca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Prezydenta Miasta Krakowa zasygnalizował stwierdzone naruszenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń w związku z odmową przejazdu rowerzystów w ramach Masy Krytycznej. Jednocześnie zwrócił się o podjęcie działań, które zapobiegą takim naruszeniom w przyszłości. Urząd Miasta Krakowa poinformował w październiku i listopadzie 2015 r. organizatora Masy Krytycznej o nieprzyjęciu zawiadomienia o planowanych zgromadzeniach stwierdzając, że zgromadzenie nie może mieć formy przejazdu rowerów. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przejazd rowerzystów w Masie Krytycznej należy uznać za zgromadzenie, a ustawa Prawo o zgromadzeniach nie przewiduje ograniczeń co do formy zorganizowania zgromadzenia.

Organy państwa powinny zapewnić obywatelom możliwość zorganizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach. Obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko usunięcie przeszkód w realizacji wolności zgromadzeń, ale także podjęcie wszelkich działań w celu pełnego urzeczywistnienia korzystania z tej wolności.

Zorganizowanie zgromadzenia w formie przejazdu rowerów, w celu wyrażenia określonego stanowiska, stanowi przejaw realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Głównym celem Masy Krytycznej jest zwrócenie uwagi władz miasta na ilość rowerzystów, a także wyrażenie poglądu o konieczności modernizacji infrastruktury miejskiej i wprowadzeniu udogodnień dla rowerzystów w poruszaniu się po mieście.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że do zgromadzeń publicznych nie można odnosić przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym mówiących o obowiązkach

organizatora imprezy powodującej utrudnienia w ruchu. To na władzach miasta ciąży obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia. Jak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006 r. (sygn. K 21/05) nakładanie wymogu na organizatora zgromadzenia publicznego do uzyskania odrębnych pozwoleń w oparciu o przepisy Prawa o ruchu drogowym narusza konstytucyjną wolność zgromadzeń.

Przepisy Prawa o zgromadzeniach zawierają procedurę zgłaszania zgromadzeń publicznych, której celem jest uproszczenie realizacji tego konstytucyjnego prawa. Organ gminy ma w tej procedurze ograniczone kompetencje. Co do zasady, po otrzymaniu zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, organ niezwłocznie udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia. Organ gminy może podjąć inne działania tylko wówczas, gdy informuje organizatora o brakach formalnych zgłoszenia, wzywa do zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia, albo gdy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia.

W omawianej sprawie nie sposób uznać, że brakiem formalnym jest podanie przez organizatora planowanej trasy przejazdu zamiast planowanej trasy przejścia. Jeżeli Urząd Miasta uznał odbycie zgromadzenia w formie przejazdu rowerowego za niezgodne z przepisami ustawy Prawo o zgromadzeniach, powinien wydać na podstawie tej ustawy decyzję o zakazie zgromadzenia. To umożliwiłoby organizatorowi odwołanie się do sądu okręgowego na podstawie ustawy Prawo o zgromadzeniach.

**Prezydent Miasta Krakowa** w odpowiedzi z 11 lipca 2016 r poinformował, że zlecił ponowne wnikliwe przeanalizowanie praktyki w zakresie organizacji zgromadzenia publicznego – Rowerowej Masy Krytycznej. Pierwszorzędną przyczyną dotychczasowej praktyki organizacji imprezy publicznej o takim charakterze było zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia. Organizacja imprezy masowej o takim charakterze w warunkach wielkomiejskich, natężonym ruchu drogowym stanowiła realne zagrożenie dla życia i zdrowia uczestników ruchu drogowego. Rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w zakresie interpretacji spornego przepisu ustawy Prawo o zgromadzeniach, zobligowało Urząd Miasta do przyjmowania również zgłoszeń dotyczących zgromadzenia publicznego w formie „przejazdu rowerów”, z uwzględnieniem charakteru każdego wniosku. Prezydent Miasta Krakowa zobowiązał się do stosowania wydanej przez Sąd Okręgowy interpretacji.

## **85. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego oraz Komendanta Głównego Policji w sprawie zabezpieczenia przez Policję sprzętu**

### **komputerowego na potrzeby postępowania karnego (II.519.1253.2015 z 2 czerwca 2016 r.)**

Osoby zwracające się do Rzecznika wskazują na naruszenia przysługujących im praw i wolności w związku z zabezpieczeniem przez Policję urządzeń zawierających dane informatyczne na potrzeby postępowania karnego. Dotyczy to zwłaszcza postępowań prowadzonych w sprawach o przestępstwa z ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych polegające na nieuprawnionym udostępnianiu cudzych utworów np. filmów, za pośrednictwem internetu. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego oraz Komendanta Głównego Policji z postulatem, aby zasadą w tego rodzaju sprawach było zabezpieczenie wyłącznie danych informatycznych, a nie całego sprzętu komputerowego, co wiąże się z wieloma niedogodnościami dla właścicieli czy użytkowników tych urządzeń.

W trakcie przeszukania zabezpieczany jest cały sprzęt komputerowy wraz z zawartymi w nim nośnikami danych. Wnioskodawcy wskazują, że zatrzymanie sprzętu komputerowego powoduje, że m.in. nie mogą wykonywać pracy, kontaktować się z innymi osobami, nie mają dostępu do kont bankowych. Niedogodności takie trwają kilka miesięcy, a nawet dłużej. Rzecznik podkreślił, że z uwagi na konstytucyjnie zagwarantowaną nienaruszalność mieszkania i nietykalność osobistą, przeszukanie lub zatrzymanie rzeczy powinno być dokonane zgodnie z celem tej czynności, z zachowaniem umiaru i poszanowania godności osób, których ta czynność dotyczy oraz bez wyrządzania niepotrzebnych szkód i dolegliwości.

Zdaniem Rzecznika przy aktualnym stanie prawnym oraz możliwościach technicznych, zatrzymywanie sprzętu komputerowego jest – w większości przypadków – zbędne. Wartość dowodową ma przecież zapis w komputerze, a nie sam sprzęt. Skopiowanie danych stanowiłoby zdecydowanie mniejszą dolegliwość dla osoby, której dotyczy przeszukanie. Czynności te dokonywane są często wobec osób, które nie nabywają statusu strony (podejrzanego), nie mogą więc brać aktywnego udziału w procesie. Zasadą w tego rodzaju sprawach powinno być zabezpieczenie tylko danych informatycznych, a nie całego sprzętu.

### **86. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie prac nad zmianą przepisów o postępowaniu egzekucyjnym (IV.512.198.2014 z 6 czerwca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o uwzględnienie w pracach powołanego w Ministerstwie zespołu do opracowania projektu ustawy o komornikach sądowych oraz projektu ustawy o kosztach egzekucyjnych kwestii poruszanych w swoich wystąpieniach. Poprosił także o przedstawienie stanowiska w sprawie postulowanych od kilku lat zmian przepisów, w szczególności dotyczących wysokości opłat egzekucyjnych.



Rzecznik Praw Obywatelskich w korespondencji prowadzonej z kolejnymi Ministrami Sprawiedliwości wielokrotnie poruszał kwestie związane z postępowaniem egzekucyjnym. Zapowiedzi prac nad kompleksową zmianą przepisów o komornikach sądowych pojawiały się już w 2013 roku. Wprowadzone od tego czasu zmiany nie rozwiązały większości problemów sygnalizowanych w wystąpieniach Rzecznika.

Również Sejm poprzedniej kadencji prowadził prace nad projektem ustawy wprowadzającym - zgodnie z postulatami Rzecznika - dalsze obniżenie opłat egzekucyjnych przy dobrowolnej spłacie zadłużenia po wszczęciu postępowania egzekucyjnego. Projekt ten nie stał się jednak obowiązującym prawem.

Nadal nierozwiązana jest także kwestia objęcia niższą, ośmioprocentową opłatą stosunkową egzekucji ze świadczeń z tytułu zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych. Świadczenia te, mimo że pełnią tę samą funkcję co świadczenia z ubezpieczenia społecznego, objęte są ogólną opłatą, która wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia.

#### **87. Wystąpienie do Ministra Energii w sprawie zasad wypłaty dodatków energetycznych (IV.7215.149.2015 z 6 czerwca 2016 r.)**

Osoby będące w trudnej sytuacji finansowej zgłaszają Rzecznikowi trudności z uzyskaniem pomocy w formie dodatku dla odbiorców energii elektrycznej. Przepisy są skonstruowane w taki sposób, że pewna grupa odbiorców energii elektrycznej, która powinna otrzymać pomoc finansową, pozostaje poza systemem wsparcia. Przyczyną tego problemu jest powiązanie zasad wypłaty dodatków energetycznych z systemem dodatków mieszkaniowych. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Energii o zmianę przepisów, tak aby wszyscy odbiorcy energii elektrycznej osiągający niskie dochody mogli korzystać z dodatków energetycznych.

Wysokość dodatku energetycznego wynosi od 11,29 do 18,81 zł miesięcznie, w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym. Z dodatku może skorzystać osoba, która zawarła umowę z przedsiębiorstwem energetycznym, zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej i pobiera dodatek mieszkaniowy. Dodatek energetyczny przyznaje wójt (burmistrz lub prezydent miasta) na wniosek odbiorcy energii elektrycznej. Rozwiązanie przewidujące, że warunkiem uzyskania dodatku energetycznego jest wcześniejsze przyznanie dodatku mieszkaniowego jest uzasadnione tym, że oba te świadczenia przeznaczone są dla osób osiągających niskie dochody.

Przyjęte rozwiązanie sprawia, że pomocy w postaci dodatku energetycznego nie mogą otrzymać osoby, którym odmówiono przyznania dodatku mieszkaniowego tylko z tego powodu, że wysokość tego dodatku byłaby niższa niż 2% kwoty najniższej emerytury w dniu wydania decyzji (obecnie jest to kwota 17,65 zł). Dla osób



pozbawionych tej pomocy jest niezrozumiałe i krzywdzące, że odmowa przyznania świadczenia następuje z powodów, na które nie mają żadnego wpływu i bez związku z ich sytuacją.

Problem dotyka najbardziej osoby zajmujące mieszkania w budynkach pozbawionych instalacji centralnego ogrzewania, które dla celów ogrzewania mieszkań i podgrzania wody wykorzystują energię elektryczną. W listach do Rzecznika osoby te piszą, że wydatki na energię elektryczną pochłaniają większą część ich skromnych budżetów domowych. Dodatki energetyczne pokrywają te wydatki w niewielkim stopniu, jednak stanowią one jedyną systematycznie wypłacaną formę wsparcia finansowego, na jaką mogą liczyć osoby najuboższe, zwłaszcza samotni emeryci i renciści.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Energii** w piśmie z dnia 24 czerwca 2016 r. w pełni podziela zastrzeżenia Rzecznika i wyjaśnia, że o rozwiązaniu wiążącym kwestię weryfikacji uprawnień do dodatku energetycznego z systemem dodatków mieszkaniowych zdecydowały względy finansowe. Poinformował, że obecnie na poziomie UE toczy się dyskusja nad modyfikacją systemu ochrony odbiorców wrażliwych, ze względu na fakt, że wśród zdecydowanej większości państw członkowskich poziom ochrony odbiorców wrażliwych oraz ich partycypacji w systemach wsparcia nie jest zadowalający. Ponadto, Komisja Europejska planuje szersze podejście do tego tematu, wprowadzając koncepcję ochrony najuboższych odbiorców energii przed ubóstwem energetycznym. Odzwierciedlenie powyższego ma znaleźć się w planowanym na koniec roku 2016 tzw. legislacyjnym pakiecie zimowym. Komisja Europejska zakłada w nim zdefiniowanie zjawiska ubóstwa energetycznego oraz zobowiązanie państw członkowskich do wprowadzenia odpowiednich działań na poziomie krajowym w celu przeciwdziałaniu temu zjawisku. Wdrażanie powyższych rozwiązań, będzie prawdopodobnie dobrą okazją do rewizji systemu ochrony najuboższych odbiorców energii w sensie ogólnym.

#### **88. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego w sprawie przewlekłości postępowań sądowych (IV.511.729.2014 z 9 czerwca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego o przekazanie informacji na temat prac nad nowelizacją ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Rzecznik zainteresowany jest także działaniami podejmowanymi w celu wdrożenia zaleceń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczących przewlekłości postępowań sądowych.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce stwierdził naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego. Polskie sądy nie zastosowały bowiem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego oceny rozsądnego czasu trwania postępowania, a także „właściwego i wystarczającego zadośćuczynienia” za naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

Obowiązująca ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – w ocenie Trybunału - nie gwarantuje wystarczającej ochrony.

Przede wszystkim sądy oceniając przewlekłość badały jedynie aktualny stan postępowania, nie uwzględniając toku postępowań we wcześniejszej instancji. Sądy nie badały całej długości postępowań zgodnie z wymogiem „rozsądnego terminu”, co prowadziło do tzw. „fragmentaryzacji” postępowań. Kwestię tę rozstrzygnął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 28 marca 2013 r. (sygn. akt III SPZP 1/13) stwierdzając, że ocenie sądowej podlega całość postępowania, od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia. Trudno jednak stwierdzić, czy to stanowisko jest jednolicie realizowane przez sądy powszechne. Do Trybunału w Strasburgu wpływały bowiem skargi, w których pomijany był pogląd wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego.

Kolejną kwestią, na którą zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka są zbyt niskie sumy pieniężne przyznawane z tytułu przewlekłości postępowań. Jest to problem systemowy. W sprawach badanych przez Trybunał kwoty przyznawane przez sądy krajowe w związku z naruszeniem prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie stanowiły od 7% do 25% wartości kwoty przyznawanej zwykle w tego typu sprawach przez Trybunał.

Europejski Trybunał Praw Człowieka nie wskazał przy tym żadnych konkretnych działań, jakie Polska powinna podjąć, aby uwzględnić w przyjmowanych rozwiązaniach prawnych standardy wynikające z orzecznictwa Trybunału. Kwestie te pozostawił Komitetowi Rady Ministrów Rady Europy.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 21 czerwca 2016 r. poinformował Rzecznika, że resort przygotował wstępny projekt założeń nowelizacji ustawy o skardze, która powinna przyczynić się do usunięcia, a co najmniej istotnego ograniczenia stwierdzonych przez Trybunał nieprawidłowości w stosowaniu przez polskie sądy krajowego środka ochrony, jakim jest skarga na przewlekłość (tj. wpłynąć na wzrost liczby uwzględnianych skarg na przewlekłość postępowania oraz wysokość przyznawanych sum pieniężnych). Aktualnie proces legislacyjny znajduje się na etapie analizy uwag zgłoszonych do projektu w toku uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania.

**89. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zapewnienia odpowiedniej liczby personelu pielęgniarek i położnych (V.7014.22.2016 z dnia 10 czerwca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zaapelował do Ministra Zdrowia o podjęcie działań systemowych, które pozwolą na realne zwiększenie liczby pielęgniarek i położnych w publicznym systemie opieki zdrowotnej. Konieczna jest radykalna poprawa warunków pracy oraz wynagrodzeń pielęgniarek i położnych. Narastający problem stanowi wysoka średnia wieku pielęgniarek i położnych, malejące zainteresowanie osób młodych wykonywaniem tych zawodów, a także emigracja zarobkowa tej grupy zawodowej. Podobne ustalenia wynikają z kontroli przeprowadzonej przez NIK w szpitalach (Informacja Najwyższej Izby Kontroli „Zatrudnienie w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej” lipiec, 2015).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich podstawę do jak najszybszego podjęcia decyzji uzdrawiających sytuację zawodową pielęgniarek i położnych, a tym samym przywracających bezpieczeństwo pacjentów, powinien stanowić projekt rozwiązań systemowych przedstawionych Ministrowi Zdrowia w marcu bieżącego roku przez Naczelną Radę Pielęgniarek i Położnych.

Rzecznik podkreślił, że zapewnienie odpowiedniej liczby personelu pielęgniarskiego i położnych jest problemem nie tylko strukturalnym. Zjawisko to ma także wymiar prawny. Na władzy publicznej spoczywa bowiem obowiązek zapewnienia prawa do ochrony zdrowia i równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Rzecznik skierował w dniu 22 kwietnia 2015 r. wystąpienie do Ministra Zdrowia dotyczące zapewnienia minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w podmiotach leczniczych, prosząc o wskazanie, czy i za pomocą jakich środków zamierza ten problem rozwiązać. Do tej pory jednak nie zostały wdrożone odpowiednie rozwiązania systemowe.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 27 czerwca 2016 r. informuje, że resort zdrowia w ramach Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, przy wsparciu finansowym środków Unii Europejskiej, na lata 2014-2020 zaplanował realizację wielowątkowych działań, które powinny przyczynić się do zapewnienia odpowiedniego do potrzeb zasobu wykwalifikowanych pielęgniarek i położnych, dostosowania opieki zdrowotnej do potrzeb społecznych oraz wyzwań demograficznych jak również poprawy sytuacji finansowej pielęgniarek i położnych.

**90. Wystąpienie do Ministra Rozwoju w sprawie braku przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników zatrudnionych przy obsłudze żurawi (III.7050.2.2016 z 10 czerwca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Rozwoju z prośbą o pilne uregulowanie kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi. Problematykę tę regulowały do niedawna przepisy rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi. Przepisy te zostały uchylone z dniem 1 marca 2013 r., jednak nie wprowadzono nowej regulacji prawnej.

Obecnie brakuje regulacji zapewniającej bezpieczne i higieniczne warunki pracy pracownikom zatrudnionym przy obsłudze żurawi, w tym w szczególności obejmującej tak podstawowe kwestie jak maksymalne normy czasu pracy, czy sposób dokumentowania przebiegu pracy przy obsłudze urządzenia. Brak także regulacji w zakresie standardowego wyposażenia kabiny żurawia. Istniejąca luka prawna stanowi zdaniem Rzecznika zagrożenie dla życia i zdrowia pracowników. Prawo pracownika do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest zagwarantowane w Konstytucji i przysługuje każdemu, nie tylko pracownikowi. Prawo to zostało zaliczone do podstawowych zasad prawa pracy.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju** w piśmie z 21 czerwca 2016 r. podziela opinię Rzecznika w sprawie usunięcia luki prawnej w zakresie BHP pracowników zatrudnionych przy obsłudze żurawi wieżowych. Resort rozwoju przedstawił statystykę za lata 2010-2015 charakteryzującą nieszczęśliwe wypadki przy eksploatacji żurawi z których wynika, że ww. okresie poziom bezpieczeństwa pracy nie uległ pogorszeniu ale jest zdania, że jest konieczne dalsze podejmowanie działań w celu poprawy warunków pracy. Postuluje prace nad dodatkowymi przepisami przez właściwe Ministerstwo ds. Rozwoju lub Gospodarki.

#### **91. Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sytuacji prawnej imigrantów romskich w Polsce (XI.540.4.2015 z 10 czerwca 2016 r.)**

Cudzoziemcy – obywatele Unii Europejskiej, którzy nie posiadają środków finansowych ani ubezpieczenia zdrowotnego, a ponadto nie mają realnych szans na podjęcie jakiegokolwiek zatrudnienia, napotykać na trudności w rejestracji pobytu w Polsce, a tym samym w uzyskaniu prawa do pobytu w naszym kraju przez okres dłuższy niż 3 miesiące. W takiej sytuacji najczęściej znajdują się obywatele rumuńscy pochodzenia romskiego, żyjący w wielu polskich miastach. O tym problemie Rzecznik Praw Obywatelskich informował Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w listopadzie 2015 r. Teraz zwrócił się z pytaniem, czy w Ministerstwie trwają prace nad zapowiadany zmianami przepisów, które ułatwiłyby rejestrację pobytu w Polsce przez obywateli Unii Europejskiej.

W dniu 8 kwietnia 2016 r. podczas organizowanego w Biurze RPO seminarium poświęconego sytuacji imigrantów romskich w Polsce, Rzecznik Praw Obywatelskich spotkał się z grupą Romów zamieszkujących na koczowiskach we Wrocławiu i Poznaniu. Jednym z ważniejszych tematów omawianych podczas tego spotkania był problem rejestracji pobytu Romów, jako cudzoziemców - obywateli Unii Europejskiej, na terytorium Polski.

Migranci romscy, pochodzący z państw członkowskich UE, w zdecydowanej większości nie są w stanie spełnić przesłanek niezbędnych do rejestracji pobytu w Polsce. Przesłanki te, w zasadzie poza podjęciem studiów i pozostawaniem w związku małżeńskim z obywatelem polskim, wiążą się bowiem z zatrudnieniem, prowadzeniem działalności gospodarczej czy posiadaniem środków finansowych i ubezpieczenia zdrowotnego.

Tymczasem w przypadku społeczności imigrantów romskich znalezienie pracy, rozpoczęcie działalności gospodarczej, zgromadzenie środków finansowych we własnym zakresie i bez wsparcia ze strony państwa czy instytucji pozarządowych, jest praktycznie niemożliwe. To zaś pokazuje, że zmiana przepisów wprowadzająca ułatwienia w procedurze rejestracji pobytu obywateli UE w Polsce, jest sprawą aktualną i pilną.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w odpowiedzi z dnia 13 lipca 2016 r. poinformował o dokonaniu wnikliwej analizy kwestii związanej z rejestracją pobytu w Polsce cudzoziemców m.in. obywateli Rumunii i narodowości romskiej i uznał, że przedmiotowe zagadnienie powinno zostać uregulowane w ustawie. W związku z tym w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców zostały podjęte prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

## **92. Wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie płacy minimalnej (III.7042.26.2016 z 10 czerwca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazał na praktykę wypłacania pracownikom wynagrodzenia gwarantowanego na poziomie minimalnym, dyskryminującą pracowników z dłuższym stażem pracy. Przyjęty sposób ustalenia wynagrodzenia za pracę nie różnicuje wysokości wynagrodzenia w zależności od stażu pracy. Prowadzi to do naruszenia zasady równego traktowania i niedyskryminacji pracowników posiadających ponad 5-letni staż pracy w stosunku do pracowników nowozatrudnionych. Praktyka ta, spotykana zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, budzi wątpliwości



Rzecznika Praw Obywatelskich z punktu widzenia zasad ustalania wynagrodzenia za pracę, przyjętych w kodeksie pracy.

### **93. Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia (WZF.7040.16.2015 z 10 czerwca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawił swoje wątpliwości dotyczące procedury kontroli organu koncesyjnego nad wykonywaną działalnością gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia. Zagadnienie to wynikało w związku z prowadzonym postępowaniem wyjaśniającym w sprawie skutków deregulacji zawodu pracownika ochrony.

Z uzasadnienia do ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów wynika, że celem tej regulacji było ułatwienie kandydatom dostępu do pracy w charakterze pracownika ochrony. Rezygnacja z licencji wiązała się ze zniesieniem państwowego egzaminu, który zastąpiony został cyklicznym szkoleniem, za które odpowiedzialny jest przedsiębiorca. Zniesiono także wymóg posiadania co najmniej wykształcenia średniego. Obniżeniu wymagań po stronie kandydatów na pracowników ochrony odpowiadać miała zwiększona kontrola organu koncesyjnego nad przedsiębiorcami wykonującymi działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia.

Sprawna kontrola miała polegać na braku konieczności zawiadamiania przedsiębiorcy o zamiarze jej podjęcia. Ponadto organ koncesyjny miałby możliwość prowadzenia kontroli podczas trwania czynności kontrolnych innego organu. Konsekwencją takiej regulacji byłoby wyłączenie prawa do sprzeciwu wobec podjęcia przez organ czynności kontrolnych. Analiza ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz procedury legislacyjnej poprzedzającej uchwalenie tzw. ustawy deregulacyjnej wskazuje jednak, że zamierzenia ustawodawcy nie zostały zrealizowane.

Rzecznik wskazuje, że okoliczności wynikające z niewłaściwej organizacji, wykonywania ochrony czy użycia środków przymusu bezpośredniego albo broni, mogą potencjalnie prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, w tym również pracowników ochrony. W świetle projektowanej ustawy o działaniach antyterrorystycznych np. nieprzestrzeganie zatwierdzonych planów ochrony jednostki wpisanej do wykazu obiektów, instalacji i urządzeń szczególnie zagrożonych zdarzeniem o charakterze antyterrorystycznym (art. 10 ust.3 pkt 2 projektu ustawy) może mieć niepożądane skutki z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Zawiadomienie o planowanej kontroli pozwala przedsiębiorcy na skorygowanie ewentualnych nieprawidłowości. Zasada jednej kontroli w praktyce znacznie opóźnia



jej prowadzenie, szczególnie wobec dużych przedsiębiorców. Podobnie sprzeciw może skutecznie opóźnić rozpoczęcie kontroli, co z kolei pozwoli na skorygowanie ewentualnych nieprawidłowości.

Podlegająca koncesjonowaniu działalność gospodarcza prowadzona w zakresie ochrony osób i mienia, z uwagi na jej potencjalną ingerencję w wartości konstytucyjnie chronione wymaga szczególnego nadzoru ze strony państwa. Brak skutecznej kontroli nad koncesjonowaną działalnością w zakresie ochrony osób i mienia może prowadzić do nieprawidłowości w realizacji jednego z podstawowych zadań państwa, jakim jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa oraz ochrona ich mienia.

#### **94. Wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie przepisów emerytalnych odnoszących się do żołnierzy powołanych do służby po 31 grudnia 2012 r. (WZF.7040.2.2016 z 10 czerwca 2016 r.)**

Analiza porównawcza zaopatrzeniowych systemów emerytalnych służb mundurowych prowadzi do wniosku, iż wykazują one rozbieżności wynikające z odmienności terminologicznych pomiędzy pragmatykami służbowymi żołnierzy i funkcjonariuszy. Mogą one w przyszłości prowadzić do nieuzasadnionego zróżnicowania w zakresie prawa do zaopatrzenia emerytalnego pomiędzy podmiotami charakteryzującymi się jednakową cechą istotną. Intencją ustawodawcy było obligatoryjne objęcie nowym systemem emerytalnym wyłącznie żołnierzy powołanych do służby i funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. Tymczasem zgodnie z treścią art. 18a ust. 2 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy (...) nowym systemem emerytalnym nie zostali objęci żołnierze powołani do zawodowej służby wojskowej po dniu 31 grudnia 2012 r., jeżeli przed tym powołaniem pełnili służbę w Policji (...) do której zostali przyjęci przed dniem 1 stycznia 2013 r. Użycie w tym przepisie słowa „powołuje” umożliwia bowiem objęcie zakresem jego normowania wyłącznie funkcjonariuszy powołanych do służby. Skarżący wskazywali na dyskryminującą żołnierzy zatrudnionych po raz pierwszy po 31 grudnia 2012 r. interpretację art. 18a ust. 1 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...), zgodnie z którą funkcjonariusze zatrudnieni po raz pierwszy po 31 grudnia 2012 roku, którzy zrealizowali powszechny obowiązek obrony w formie służby kandydackiej w Policji czy Straży Granicznej, w świetle art. 18 a ust. 2 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) objęci zostali starym systemem emerytalnym. Zdaniem Skarżącego niniejszy przepis stawia takie osoby w korzystniejszej sytuacji od żołnierzy/funkcjonariuszy odbywających zasadniczą służbę wojskową. Rzecznik zwrócił się o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wyeliminowania przedstawionych problemów.

## **95. Wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie pobierania przez uczelnie wyższe nadmiernych opłat rekrutacyjnych (VII.7030.3.2016 z 10 czerwca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje sygnały o pobieraniu przez uczelnie wyższe nadmiernych opłat rekrutacyjnych, co pozostaje w sprzeczności z postanowieniami ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Problem ten został dostrzeżony przez Najwyższą Izbę Kontroli i przedstawiony w „Informacji o wynikach kontroli – opłaty za studia w publicznych szkołach wyższych”. Rzecznik zwrócił się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z pytaniem, jakie działania zamierza podjąć, aby usunąć te nieprawidłowości.

Uczelnie wyższe mają szeroką autonomię w zakresie przeprowadzania rekrutacji. Wśród przychodów uczelni są m.in. opłaty za postępowanie związane z przyjęciem na studia. Rektor, ustalając wysokość opłaty, powinien uwzględnić zasadę, że nie może ona przekraczać kosztów planowanych do poniesienia w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności związanych z przyjmowaniem na studia na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia.

Jednocześnie ograniczenia w zakresie maksymalnej wysokości opłat rekrutacyjnych pobieranych przez uczelnie publiczne są wprowadzone w drodze rozporządzenia. Obecnie wynoszą, co do zasady, 85 zł. Podobne rozwiązanie ma się znaleźć w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie maksymalnej wysokości opłat za postępowanie związane z przyjęciem na studia w uczelni publicznej na rok akademicki 2016/2017.

Z kontroli NIK wynika, że niektóre uczelnie przyjmują zawyżoną, a nierzadko maksymalną stawkę opłaty rekrutacyjnej, nie sporządzając odpowiedniej kalkulacji realnych kosztów postępowania. Ponadto wątpliwości NIK dotyczą sposobu wydawania środków uzyskanych z opłat rekrutacyjnych, a także nierzetelnej kalkulacji kosztów rekrutacji i rozliczaniu uzyskanych środków. Najwyższa Izba Kontroli sygnalizuje także szereg innych nieprawidłowości dotyczących m.in. ograniczania możliwości zwolnienia z opłat studentów osiagających wybitne wyniki w nauce bądź pozostających w trudnej sytuacji materialnej.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego** w piśmie z 24 czerwca 2016 r. poinformował Rzecznika, że prowadzone są prace legislacyjne nad nową ustawą „deregulacyjną”, której głównym założeniem jest odciążenie sfery nauki i szkolnictwa wyższego od nadmiernych obowiązków o charakterze biurokratycznym, obejmie ona również opłatę rekrutacyjną. Obecnie Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wydaje rozporządzenie regulujące wysokość opłat rekrutacyjnych co roku. Projekt natomiast przewiduje odstąpienie od tej reguły na rzecz rozwiązania bardziej

elastycznego, tj. niezawierającego zobowiązania do corocznego ustalania opłaty. W projekcie rozporządzenia, w odniesieniu do roku akademickiego 2016/2017 zachowano maksymalne wysokości opłat określone dla roku 2015/2016. Z uwagi na duże zróżnicowanie kosztów postępowania rekrutacyjnego na ten sam kierunek studiów w różnych uczelniach, rekomendowane wielkości są uśrednieniem opłat w uczelniach. Odnosząc się natomiast do zapytania Rzecznika w części dotyczącej ograniczania przez uczelnie możliwości zwolnienia z opłat za kształcenie studentów osiągających wybitne wyniki w nauce, bądź pozostających w trudnej sytuacji materialnej, resort wyjaśnia, iż zgodnie z brzmieniem art. 99 ust. 3 ustawy, do kompetencji senatu każdej uczelni należy szczegółowe określenie zasad pobierania opłat, w tym trybu i warunków zwalniania - w całości lub części - z tych opłat studentów lub doktorantów, w szczególności tych, którzy osiągają wybitne wyniki w nauce lub uczestniczyli w międzynarodowych programach stypendialnych, a także tych, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji materialnej.

#### **96. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie odmowy przyznania dotacji dla Centrum Praw Kobiet, Lubuskiego Centrum Praw Kobiet BABA oraz Fundacji Dzieci Niczyje (XI.815.29.2016 z 11 czerwca 2016 r.)**

Pomoc ofiarom przemocy domowej, w tym zwłaszcza kobietom, oferowana obecnie przez państwo, jest niewystarczająca. Dlatego zaniepokojenie Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudziła odmowa przyznania dotacji dla dwóch organizacji zajmujących się pomocą dla kobiet będących ofiarami przemocy - Centrum Praw Kobiet oraz Lubuskiego Centrum Praw Kobiet BABA, a także dla Fundacji Dzieci Niczyje (obecnie Dajemy Dzieciom Siłę). Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o wyjaśnienie, jak zorganizowany jest system wsparcia dla ofiar przemocy o szczególnych potrzebach, w tym kobiet doświadczających przemocy domowej.

Lokalne programy przeciwdziałania przemocy często traktują problem przemocy w sposób bardzo ogólny, bez wskazywania konkretnych, satysfakcjonujących rozwiązań. Organizacje społeczne tylko w niewielkim stopniu mogą uczestniczyć w konsultacjach i realizacji programów antyprzemocowych.

Przykładowo w województwie śląskim pomoc ofiarom przemocy udzielana jest głównie w punktach konsultacyjnych, działających przy ośrodkach pomocy społecznej. Godziny pracy punktów są związane z godzinami pracy urzędu, co powoduje, że uzyskanie pomocy w innych godzinach oraz w dni wolne od pracy nie jest możliwe. Niepokojącą praktyką jest także udzielanie porad w tych samych punktach konsultacyjnych zarówno sprawcom przemocy domowej, jak i ich ofiarom. Większość gmin nie prowadzi darmowego poradnictwa prawnego.

Istotną rolę w udzielaniu profesjonalnego wsparcia ofiarom przemocy - zwłaszcza w przypadku kobiet starszych oraz kobiet z niepełnosprawnościami - odgrywają organizacje pozarządowe. Dlatego też niepokój Rzecznika Praw Obywatelskich budzi informacja o odmowie wsparcia finansowego z Funduszu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy penitencjarnej dla organizacji zajmujących się pomocą dla kobiet będących ofiarami przemocy.

Jak wynika z uzasadnienia decyzji powodem odmowy przyznania dotacji celowej na realizację zadań przez Centrum Praw Kobiet oraz Lubuskie Centrum Praw Kobiet BABA jest to, że obie organizacje kierują ofertę pomocy wyłącznie do kobiet pokrzywdzonych przestępstwem, podczas gdy dysponent Funduszu szczególną wagę przykładą do zapewnienia możliwie kompleksowej realizacji pomocy wszystkim pokrzywdzonym przestępstwem. Wsparcia finansowego odmówiono także Fundacji Dzieci Niczyje.

Rzecznik podkreślił, że rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej nie zawiera przepisu wskazującego na wyłączenie z możliwości uzyskania dotacji celowej z Funduszu organizacji, które specjalizują się w pomocy dla konkretnej grupy pokrzywdzonych. Przypomniał też, że w poprzednich latach, przy podobnych kryteriach oceny ofert przesłanych w ramach konkursu na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu wszystkim trzem wyspecjalizowanym organizacjom przyznano dotacje.

Dodatkowo, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. nr 2012/29/UE ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia ukierunkowanego i zintegrowanego wsparcia dla ofiar o szczególnych potrzebach, takich jak ofiary przemocy seksualnej, ofiary przemocy na tle płciowym i ofiary przemocy w bliskich związkach.

#### **97. Wystąpienie do Prezydenta Konfederacji „Lewiatan”, Prezydenta Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prezesa Związku Przedsiębiorców i Pracodawców w sprawie zaspokojenia potrzeb dzieci uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych (V.7100.6.2016 z 13 czerwca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich wspólnie z Rzecznikiem Praw Dziecka powołał Zespół do Spraw Alimentów, którego zadaniem jest wypracowanie mechanizmów systemowych pozwalających na poprawę sytuacji w zakresie alimentacji dzieci. Podczas spotkań Zespołu, członkowie zgodnie uznali, że uchylanie się od płacenia alimentów godzi przede wszystkim w dobro dziecka i jest przejawem „przemocy

ekonomicznej” wobec niego. Członkowie Zespołu do Spraw Alimentów, w oparciu o swoje dotychczasowe doświadczenia potwierdzili, że jednym z problemów w zakresie niealimentacji dzieci może być ukrywanie przez pracodawców dochodów wypłacanych pracownikom zobowiązanym do alimentacji, które przejawia się tym, że w umowie o pracę wpisywane jest wynagrodzenie minimalne, a pozostała jego część wypłacana jest bezpośrednio do ręki („pod stołem”). Zdaniem ekspertów nierzadko dochodzi także do zatrudniania pracowników z pominięciem przepisów prawa („na czarno”). Pozwala to zobowiązanym do alimentacji rodzicom unikać egzekucji tych należności. Niestety mimo konsekwencji prawnych, w tym kar pieniężnych zarówno dla pracodawców, jak i pracowników, zjawisko to nie jest incydentalne. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka zwrócili się o zajęcie stanowiska w sprawie. Zaapelowali także o podjęcie kampanii społecznej, we współpracy z innymi organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców, uświadamiającej przedsiębiorców o konieczności legalnego zatrudniania pracowników, co w konsekwencji pozwoliłoby osobom przez nich zatrudnionych na realizację obowiązku alimentacyjnego.

**Prezes Związku Przedsiębiorców i Pracodawców** w odpowiedzi z 30 czerwca 2016 r. poinformował, że nie dysponuje danymi dotyczącymi skali problemu poruszonego przez Rzecznika. Zaznaczył, że opisywany problem zatrudniania na „czarno”, czy wypłacania wynagrodzenia „do ręki”, spowodowany jest wysokim klinem podatkowym obciążającym wynagrodzenia w szczególności te najniższe. Zdaniem Prezesa stosowna byłby inicjacja akcji społecznej oraz podjęcie kroków legislacyjnych mających na celu obniżenie kosztów pracy.

#### **98. Wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie możliwości wniesienia skargi w przypadku odmowy dofinansowania turnusu rehabilitacyjnego ze środków PFRON (III.511.1.2016 z 14 czerwca 2016 r.)**

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich rozstrzygnięcie wniosku o dofinansowanie kosztów turnusu rehabilitacyjnego ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ma formę decyzji administracyjnej, od której przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Dlatego też Rzecznik skierował wniosek do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o wyeliminowanie naruszającej standardy konstytucyjne praktyki polegającej na udzielaniu informacji odmownej w kwestii dofinansowania turnusu rehabilitacyjnego bez wydawania decyzji, a także na odrzucaniu możliwości wnoszenia skarg na takie rozstrzygnięcia. Sprawa ta wynikła podczas rozpatrywania przez Rzecznika jednej ze skarg indywidualnych.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 listopada 2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych, wydanego na podstawie



ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, centrum pomocy rodzinie w terminie 7 dni od dnia rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie powiadamia wnioskodawcę w formie pisemnej o sposobie jego rozpatrzenia. Mimo, że przepis rozporządzenia nie stanowi wyraźnie, to zdaniem Rzecznika takie rozstrzygnięcie ma charakter decyzji administracyjnej, od której przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Za stanowiskiem przedstawionym w wystąpieniu Rzecznika, znajdującym potwierdzenie także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przemawia prawo jednostki do procesu oraz do sprawiedliwości proceduralnej, wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Nie można dopuścić do sytuacji, aby w demokratycznym państwie prawnym wniosek skarżący o dofinansowanie kosztów turnusu rehabilitacyjnego, mający znaczenie dla realizacji jego praw, był rozpatrywany poza procedurą, zwłaszcza że rozstrzygnięcie to jest oparte na uznaniu administracyjnym i nieostrych kryteriach wyboru.

#### **99. Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wyposażenia Policji w urządzenia do prowadzenia badań na zawartość w organizmie kierowców środków psychoaktywnych innych niż alkohol (II.519.442.2016 z 17 czerwca 2016 r.)**

Na podstawie publikacji prasowej Rzecznik podjął sprawę dotyczącą wyposażenia Policji w urządzenia do prowadzenia badań na zawartość w organizmie kierowców środków psychoaktywnych innych niż alkohol. Z treści artykułu wynika, że Policja posiada ok. 10 tysięcy narkotestów co ze względu na zwiększającą się liczbę zatrzymanych kierowców co do których istnieje podejrzenie stosowania narkotyków jest zdecydowanie niewystarczające. Komendant Główny Policji, do którego zwrócił się Rzecznik, potwierdził, że liczba posiadanych aktualnie przez Policję narkotestów nie pozwala na przebadanie wszystkich uczestników wypadków drogowych oraz prowadzenie szerokich badań prewencyjnych, jak w przypadku akcji „trzeźwe poranki”. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poczynienie niezbędnych nakładów finansowych przeznaczonych na zakup odpowiedniej liczby narkotestów, co umożliwi Policji wyeliminowanie z ruchu drogowego osób prowadzących pod wpływem substancji psychoaktywnych stanowiących zagrożenie dla pozostałych uczestników ruchu drogowego.

#### **100. Wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Notarialnej w sprawie utraty własności nieruchomości w wyniku niekorzystnych umów, zawieranych w formie aktów notarialnych (IV.7000.507.2015 z 21 czerwca 2016 r.)**



Zagadnieniem, które pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich są skargi na notariuszy od osób, które w wyniku niekorzystnych umów, zawieranych w formie aktów notarialnych, utraciły własność zamieszkiwanych nieruchomości. Problem ma charakter ogólnopolski. Duże zaniepokojenie budzi fakt zorganizowanego procederu przejmowania mieszkań za kwoty udzielonych pożyczek, odbiegających od wartości rynkowej nieruchomości. Zarzuty te dotyczą notariuszy nierzetelnie informujących strony przystępujące do aktu o jego skutkach, czy niereagowaniu na celowe wprowadzanie w błąd przez nieuczciwego kontrahenta zmierzającego do przejęcia lub wręcz wyłudzenia nieruchomości od jej właściciela. W ocenie Rzecznika – wobec braku możliwości obiektywnej weryfikacji przebiegu czynności notarialnych, a także oceny wywiązywania się przez notariuszy z ciężących na nich obowiązków zawodowych – konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych na rzecz lepszego zabezpieczenia praw i interesów stron przystępujących do aktów notarialnych poprzez m.in. nagrywanie przebiegu czynności notarialnych.

#### **101. Wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania w sprawie uczestnictwa kobiet w życiu publicznym w szczególności korzystania z biernego prawa wyborczego (VII.602.20.2015 z 21 czerwca 2016 r.)**

Rzecznik po raz kolejny zwrócił uwagę na brak działań edukacyjnych i promocyjnych skierowanych do potencjalnych kandydatek i brak pogłębionej analizy barier w kandydowaniu kobiet w wyborach, w szczególności na bardzo niskie uczestnictwo kobiet w wyborach do Senatu, dlatego też w opinii Rzecznika, należałoby podejmować wszelkie działania na rzecz większego udziału kobiet w wyborach w systemie wyborczym większościowym. Niezwykle ważne wydaje się dostarczanie potencjalnym kandydatkom niezbędnych informacji o ich prawach wyborczych. Ustawodawca w Kodeksie wyborczym zastosował tzw. mechanizm kwotowy, jednak zdaniem Rzecznika należałoby rozszerzyć go o mechanizm regulujący kolejność umieszczania kandydatek oraz kandydatów na listach wyborczych. Rzecznik postuluje rozpoczęcie prac legislacyjnych i stworzenie nowego modelu który gwarantowałby większe uczestnictwo kobiet w życiu publicznym.

#### **102. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie sporządzania wokand sądowych (VII.501.337.2014 z 22 czerwca 2016 r.)**

We wcześniejszych wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazywał na dwa aspekty sporządzania wokand sądowych które prowadziły do naruszenia prawa do prywatności. Ten stan uległ jednak zmianie dzięki nowej regulacji zawartej w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 23

grudnia 2015 r., przewidującej utajnienie danych osobowych. W dalszym ciągu pozostał jednak nierozwiązany problem, rangi aktu prawnego, w którym uregulowane zostały zasady przetwarzania danych osobowych na wokandzie sądowej. Zdaniem Rzecznika treść wokandy i sposób jej udostępniania powinien zostać uregulowany w ustawie bądź rozporządzeniu wydanym na podstawie – wymaganego konstytucyjnie – szczegółowego upoważnienia dotyczącego tej materii. Rzecznik podkreślił, że konstytucyjne standardy wskazują na prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym i nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska i podjęcie działań zmierzających do dostosowania regulacji do standardów zawartych w Konstytucji.

### **103. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu dla osoby będącej stroną w postępowaniu o umieszczeniu w szpitalu psychiatrycznym bez zgody (V.5150.1.2014 z 22 czerwca 2016 r.)**

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje sprawa dotycząca ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu dla osoby będącej stroną w postępowaniu o umieszczeniu w szpitalu psychiatrycznym bez zgody. Poprzedni Ministrowie Zdrowia podzielili stanowisko Rzecznika i zapewniali o podjęciu działań zmierzających do doprecyzowania przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Niestety problem ten nie został rozwiązany. Obowiązujące przepisy dają sądowi możliwość ustanowienia adwokata z urzędu jednak zdaniem Rzecznika przyznanie pełnomocnika powinno być obligatoryjne i to bez względu na subiektywną ocenę sądu. Zagwarantowane w Konstytucji oraz Konwencji o Ochronie Praw człowieka i Podstawowych Wolności prawo do rzetelnego procesu nakazuje prowadzenie postępowania w sposób umożliwiający każdemu uczestnikowi skuteczne korzystanie z przysługujących mu praw. Elementem prawa do rzetelnego procesu jest także możliwość zapewnienia każdej osobie, niebędącej w stanie korzystać z przedmiotowych uprawnień, profesjonalnej pomocy prawnej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o rozważenie propozycji nowelizacji art. 48 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego i przedstawienie stanowiska w sprawie.

### **104. Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ustalania granic gmin w formie rozporządzenia (V.604.31.2015 z 24 czerwca 2016 r.)**

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem, związany z formą prawną, w jakiej Rada Ministrów dokonuje tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin oraz nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic. Rada Ministrów dokonuje bowiem powyższych zmian w drodze rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 5 listopada 2009 r. (sygn. akt S 6/09) zwrócił uwagę, na to, że mimo iż omawiane zmiany dokonywane są na podstawie aktów powszechnie obowiązującego prawa rozporządzenia te zawierają postanowienia, które indywidualnie określają konkretną granicę pomiędzy sąsiadującymi gminami. W tym aspekcie swej treści postanowienia te mają charakter indywidualny i konkretny, co przesądza o ich odmienności od typowych (klasycznych) unormowań zawartych w aktach normatywnych, których kontrola konstytucyjności została objęta kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Postanowienia te materialnie zbliżają się w swym charakterze prawnym do typowych decyzji administracyjnych (podejmowanych przez organy kolegialne). Ponadto prawny wymóg nadania aktom o ustaleniu granic gmin formy rozporządzenia Rady Ministrów sprawia zarazem, że tego typu akty nie podlegają - ze względu na swą formę - kontroli legalności, sprawowanej przez sądy administracyjne (sądy wojewódzkie - w pierwszej instancji i Naczelny Sąd Administracyjny - w drugiej instancji). W efekcie zaistniałej sytuacji postanowienia rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych na podstawie ustawy o samorządzie gminnym dotyczące tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin wymykają się spod kontroli ich poprawności sprawowanej - jako kontrola konstytucyjności - przez Trybunał Konstytucyjny oraz - jako kontrola sądownoadministracyjna legalności aktów i decyzji administracyjnych - przez sądy administracyjne. Brak możliwości poddania jakiegokolwiek kontroli rozporządzeń Rady Ministrów narusza prawa gmin i tworzących je wspólnot mieszkańców. Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, kosztem której dokonuje się na przykład zmian granic, nie posiada bowiem żadnych instrumentów prawnych, za pomocą których mogłaby kwestionować legalność, zasadność lub celowość takich działań. Rzecznik zwraca się z prośbą o informację, czy Rada Ministrów podjęła lub planuje podjęcie prac legislacyjnych nad rozwiązaniem przedstawionych problemów.

#### **105. Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przepisów prawnych umożliwiających skreślenie z listy kwalifikowanych pracowników ochrony w branży ochroniarskiej (WZF.7040.5.2016 z 24 czerwca 2016 r.)**

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia – pracownika ochrony skreśla się z listy kwalifikowanych pracowników ochrony

fizycznej, w przypadku gdy został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa umyślnego lub wszczęto w stosunku do niego postępowanie karne o takie przestępstwo. Samo wszczęcie postępowania karnego o przestępstwo umyślne wobec kwalifikowanego pracownika ochrony, nakłada na właściwy organ Policji obowiązek skreślenia go z listy kwalifikowanych pracowników ochrony. Decyzja w tym przedmiocie podlega natychmiastowemu wykonaniu. Rezultatem utraty uprawnień, koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku – może być zwolnienie z pracy. Niestety, nawet po umorzeniu postępowania karnego lub uniewinnieniu, skarżący nie może odzyskać utraconych uprawnień automatycznie. Nie ma także możliwości uzyskania odszkodowania za utracone dochody. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym właściwy komendant wojewódzki Policji miał obowiązek lub mógł zawiesić prawa wynikające z licencji w przypadku powzięcia wiadomości o wszczęciu postępowania karnego. Niniejsza regulacja ograniczała wolność wyboru i wykonywania zawodu, a także wyboru miejsca pracy. Ograniczenie to było jednak proporcjonalne do zagrożenia wynikającego z charakteru postawionych zarzutów. Było ono także uzasadnione z punktu widzenia przysługujących pracownikom ochrony uprawnień ingerujących w prawa i wolności obywatelskie. Przepisy te dawały jednak możliwość elastycznego reagowania przez właściwy organ Policji na informację o wszczęciu postępowania karnego przeciwko pracownikowi ochrony o przestępstwo inne niż przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu. Aktualnie ustawodawca nakazał obligatoryjne skreślenie z listy kwalifikowanych pracowników ochrony. To wydaje się rozwiązaniem nieproporcjonalnym w stosunku do dolegliwości, jakie niesie za sobą utrata uprawnień niezbędnych do wykonywania pracy. Szczególnie niezrozumiała wydaje się sytuacja, w której pracownik ochrony zostaje skreślony z listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej również w przypadku, gdy nie dopełni on obowiązku zawiadomienia właściwego komendanta wojewódzkiego Policji o jakiegokolwiek zmianie danych objętych wpisem, w terminie 14 dni od dnia jej powstania. Rzecznik zwrócił się o zbadanie oraz odniesienie się do przedstawionego problemu.

#### **106. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku rozwiązań prawnych dotyczących zapewnienia posiłków osobom zatrzymanym przez Policję (IX.517.1619.2016 z 25 czerwca 2016 r.)**

Do Rzecznika wpłynęło wiele wniosków od osób, które zostały zatrzymane przez Policję, przez wiele godzin brały udział w czynnościach procesowych i nie otrzymały w tym czasie żadnego posiłku ani napoju. Problem ten był już wcześniej sygnalizowany przez Rzecznika. Niestety nie wprowadzono żadnych zmian w tym

zakresie. W ocenie Rzecznika konieczne jest uregulowanie zasad wyżywienia osób zatrzymanych, w stosunku do których prowadzone są czynności w ramach postępowania karnego. Brak takiej regulacji prowadzi w praktyce do naruszenia wynikającego z art. 41 ust. 4 Konstytucji nakazu traktowania każdej osoby pozbawionej wolności w sposób humanitarny. Zatrzymani biorący udział w trwających przez wiele godzin czynnościach procesowych, nie mając w tym czasie możliwości zaspokojenia głodu i pragnienia, narażani są na nieuzasadnioną dolegliwość. W skrajnych przypadkach, gdy sytuacja taka trwa kilkanaście godzin, a czynności prowadzone są w trudnych warunkach atmosferycznych (upał, silny mróz), dolegliwość ta może być nawet uznana za nieludzkie traktowanie. Dlatego, w ocenie Rzecznika, konieczne jest pilne podjęcie działań w celu uregulowania tego zagadnienia. Można przy tym posiłkować się rozwiązaniami przyjętymi w art. 109 § 2 k.k.w., które dotyczą uprawnienia skazanych i tymczasowo aresztowanych do korzystania z wyżywienia w czasie, kiedy przebywają poza jednostką penitencjarną. Rzecznik zwraca się z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w przedstawionej sprawie.

#### **107. Wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego w placówkach całodobowej opieki prowadzonych w formie działalności gospodarczej (KMP.575.13.2016 z 27 czerwca 2016 r.)**

Zagadnieniem które pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich jest sytuacja osób przebywających w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku prowadzonych w formie działalności gospodarczej. W ocenie Rzecznika w chwili obecnej brakuje regulacji prawnej upoważniającej pracowników placówek całodobowej opieki prowadzonych w formie działalności gospodarczej do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego poza szpitalem psychiatrycznym, w myśl ustawy o ochronie zdrowia psychicznego i rozporządzenia w sprawie środków przymusu bezpośredniego jest dozwolone w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, domach pomocy społecznej lub przez uprawnione podmioty (Policję), w dowolnym miejscu. Natomiast ustawa o pomocy społecznej, nie upoważnia podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku do stosowania środków przymusu bezpośredniego względem osób, którym mają zapewnić całodobową opiekę. W ocenie Rzecznika środki przymusu bezpośredniego - jeżeli są stosowane w chwili obecnej - w tego rodzaju placówkach są stosowane



nielegalnie i takie działania osób je wykonujących mogą wypełniać znamiona czynów zabronionych (naruszenia nietykalności cielesnej czy bezprawnego pozbawienia wolności). Rzecznik wnosi o pilne podjęcie działań legislacyjnych celem uregulowania warunków i przesłanek stosowania środków przymusu bezpośredniego w placówkach całodobowej opieki prowadzonych w formie działalności gospodarczej.

#### **108. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości , Prokuratora Generalnego w sprawie reprezentacji dziecka w postępowaniu opiekuńczym (IV.7021.72.2016 z 27 czerwca 2016 r.)**

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem dotyczący reprezentacji dziecka w postępowaniu sądowym. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka w postępowaniu dotyczącym władzy rodzicielskiej oraz zmierzającym do uregulowania sytuacji życiowej małoletniego, interes dziecka powinien być właściwie reprezentowany. Warto rozważyć wprowadzenie w postępowaniach opiekuńczych, w których rozstrzyga się o opiece rodzicielskiej i relacjach pomiędzy rodzicami a dziećmi, instytucji kuratora. Zgodnie ze wskazaniem zawartym w sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego konieczne jest doprecyzowanie jakie warunki musi spełnić taka osoba, aby zapewnić ochronę dobra i interesu małoletniego. Dla wzmocnienia pozycji dziecka w postępowaniu sądowym przydatne jest także rozwiązanie, rekomendowane przez Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dzieciom, zgodnie z którym dzieci powinny mieć prawo do doradztwa prawnego i do reprezentacji prawnej w postępowaniach, w których istnieje lub może istnieć konflikt pomiędzy interesem dziecka a interesem rodziców. Prawnicy reprezentujący dzieci powinni być przeszkoleni w dziedzinie praw dziecka, a także powinni umieć porozumiewać się z dziećmi na ich poziomie zrozumienia. Z uwagi na konflikt interesów bardzo ważne jest aby prawnik nie był opłacany przez rodziców. Z tych względów bardzo istotne jest aby zapewnić dzieciom dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej. Rzecznik zwrócił się o rozważenie zmian mających na celu polepszenie standardu reprezentacji dziecka w postępowaniu opiekuńczym.

#### **109. Wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie skutków podatkowych finansowania przez pracodawcę kosztów noclegu tzw. pracownika mobilnego związanego z wyjazdem służbowym (V.511.981.2014 z 30 czerwca 2016 r.)**

Zagadnieniem, które pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich jest kwestia finansowania przez pracodawcę kosztów noclegu tzw. pracownika mobilnego związanego z wyjazdem służbowym. Z doniesień prasowych (por. artykuł pt. „Fiskus znów żąda PIT od noclegów” z dnia 14 czerwca 2016 r. opublikowany w



Dzienniku Gazecie Prawnej)), wynika, że Minister Finansów zrewidował swoje dotychczasowe stanowisko w odniesieniu do finansowania noclegów pracownikom z branży budowlanej delegowanych do czasowego wykonywania pracy w określonej miejscowości, gdzie znajduje się teren danej budowy. Organ z urzędu zmienia wcześniej wydane indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego, które były korzystne dla wnioskodawców. Minister Finansów uznał, że finansowanie noclegów pracownikom, na czas wykonywania przez nich obowiązków służbowych wynikających z umowy o pracę powinno być traktowane jako przychód tychże pracowników ze stosunku pracy. W ocenie ministerstwa oddelegowania sensu stricto nie można utożsamiać z mobilnym rodzajem pracy, jaki wykonują np. przedstawiciele handlowi czy kierowcy. W konsekwencji nie można zastosować analogicznego rozwiązania do pracownika oddelegowanego i uznać, że zapewnienie bezpłatnego zakwaterowania oddelegowanemu pracownikowi leży wyłącznie w interesie pracodawcy oraz służy wyłącznie realizacji obowiązku pracowniczego, tak jak ma to miejsce w przypadku pracownika mobilnego. Natomiast analiza innych interpretacji indywidualnych wydanych w ostatnim czasie w odniesieniu do firm realizujących projekty w ramach oddelegowania pracowników, wskazuje na odmienne od powyższego stanowisko organów podatkowych. Rzecznik prosi o ustosunkowanie się do zasygnalizowanej kwestii oraz przekazanie informacji dotyczących liczby indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego, jakie zostały zmienione z urzędu w tym obszarze.

**110. Wystąpienie do Ministra Cyfryzacji oraz Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania w sprawie przeciwdziałania mowie nienawiści i innym aktom nietolerancji (XI.816.12.2016 z 30 czerwca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił w piśmie z 30 czerwca 2016 r. do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania z prośbą o zajęcie stanowiska w odniesieniu do potrzeby przyjęcia mechanizmu koordynującego działania rządu i innych organów władzy publicznej i służb, we współpracy z organizacjami społecznymi. Tego rodzaju platformą współpracy była do 1 czerwca 2016 r. Rada do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, działająca przy Ministerstwie Cyfryzacji. W związku z likwidacją Rady Rzecznik podzielił opinię Ministra Cyfryzacji że szczególną rolę w tym zakresie może wypełniać Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania (obecnie Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania), jako organ odpowiedzialny za realizowanie polityki rządu w zakresie równego traktowania. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu

niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania wskazuje bowiem szereg zadań Pełnomocnika, które powinny być wykonywane we współpracy z różnymi podmiotami: organami publicznymi i organizacjami społecznymi. Pełnomocnik, wyposażony w odpowiednie zasoby finansowe i organizacyjne, z powodzeniem mógłby zatem przejąć funkcje uprzednio przypisane Radzie. Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

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

#### **1. Kasacje w sprawach karnych**

##### **BPW.510.52.2015 z 1 kwietnia 2016 r. – kasacja dotycząca nie wywiązania się z obowiązku ustosunkowania się w uzasadnieniu orzeczenia do wszystkich zarzutów**

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było rażące i mające istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenie przepisów postępowania, polegające na nierozważeniu i nienależytym ustosunkowaniu się w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia do zarzutów podniesionych przez pełnomocnika oskarżyciela subsydiarnego w zażaleniu od postanowienia Sądu I instancji o umorzeniu postępowania. Sąd Okręgowy w Ś., orzekający jako Sąd odwoławczy w przedmiotowej sprawie nie wywiązał się z obowiązku wypowiedzenia się w uzasadnieniu swego orzeczenia co do wszystkich podniesionych w środку odwoławczym zarzutów, zatem uzasadnienie postanowienia powinno zawierać wskazanie powodów uznania zarzutów i wniosków zażalenia za zasadne albo niezasadne.

Kasacja zawiera wniosek o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi w Ś.

**Sąd Najwyższy Izba Kar** uchyła zaskarżone postanowienie oraz utrzymane nim w mocy postanowienie Sądu Rejonowego w Świdnicy i przekazuje sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji. Kasacja uwzględniona (wyrok z dnia 1 czerwca 2016 r., sygn. akt V KK 111/16).

##### **II.510.2395.2014 z 6 kwietnia 2016 r. – kasacja dotycząca niewłaściwej obsady sądu odwoławczego.**

Mężczyzna został oskarżony o pomówienie swojego pracodawcy. Sąd rejonowy uznał go za winnego i wymierzył mu karę grzywny. Sąd odwoławczy utrzymał w mocy zaskarżony wyrok. Rzecznik wniósł kasację od wyroku sądu II instancji, zarzucając temu orzeczeniu rozpoznanie sprawy przez sąd odwoławczy w składzie jednego sędziego, podczas gdy sąd ten był zobligowany do rozpoznania apelacji na rozprawie w składzie trzech sędziów.

Sprawa w postępowaniu przed sądami obu instancji została rozpoznana w stanie prawnym sprzed 1 lipca 2015 r.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazywano, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu odwoławczym w składzie jednoosobowym zostało przewidziane

wyłącznie dla spraw rozpoznanych w pierwszej instancji w postępowaniu uproszczonym. Jednoosobowe rozpoznanie przez sąd okręgowy apelacji obrońcy oskarżonego w sytuacji, gdy postępowanie przed sądem rejonowym toczyło się w trybie zwyczajnym, należy traktować jako nienależytą obsadę sądu. Taka sytuacja procesowa wystąpiła w tej sprawie.

Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku sądu odwoławczego i przekazanie sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania w postępowaniu apelacyjnym.

#### **II.511.8.2016 z 18 kwietnia 2016 r. – kasacja dotycząca niewłaściwej obsady sądu odwoławczego.**

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było rażące naruszenie prawa karnego procesowego polegające na rozpoznaniu sprawy przez Sąd odwoławczy w składzie jednego sędziego. Sąd Rejonowy rozpoznający sprawę w I instancji odroczył rozprawę i tym samym przekroczył 21 dni a więc tryb rozpatrywania sprawy zmienił się z uproszczonego na zwykły. W konsekwencji Sąd odwoławczy powinien procedować w składzie trzech sędziów. co stanowi bezwzględną przyczynę odwoławczą.

Kasacja zawiera wniosek o uchylenie tego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

#### **II.510.656.2015 z 19 kwietnia 2016 r. – kasacja dotycząca niezawiadomienia skazanego o terminie posiedzenia.**

Rzecznik wniósł kasację na rzecz skazanego, który nie został zawiadomiony o terminie posiedzenia, na którym sąd wydał postanowienie w przedmiocie zarządzenia wykonania warunkowo zawieszony kary pozbawienia wolności. Brak powiadomienia stanowił naruszenie prawa skazanego do obrony w postępowaniu wykonawczym.

Przepis art. 22 § 1 kodeksu karnego wykonawczego wprowadza obowiązek każdorazowego zawiadamiania skazanego o terminie i celu posiedzenia. Stawiennictwo skazanego na posiedzenie nie jest obowiązkowe, jednak musi on być zawsze prawidłowo zawiadomiony o terminie tego posiedzenia.

Zarządzenie wykonania kary pozbawienia wolności, orzeczonej wyrokiem sądu, miało charakter obligatoryjny, nastąpiło bowiem na podstawie obowiązującego w dacie orzekania art. 75 § 1 k.k. Jednak niezawiadomienie skazanego o terminie, jak i o przedmiocie posiedzenia pozbawiło skazanego prawa do osobistej obrony, a także prawa do ewentualnego ustanowienia obrońcy.

## **II.510.374.2016 z 27 kwietnia 2016 r. – kasacja dotycząca umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym tytułem środka zabezpieczającego.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł kasację w sprawie mężczyzny podejrzanego o kradzież kilku paczek kawy o łącznej wartości 337,90 złotych, wobec którego sąd orzekł zastosowanie środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym. Mężczyzna przebywał w szpitalu psychiatrycznym przez 8 lat. Wieloletni okres stosowania detencji był bez wątpienia niewspółmierny do wagi popełnionego czynu.

Sąd nie wskazał w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, jakimi przesłankami kierował się uznając, że czyn przypisany podejrzanemu cechuje się znaczną społeczną szkodliwością. Kolejnym zarzutem postawionym w kasacji jest orzeczenie środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym, mimo że zastosowanie tego środka wykraczało poza zasadę proporcjonalności.

Zastosowanie środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym dopuszczalne jest wówczas, gdy m.in. zostanie ustalone, że sprawca popełnił czyn w stanie niepoczytalności i że jest to czyn o znacznej społecznej szkodliwości. Ustalenie stopnia społecznej szkodliwości czynu jest niezbędne w każdym przypadku i powinno być precyzyjne. Wymogów tych nie spełnia uzasadnienie zaskarżonego postanowienia. Nieodzownym było rzetelne rozważenie przez sąd, czy prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego może być zredukowane przez leczenie ambulatoryjne. Wymaga tego zasada proporcjonalności, która ma uniemożliwić zastosowanie umieszczenia w zakładzie zamkniętym sprawców drobnych lub nawet średnich przestępstw.

Sąd nie rozważył, czy zastosowanie tak drastycznego środka jest konieczne, w sytuacji gdy ustawa o ochronie zdrowia psychicznego przewiduje tryb przymusowego leczenia.

Podejrzanemu nie umożliwiono też realnej obrony. Co prawda został zawiadomiony o terminie posiedzenia, jednak nie doprowadzono go z zakładu karnego na posiedzenie sądu i nie odebrano od niego wyjaśnień.

## **II.511.125.2016 z 18 maja 2016 r. – kasacja dotycząca naruszenia prawa do obrony.**

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było rażące i mające istotny wpływ na jego naruszenie, polegające na zaniechaniu wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności związanych ze stanem zdrowia psychicznego oskarżonego, w sytuacji, gdy był on uprzednio skazany z zastosowaniem art. 31 § 2 k.k., w wyniku czego doszło do rażącego naruszenia jego prawa do obrony. W toku postępowania w sprawie nie wyjaśniono kwestii związanych ze stanem zdrowia psychicznego

oskarżonego co było istotną okolicznością związaną z naruszeniem jego prawa do obrony i gwarancjami procesowymi osób, co do których zachodzą uzasadnione wątpliwości co do ich poczytalności tak więc zaniechanie wyjaśnienia przez Sąd stanu zdrowia psychicznego oskarżonego było uchybieniem, które niewątpliwie mogło mieć istotny wpływ na treść zaskarżonego wyroku.

Kasacja zawiera wniosek o dopuszczenie dowodu z akt sprawy Sądu Rejonowego w K. co do okoliczności występowania u oskarżonego choroby psychicznej oraz uchylenie zaskarżonego wyroku zaocznego i przekazanie sprawy Sądowi Rejonowemu w K. do ponownego rozpoznania.

#### **II.510.406.2016 z 30 maja 2016 r. – kasacja dotycząca wydania wyroku nakazowego.**

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było rażące naruszenie prawa procesowego, mogące mieć istotny wpływ na treść orzeczenia, polegającego na przyjęciu, że okoliczności przypisanego ukaranemu czynu i jego wina nie budzą wątpliwości, co w konsekwencji doprowadziło do wydania wyroku nakazowego, podczas gdy w świetle dowodów dołączonych do wniosku o ukaranie, zarówno wina, jak i okoliczności czynu zarzucanego obwinionemu budziły poważne wątpliwości, co winno skutkować skierowaniem sprawy do rozpoznania na rozprawie w celu wyjaśnienia wszystkich istotnych dla merytorycznego rozstrzygnięcia okoliczności.

Kasacja zawiera wniosek o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy sądowi do ponownego rozpoznania.

#### **II.510.212.2016 z 30 maja 2016 r. – kasacja w sprawie o alimentów.**

Rzecznik Praw Obywatelskich złożył kasację od wyroku skazującego na karę 8 miesięcy ograniczenia wolności z obowiązkiem wykonywania kontrolowanej, nieodpłatnej pracy na cele społeczne bezrobotnego mężczyznę, który nie płacił alimentów.

Sąd wydał wyrok nakazowy przyjmując, że okoliczności przypisanego oskarżonemu czynu oraz jego wina nie budzą wątpliwości. Natomiast zdaniem Rzecznika sąd powinien rozpatrzyć sprawę na rozprawie i wyjaśnić wszystkie istotne okoliczności, ponieważ z dowodów wskazanych w akcie oskarżenia wynikało, że zarówno wina, jak i okoliczności czynu zarzucanego oskarżonemu budziły poważne wątpliwości.

Oskarżony przyznał się do popełnienia zarzucanego mu czynu. Jednak z treści złożonych wyjaśnień wynika jednoznacznie, że nie miał zamiaru uporczywego



uchylania się od płacenia zasądzonych alimentów na rzecz syna. Nie można wykluczyć, że po przeprowadzeniu rozprawy zapadłoby odmienne orzeczenie.

**II.511.314.2016 z 31 maja 2016 r. – kasacja dotycząca zaniechania rozpoznania apelacji obrońcy oskarżonego.**

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było naruszenie polegające na zaniechaniu rozpoznania apelacji obrońcy oskarżonego, poza granicami zaskarżenia i dokonania wszechstronnej kontroli odwoławczej zaskarżonego wyroku, wskutek czego doszło do utrzymania w mocy rażąco niesprawiedliwego wyroku Sądu I instancji w zakresie w jakim rażąco naruszono przepis prawa karnego materialnego, tj. art. 95a § 1 k.k., poprzez orzeczenie na jego podstawie środka zabezpieczającego w postaci skierowania oskarżonego, po odbyciu kary, na leczenie ambulatoryjne, bez powiązania z podstawą skazania określonego w punkcie 1 zaskarżonego wyroku Sądu I instancji, oraz naruszenie poprzez nierozważenie i nienależyte ustosunkowanie się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku do wszystkich istotnych zarzutów podniesionych w apelacji obrońcy oskarżonego.

Kasacja wnosi o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w O. do ponownego rozpoznania w postępowaniu odwoławczym oraz o wstrzymanie, na podstawie art. 532 § 1 k.p.k., wykonania orzeczenia o umieszczeniu H. C. w zamkniętym zakładzie przeznaczonym do wykonania środka zabezpieczającego.

**II.510.1977.2014 z 8 czerwca 2016 r. – kasacja dotycząca pozorności kontroli odwoławczej.**

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było rażące i mające istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenie polegające na zaniechaniu rozważenia i odniesienia się w uzasadnieniu wskazanego orzeczenia do podniesionego w apelacji przez obrońcę skazanego zarzutu obrazy art. 410 k.p.k. i art. 19 ust. 1 ustawy o Policji, dotyczącego uznania za dowód w sprawie materiałów sporządzonych w trakcie kontroli operacyjnej, które uzyskane zostały z obejściem wymagań procesowych - skutkujące pozornością kontroli odwoławczej.

Kasacja zawiera wniosek o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy sądowi do ponownego rozpoznania w postępowaniu odwoławczym.

**II.510.165.2016 z 9 czerwca 2016 r. – kasacja dotycząca nieprawidłowego rozpoznania zażalenia.**

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było rażące i mające istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenie prawa procesowego polegające na nienależytym rozpoznaniu zażalenia oskarżyciela prywatnego S. T. podnoszącego zarzut, iż złożenie przez niego dnia 25.09.2015 r. do prokuratury „wniosku o wszczęcie postępowania przeciwko M. G.” winno było wywołać takie same skutki na gruncie prawa materialnego, jak złożenie skargi do Sądu, co w konsekwencji doprowadziło do utrzymania w mocy postanowienia Sadu I instancji, zawierającego błędny pogląd prawny, iż złożenie przez pokrzywdzonego do organów ścigania zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa nie przerywa biegu terminu przedawnienia karalności występku ściganego z oskarżenia prywatnoskargowego.

Kasacja zawiera wniosek o uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Okręgowego w B. i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania w postępowaniu odwoławczym. Istotą tej kasacji jest zakwestionowanie powielenia przez sąd odwoławczy błędnego poglądu prawnego wyrażonego przez sąd na temat okoliczności przerywających bieg przedawnienia karalności przestępstw prywatnoskargowych.

#### **II.511.461.2015 z dnia 13 czerwca 2016 r. – kasacja dotycząca błędnego przypisania przez sąd orzekający znamion występk.**

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było rażące i mające istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenie prawa materialnego, to jest art. 276 k.k., poprzez jego błędne zastosowanie i skazanie Z. A. za czyn, który nie zawierał ustawowego znamienia występującego w wyżej wymienionym przepisie, albowiem tablica rejestracyjna o nr Z..., którą oskarżony usunął z dwukołowej przyczepy, nie jest dokumentem w rozumieniu art. 115 § 14 k.k.

Kasacja zawiera wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Rejonowego w Ż. w zaskarżonym zakresie i uniewinnienie oskarżonego od przypisanego mu w tym punkcie występk.

#### **II.510.651.2015 z dnia 13 czerwca 2016 r. – kasacja dotycząca przedwczesnego orzekania przez sąd, bez rozprawy.**

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było rażące naruszenie prawa procesowego, polegające na uwzględnieniu wniosku prokuratora o skazanie bez rozprawy w sytuacji, gdy okoliczności popełnienia zarzuconego A. D. czynu

budziły wątpliwości, w szczególności w świetle zgromadzonego na etapie postępowania przygotowawczego materiału dowodowego brak było możliwości dokonania ustaleń, czy zarzucony mu w akcie oskarżenia czyn został popełniony w warunkach recydywy specjalnej zwykłej z wnioskiem o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Rejonowemu w K. do ponownego rozpoznania. Istotą tej kasacji jest stwierdzenie faktu przedwczesnego orzekania przez sąd na posiedzeniu, mimo wniosku o to, w sytuacji, gdy materiał dowodowy nie dawał podstaw do prawidłowego wyrokowania.

#### **II.510.1277.2015 z dnia 13 czerwca 2016 r. – kasacja dotycząca naruszenia prawa do obrony.**

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było rażące naruszenie prawa procesowego, polegającego na przeprowadzeniu przez Sąd Rejonowy w Ł. postępowania w przedmiocie zarządzenia, wobec D. U., wykonania kary pozbawienia wolności warunkowo zawieszanej, orzeczonej wyrokiem tegoż Sądu Rejonowego bez udziału obrońcy, mimo istnienia uzasadnionych wątpliwości co do poczytalności tego skazanego, co stanowi bezwzględną przyczynę odwoławczą.

Kasacja zawiera wniosek o uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Rejonowego w Ł. i umorzenie wobec skazanego, postępowania wykonawczego.

#### **II.511.686.2015 z 15 czerwca 2016 r. – kasacja dotycząca zaniechania dokonania kontroli odwoławczej.**

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było rażące i mające istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenie prawa karnego procesowego, polegające na zaniechaniu dokonania wszechstronnej kontroli odwoławczej, wskutek czego doszło do rażąco niesprawiedliwego utrzymania w mocy wyroku Sądu pierwszej instancji, którym niezasadnie przypisano skazanemu popełnienie czynu w warunkach recydywy specjalnej wielokrotnej.

Kasacja zawiera wniosek o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego w W. oraz utrzymanego nim w mocy wyroku Sądu Rejonowego w W. oraz przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Istotą i tej kasacji jest zarzut „pozorności” postępowania odwoławczego skutkującej utrzymaniem w mocy orzeczenia rażąco niesprawiedliwego.

## **II. 510.1507.2014 z dnia 16 czerwca 2016 r. – kasacja dotycząca błędnego odczytania przez sąd orzekający znamion wykroczeń będących przedmiotem osądu.**

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było rażące i mające istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenie prawa materialnego, polegające na uznaniu obwinionego za winnego popełnienia wykroczeń, podczas gdy z opisu przypisanych mu czynów jednoznacznie wynika, że swoim zachowaniem nie wyczerpał on wszystkich znamion określonych w tym przepisie.

Kasacja zawiera wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w Z. i utrzymanego nim w mocy wyroku Sądu Rejonowego w Z. oraz uniewinnienie obwinionego od przypisanych mu czynów.

Istotą tej kasacji jest stwierdzenie faktu przeniknięcia błędnego odczytania przez sąd orzekający znamion wykroczeń będących przedmiotem osądu do postępowania odwoławczego, co skutkowało utrzymaniem w mocy orzeczenia obarczonego takim uchybieniem.

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

### **VI.510.77.2016 z 1 czerwca 2016 r. – skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego o ochronę dóbr osobistych.**

Rzecznik wniósł skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego w sprawie ochrony dóbr osobistych i stwierdził naruszenie prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że pozwany był jednocześnie moderatorem strony na Facebook i współautorem zamieszczanych na niej artykułów i przypisanie mu z tego powodu odpowiedzialności za dokonane na powyższej stronie wpisy, jak też niewskazanie jednoznacznie przepisów właściwych ustaw jako wyłączających bezprawność działania pozwanego, albo za wpisy osób trzecich albo za swoje oraz zaskarżonemu wyrokowi zarzucam także naruszenie przepisów gwarantujących każdemu wolność do wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, a także prawo do rozpoznania sprawy przez niezależny, niezawisły sąd.

### **III.7043.75.2016 z 16 czerwca 2016 r. – skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego o zapłatę premii regulaminowej.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego w sprawie dotyczącej zapłaty premii regulaminowej.

W ocenie Rzecznika w sprawie występuje istotne naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, w szczególności dotyczy to naruszenia Regulaminu premiowania pracowników zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych poprzez przyjęcie, że wynika z nich wprost przesłanka stwarzająca pracodawcy jednostronne podjęcie decyzji o całkowitym wstrzymaniu wypłaty premii regulaminowej za sporny okres, nieprawidłowości przy zawieraniu porozumienia zmieniającego w 2009 r. poprzez przyjęcie, że porozumienie to stało się wyłącznym źródłem prawa powoda do premii za sporny okres, oraz naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy przez postawienie Sądowi Rejonowemu zarzutu, że jakkolwiek przeprowadził postępowanie dowodowe w całości, to dokonane na jego podstawie ustalenia nie są efektem wniosku zgodnego z zasadą z art. 233 § 1 k.p.c. a także naruszenie przez jego wydanie, konstytucyjnych praw człowieka i obywatela, obejmujących ochroną prawną własność i inne prawa majątkowe, do których zalicza się premię regulaminową

**VII.511.21.2016 z dnia 21 czerwca 2016 r. – skarga kasacyjna o ochronę dóbr osobistych.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca temu wyrokowi naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i przyjęcie, że pozwany był jednocześnie moderatorem strony internetowej i współautorem zamieszczanych na niej artykułów i przypisanie mu z tego powodu odpowiedzialności za dokonane na tej stronie wpisy, jak też niewskazanie jednoznacznie przepisów właściwych ustaw, jako wyłączających bezprawność działania pozwanego, albo za wpisy osób trzecich albo za swoje. Ponadto Rzecznik zarzuca temu wyrokowi naruszenie przepisów Konstytucji, a także Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, gwarantujących każdemu wolność do wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, a także prawo do rozpoznania sprawy przez niezależny, niezawisły sąd. W niniejszej sprawie wyłoniło się również istotne zagadnienie prawne, od którego rozstrzygnięcia zależy ocena przedstawionej kwestii, jak i mającego znaczenie dla rozstrzygnięcia podobnych spraw i rozwoju prawa. W zależności od tego, czy Sąd uzna, że odpowiedzialność pozwanego jest odpowiedzialnością za naruszenie dóbr osobistych przez jego działanie, czy też przypisze mu odpowiedzialność z uwagi na ustalenia, że jest on podmiotem świadczącym usługi hostingowe, inaczej kształtują się przesłanki jego odpowiedzialności. Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o uchylenie zaskarżonego

wyroku Sądu Apelacyjnego w W. w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi.

### **Orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawach kasacji i skarg kasacyjnych wniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich**

#### **II.511.565.2015 z 18 lutego 2016 r. – kasacja dotycząca osoby niepoczytalnej, na którą sąd nałożył obowiązek leczenia się.**

Sąd uznał mężczyznę oskarżonego o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego za niepoczytalnego i sprawę umorzył. Jednocześnie skierował go na leczenie psychiatryczne w systemie ambulatoryjnym tytułem środka zabezpieczającego – zdaniem Rzecznika - niezasadnie.

Sąd Najwyższy **uwzględnił** kasację (wyrok z 16 marca 2016 r., sygn. akt III KK 63/16).

W dacie orzekania w tej sprawie przez sądy obu instancji obowiązywał w kodeksie karnym inny niż obecnie katalog środków zabezpieczających oraz odmienny system ich orzekania. Przepis art. 93 k.k. zawierał ogólną normę gwarancyjną, limitującą przypadki orzekania najbardziej dotkliwych z punktu widzenia swobód obywatelskich środków zabezpieczających, tj. umieszczenie sprawcy w zakładzie zamkniętym lub skierowania na leczenie ambulatoryjne. Orzecznictwo było jednolite w interpretowaniu tego przepisu. Stwierdzano, że art. 93 k.k. nie może stanowić samodzielnej podstawy stosowania środków zabezpieczających. Wobec sprawców popełniających czyny zabronione w stanie niepoczytalności wyłączne zastosowanie ma art. 94 § 1 k.k., który przewiduje orzeczenie, po spełnieniu określonych przesłanek, jedynie o umieszczeniu sprawcy w zakładzie psychiatrycznym. Skierowanie na leczenie ambulatoryjne jest stosowane gdy została orzeczona kara pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania.

Wobec umorzenia postępowania karnego w stosunku do oskarżonego z uwagi na całkowitą niepoczytalność, skierowanie go na leczenie ambulatoryjne stanowiło rażące naruszenie prawa materialnego. Kwestii tej nie dostrzegł obrońca wnoszący apelację ani prokurator, skoro apelacji nie wniósł. W tej sytuacji to na sądzie odwoławczym ciążył obowiązek wyjścia poza ramy zaskarżenia i uchylenie orzeczenia w zakresie w jakim naruszało prawo materialne.

#### **II.511.1903.2014 z 23 marca 2016 r. – kasacja dotycząca błędnej kwalifikacji prawnej czynu.**



Obwiniony - obywatel Niemiec, niewładający językiem polskim - wracał z Polski do Niemiec ze swoim synem, mającym polskie obywatelstwo. Przy przekraczaniu granicy okazało się, że syn nie miał przy sobie dowodu osobistego ani paszportu.

Sąd uznał obywatela Niemiec winnym tego, że wbrew przepisom udzielił pomocy przy przekroczeniu granicy Polski swojemu nieletniemu synowi, za co wymierzono mu karę grzywny w wysokości 1000 złotych.

W ocenie Rzecznika syn obwinionego nie popełnił czynu zabronionego, ponieważ posiadał, choć nie przy sobie, ważny dowód osobisty uprawniający do przekroczenia granicy. Niezasadne jest więc twierdzenie, że przekroczył granicę niezgodnie z przepisami. Nie jest zatem możliwe pociągnięcie obwinionego do odpowiedzialności za pomocnictwo.

Zdaniem sądu pierwszej instancji, przepisy ustawy o ochronie granicy państwowej nakładają na obywatela polskiego, przekraczającego granicę państwową z innym państwem Unii Europejskiej, obowiązek posiadania przy sobie paszportu lub dowodu osobistego. Pogląd ten podzielił sąd odwoławczy.

W ocenie Rzecznika, wbrew stanowisku sądów obu instancji, w polskim ustawodawstwie brak jest przepisów, które nakładałyby na polskich obywateli obowiązek posiadania przy sobie dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy wewnętrznej Unii Europejskiej.

Zgodnie z ustawą o ochronie granicy państwowej, przekraczanie granicy państwowej jest dozwolone na podstawie dokumentów uprawniających do jej przekroczenia, określonych w odrębnych przepisach. Z brzmienia tych przepisów (ustawy o dokumentach paszportowych oraz ustawy o dowodach osobistych) nie wynika jednak, aby obywatel Polski przekraczając granice wewnętrzne Unii Europejskiej obowiązany był posiadać wskazane dokumenty przy sobie.

Przepisy nakładające na obywateli określone obowiązki, zwłaszcza w sytuacji, gdy stanowią one podstawę do pociągnięcia do odpowiedzialności za wykroczenie, powinny być sformułowane wyraźnie i wprost.

W uzasadnieniu kasacji Rzecznik wskazał na pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z 9 marca 2010 r. (sygn. akt V KK 265/09), zgodnie z którym „uprawnienie do przekraczania granic wewnętrznych Unii Europejskiej w każdym miejscu bez odprawy granicznej zwalnia od obowiązku nie tylko legitymowania się przed kimkolwiek dokumentem uprawniającym do przekraczania granicy, ale i od powinności posiadania takiego dokumentu w czasie przekraczania tych granic”.

Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku sądu okręgowego i utrzymanego nim w mocy wyroku sądu pierwszej instancji oraz uniewinnienie obwinionego od przypisanego mu wykroczenia.

## **II.511.154.2016 z 30 marca 2016 r. – kasacja dotycząca nieuprawnionego wydania wyroku nakazowego wobec osoby niepoczytalnej.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł kasację w sprawie mężczyzny ukaranego za niepłacenie kary za przejazdy autobusami komunikacji miejskiej bez ważnego biletu. Sąd wyrokiem nakazowym uznał mężczyznę za winnego i wymierzył mu karę grzywny w wysokości 50 złotych. Ukarany grzywny nie uiszczył. Sąd zarządził więc wykonanie kary jednego dnia aresztu w zamian za nieuiszczoną grzywnę.

W sprawie tej pojawiły się wątpliwości co do stanu zdrowia obwinionego, w tym jego poczytalności. Przyjęcie przez sąd, że wina obwinionego nie budzi wątpliwości i w konsekwencji orzekanie w postępowaniu nakazowym, było niedopuszczalne. Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku sądu rejonowego i umorzenie postępowania przeciwko obwinionemu, wobec ustania karalności przypisanego mu czynu.

Sąd Najwyższy uwzględnił kasację w całości, stwierdzając, że jest ona zasadna „w stopniu oczywistym” (wyrok z 13 kwietnia 2016 r., sygn. akt III KK 113/16).

Zgodnie utrwalonym orzecznictwem sądowym, w tym Sądu Najwyższego, orzekanie w postępowaniu nakazowym jest dopuszczalne jedynie, gdy okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości oraz nie zachodzą sytuacje powodujące obligatoryjną obronę. Jedną z nich jest wystąpienie uzasadnionych wątpliwości co do poczytalności obwinionego. Z niedopuszczalnością procedowania w tym trybie mamy do czynienia, gdy sąd orzekł w postępowaniu nakazowym, pomimo wątpliwości co do poczytalności obwinionego, jak i wtedy, gdy wprowadzie nie powziął takich wątpliwości, ale w świetle materiałów zgromadzonych w aktach sprawy istniały obiektywne przesłanki do powstania takich wątpliwości, nakładające obowiązek ich wyjaśnienia. Do drugiej z tych sytuacji doszło w tej sprawie.

Obwiniony jest osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie. Uzyskanie informacji, że niepełnosprawność obwinionego wynika z faktu, iż cierpi on na chorobę psychiczną, w sposób wręcz jednoznaczny prowadziło do powzięcia wątpliwości co do jego poczytalności w dacie zarzucanego mu wykroczenia. Postępowanie wobec obwinionego zostało umorzone z uwagi na przedawnienie karalności wykroczenia.

### **3. Przystąpienia RPO do postępowań sądowych**

#### **III.7065.40.2016 z 5 maja 2016 r. – skarga do Sądu Rejonowego o wznowienie postępowania.**

Z powodu nadużywania przez skarżącego alkoholu i zakłócania spokoju a także odmowy podjęcia leczenia odwykowego Dyrektor Domu Pomocy Społecznej zwrócił się do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej o wystąpienie do Sądu w sprawie

uzyskania postanowienia o umieszczeniu pensjonariusza w domu pomocy społecznej dla osób przewlekle psychicznie chorych bez jego zgody. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej skierował wniosek do Sadu Rejonowego który wydał postanowienie w przedmiocie przyjęcia do domu pomocy społecznej dla osób przewlekle psychicznie chorych skarżącego. Uczestnik w postępowaniu nie był reprezentowany przez pełnomocnika, nie zostało sporządzone uzasadnienie postanowienia, nie została wniesiona apelacja. Ostatecznie postanowienie uprawomocniło.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł skargę o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem wydanym przez Sąd Rejonowy ze względu na pozbawienie skarżącego możliwości działania wskutek naruszenia przepisów prawa, ponieważ, ze względu na stan zdrowia, niepełnosprawność skutkującą pobyt w domu pomocy społecznej dla osób przewlekle somatycznie chorych, a także - z uwagi m.in. na konieczność stałej opieki innych osób - nieporadność w realizacji uprawnień procesowych powodowanych organicznymi zaburzeniami osobowości, nie był zdolny podjąć skutecznej obrony, a Sąd nie zastosował należycie przepisów o ochronie zdrowia psychicznego. Zdaniem Rzecznika należyta ochrona praw Uczestnika postępowania wymagała zwiększonej roli Sądu Opiekuńczego, ponieważ pobyt skarżącego w Domu Pomocy Społecznej był dobrowolny, natomiast zmiana placówki w trybie przymusowym wymagała wszechstronnego postępowania dowodowego, które wyjaśniłoby czy na pewno są potrzebne tak daleko idące zmiany w życiu skarżącego. Ponadto pozbawiony został pełnomocnika z urzędu który reprezentowałby jego interesy przed sądem.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i stwierdzenie, że istniała podstawa do wznowienia postępowania, co nie oznacza, że Sąd powinien oddalić wniosek o umieszczenie w domu pomocy społecznej bez jego zgody, ale postępowanie powinno być jeszcze raz przeprowadzone z zachowaniem wymagań starannego działania dowodowego Sądu i przy uwzględnieniu prawa osoby z niepełnosprawnością do rzetelnego procesu sądowego i możliwości zapewnienia takiej osobie fachowej pomocy prawnej.

#### **XI.564.1.2016 z 24 maja 2016 r. – przystąpienie do postępowania apelacyjnego w sprawie sygn. akt V ACa 786/15**

Sąd Okręgowy częściowo uwzględnił powództwo skarżącego w przedmiocie naruszenia dóbr osobistych i nakazał pozwanemu stowarzyszeniu opublikowanie na swój koszt w terminie 7 dni od daty uprawomocnienia się wyroku na stronie internetowej przeprosin za umieszczenie we wskazanych artykułach treści naruszających dobre imię i renomę naukową powoda, przeprosin za umieszczenie w pismach skierowanych do rektorów uczelni wyższych i Ministerstwa Nauki i

Szkolnictwa Wyższego treści naruszających dobre imię i renomę naukową powoda; nakazał pozwanym nadanie listu poleconego w terminie 7 dni od uprawomocnienia się wyroku zawierającego przeprosiny za umieszczenie w pismach skierowanych do rektorów uczelni wyższych treści naruszających dobre imię i renomę naukową powoda. W pozostałej części Sąd Okręgowy powództwo oddalił. Od wskazanego wyroku apelację wniósł powód i wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez zasądzenie od pozwanych solidarnie na rzecz Fundacji kwoty 30 000 zł tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty. Od wyroku Sądu Okręgowego apelację wnieśli także pozwani.

W ocenie Rzecznika określenia którymi posługiwali się pozwani mogły stanowić naruszenie jego dóbr osobistych, dobrego imienia i renomy naukowej, nie były to jednak naruszenia bezprawne. Brak bezprawności wynika przede wszystkim ze zgody podmiotu prawa osobistego, z działania w ramach porządku prawnego, ze szczególnych przepisów prawnych, z wykonywania prawa podmiotowego, z konieczności ochrony innego, wyżej postawionego dobra oraz z ogólnej klauzuli zasad współżycia społecznego. W niniejszej sprawie w opinii Rzecznika nie ulega wątpliwości, że pozwani działali w ramach porządku prawnego, korzystając z wolności wypowiedzi, przyznanej im przez Konstytucję i szereg aktów prawa międzynarodowego, w tym Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Powód jako osoba publiczna biorąca udział w debacie publicznej musi liczyć się z daleko idącą krytyką swojego stanowiska. IW ocenie Rzecznika sformułowania będące przedmiotem oceny pod kątem ich prawdziwości uznać należy za opinie, nie za fakty podlegające dowodzeniu. Europejski Trybunał Praw Człowieka skłonny był udzielać ochrony wypowiedziom o wiele bardziej drastycznym, przejawskrawionym czy nawet wulgarnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o zmianę wyroku Sądu I instancji w punktach I,II,III i IV i oddalenie powództwa, bowiem przeciwdziałanie homofobii i dyskryminacji ze względu na orientację seksualną to cel uzasadniający sięganie przez organizację pozarządową do niestandardowych środków w celu wyrażenia sprzeciwu.

#### **IV. Pytania prawne do Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów**

**Rzecznik skierował następujące wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie zagadnień prawnych**

**IV.7000.17.2015 z 18 kwietnia 2016 r.** – wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie stosowania przepisów prawa budowlanego do obiektów i robót budowlanych, których realizacja nie wymaga pozwolenia na budowę ani zgłoszenia

W orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniła się rozbieżność w stosowaniu przepisów ustawy - Prawo budowlane do robót budowlanych i obiektów budowlanych, których realizacja nie wymaga ani uzyskania pozwolenia na budowę ani nie jest objęta obowiązkiem zgłoszenia.

Według pierwszej z dwóch odmiennych linii orzeczniczych, norma art. 50 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (wstrzymanie prowadzenia robót budowlanych) znajdzie zastosowanie wyłącznie do robót budowlanych, co do których istniał obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę albo dokonania zgłoszenia i inwestor ten wymóg spełnił, jednak wykonywane są one w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 października 1998 r., sygn. akt IV SA 1758/96 stwierdził, że roboty budowlane, których rozpoczęcie nie wymaga pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, nie mają cechy samowoli budowlanej, do likwidacji której uprawnione są organy nadzoru budowlanego. W związku z tym, rezultat tych robót, o ile powoduje negatywne konsekwencje dla osób trzecich i ich nieruchomości, kwalifikuje się jako szkoda w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego, do naprawienia której właściwa jest droga przed sądami powszechnymi.

Druga linia orzecznicza opowiada się za dopuszczalnością stosowania przepisów Prawa budowlanego do robót i obiektów budowlanych, których realizacja nie jest objęta reglamentacją prawnobudowlaną. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 2041/06 stwierdził, że organy nadzoru budowlanego mogą podejmować działania przewidziane w Prawie budowlanym także wtedy, gdy chodzi o obiekty lub roboty budowlane, nie wymagające pozwolenia na budowę albo zgłoszenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich skłania się do aprobaty tej linii orzeczniczej, która opowiada się za dopuszczalnością stosowania przepisów Prawa budowlanego do robót i obiektów budowlanych, których realizacja nie jest objęta reglamentacją

prawnobudowlaną. W ocenie Rzecznika za prawidłowością takiego stanowiska przemawia zarówno literalna, jak i systemowa oraz celowościowa wykładnia przepisów ustawy - Prawa budowlane.

W sytuacji gdy przepisy nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę ani zgłoszenia, roboty budowlane prowadzone przez inwestora również mogą stać się przedmiotem zainteresowania organów nadzoru budowlanego w ramach przysługujących im kompetencji. Kategorie obiektów i robót budowlanych niewymagających uzyskania akceptacji organów administracji architektoniczno-budowlanej tworzą zamknięty katalog. Reglamentacją prawnobudowlaną nie jest objęta przez ustawę - Prawo budowlane budowa m.in. altan działkowych, wiat przystankowych, pochylni przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych, czy budowa obiektów małej architektury.

Zdaniem Rzecznika, mimo że ustawodawca postanowił pewne formy aktywności budowlanej zwolnić z obowiązku ich akceptacji przez organy administracji, nie oznacza to, że te obiekty i roboty budowlane nie muszą spełniać wymagań określonych w ustawie Prawo budowlane czy też w innych przepisach.

Rzecznik podkreślił w uzasadnieniu wniosku, że prawidłowe i jednolite rozumienie przepisów Prawa budowlanego jest konieczne dla zapewnienia właściwego poziomu ochrony nie tylko inwestorów, ale również osób, na których prawa dana inwestycja oddziałuje.



## V. Postępowania przed sądami administracyjnymi i organami administracji

### 1. Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

**IV.7217.24.2014 z 4 kwietnia 2016 r. – skarga do WSA ws zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (IV.7217.24.2014 z 4 kwietnia 2016 r.)**

Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy. W świetle tej uchwały wykluczone zostały osoby mające niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód, oraz wszyscy, którzy nie osiągają minimalnego dochodu gwarantującego płatność czynszu. Brzmienie przepisu uchwały jednoznacznie wskazuje, iż jeśli wnioskodawca nie posiada stałego źródła dochodu gwarantującego płatność czynszu bez względu na jego sytuację życiową i dochodową, z tego tylko powodu zostaje wyłączony z możliwości uzyskania gminnej pomocy mieszkaniowej. Osiągnięcie przez wnioskodawcę niskich dochodów, choćby sporadycznie, nie jest – na gruncie omawianego przepisu uchwały – wystarczające do objęcia takiej osoby pomocą w postaci wynajęcia mieszkania z zasobu komunalnego. Wyłączenie to jest szczególnie niezrozumiałe w stosunku do osób bezdomnych, które kwalifikowałyby się do wynajęcia mieszkania a ich sytuacja życiowa jest naprawdę trudna.

W opinii Rzecznika rozwiązanie zawarte w uchwale, wyznacza nową kategorię prawną w postaci zdolności czynszowej osób ubiegających się o najem i powoduje, że z prawa uzyskania najmu lokali gminnych nie będą mogły skorzystać osoby najuboższe. Rozwiązania zawarte w uchwale stoją w sprzeczności z innymi ustawami, regulującymi zasady i tryb udzielania pomocy społecznej osobom o najniższych dochodach oraz regulujących zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych.

Zaskarżony przez Rzecznika przepis uchwały Rady Miejskiej uzależniając uprawnienie do wynajmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy od innego, nieprzewidzianego w ustawie kryterium, wykracza także poza granice upoważnienia ustawowego określonego w przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów. Tym samym, zaskarżone postanowienie jest również niezgodne z zawartym w Konstytucji obowiązkiem wydawania aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Samodzielne wprowadzanie innych kryteriów niż dochodowe i związane z niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi prowadzące w praktyce do wyłączenia określonych grup mieszkańców gminy z możliwości

ubiegania się o pomoc mieszkaniową należy ponadto rozpatrywać w kategorii dyskryminacji mieszkańców gminy, co stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości wynikającej z Konstytucji RP.

Rzecznik wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów uchwały Rady Miejskiej. Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 16 czerwca 2016 r. o sygn. SA II/Ke 414/16) Sąd stwierdził nieważność § 5 ust. 1 punkt 3 zaskarżonej uchwały.

**Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 16 czerwca 2016 r. o sygn. SA II/Ke 414/16) Sąd stwierdził nieważność § 5 ust. 1 punkt 3 zaskarżonej uchwały.

### **VII.6060.56.2015 z 10 maja 2016 r. – skarga do WSA na beczynność Prezesa Sądu Okręgowego w sprawie nierozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej Przewodniczącej Zarządu Fundacji Centrum Praw Kobiet**

Do Rzecznika zwróciła się organizacja pozarządowa, która wystąpiła z wnioskiem do Prezesa Sądu Okręgowego z prośbą o udzielenie informacji „o ustalonych już terminach rozpraw toczących się we wnioskowanym sądzie oraz w podległych sądach rejonowych w których pokrzywdzoną była kobieta”.

Sąd poinformował, że nie może pośredniczyć w kontaktach pomiędzy pokrzywdzonymi a pracownikami organizacji w sposób zaproponowany przez tę organizację. Jednocześnie Wiceprezes wskazał, że działalność organizacji jest niezwykle ważna, jednak w wielu sprawach wskazanych w piśmie wyłączana jest jawność rozprawy, a ofiary pragną pozostać anonimowe. Ponadto, ujawnienie osoby pokrzywdzonej poprzez wskazanie sygnatury i terminu rozprawy – nawet bez wskazywania danych osobowych – może, w ocenie Wiceprezesa, naruszyć prywatność i godność osoby pokrzywdzonej, a sala rozpraw nie jest miejscem, gdzie mogą być podejmowane próby nawiązania kontaktów z osobami pokrzywdzonymi.

Organizacja zwróciła się do Rzecznika z prośbą o pomoc. Rzecznik wystąpił do Wiceprezesa Sądu Okręgowego o udzielenie wyjaśnień oraz wskazanie przyczyn niewydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W odpowiedzi Wiceprezes poinformował Rzecznika, że w sprawie nie została wydana decyzja administracyjna o odmowie udostępnienia informacji, ponieważ zdaniem organu, informacja o płci pokrzywdzonego nie stanowi informacji publicznej. Z uwagi na treść odpowiedzi, Rzecznik zwrócił się do Prezesa Sądu Apelacyjnego, jako sprawującego wewnętrzny nadzór administracyjny z prośbą o ustosunkowanie się do podniesionych zarzutów. W odpowiedzi Wiceprezes Sądu Apelacyjnego wskazał, że organizacji przysługuje uprawnienie do zaskarżenia beczynności Prezesa Sądu Okręgowego do sądu administracyjnego.

Rzecznik wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie bezczynności organu z która miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa i w przedmiotowej sprawie organ nieprawidłowo ocenił, że wniosek organizacji dotyczy udostępnienia informacji, która nie podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji.

**V.511.149.2016 z 18 maja 2016 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na postanowienia uchwały rady miejskiej w sprawie strefy płatnego parkowania .**

Do Rzecznika zwróciła się osoba w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania i ponoszenia opłaty z tego tytułu. Na sesji Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych kategorii gminnej i powiatowej na terenie miasta, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat. W powołanej uchwale określono m.in. granice strefy płatnego parkowania, dni tygodnia i godziny, w których parkowanie jest płatne, wysokość stawek opłat za parkowanie, sposoby uiszczania opłat za parkowanie oraz podmioty uprawnione do kontroli wnoszenia opłat parkingowych. Uchwała Rady Miejskiej zawiera zapisy dotyczące wnoszenia opłat za postój w strefie płatnego parkowania w dni robocze i sobotę. W ustawodawstwie brak jest legalnej definicji „dni roboczych” ale sądy administracyjne dokonały wykładni „dni roboczych” i w większości prezentują pogląd, że sobota nie jest dniem roboczym. Rzecznik podziela stanowisko sądów administracyjnych, że sobota nie zalicza się do dni roboczych. Sobota nie może być zatem dniem tygodnia wyznaczonym jako dzień, w którym parkowanie pojazdów w strefie płatnego parkowania wiąże się z obowiązkiem uiszczania opłat. Dlatego też w ocenie Rzecznika, regulacje zawarte w zaskarżonej uchwale, które przewidują pobieranie opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania w soboty, w określonych godzinach, zostały wydane z naruszeniem przepisów ustawy o drogach publicznych. Ponadto regulamin strefy płatnego parkowania zawiera zapisy na podstawie których nieumieszczenie dowodu opłaty parkingowej (biletu kontrolnego, winiety parkingowej lub identyfikatora PK) za przednią szybą pojazdu w sposób umożliwiający jego odczytanie z zewnątrz jest równoznaczne z nieuiszczeniem opłaty parkingowej i powoduje powstanie po stronie kierowcy obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej także w sytuacji, gdy w

rzeczywistości wniósł on opłatę za parkowanie, jednak nie pozostawił biletu kontrolnego, winiety parkingowej, identyfikatora PK za przednią szybą pojazdu lub umieścił dowód wniesienia opłaty parkingowej za szybą pojazdu, lecz w sposób uniemożliwiający odczytanie z zewnątrz.

Rzecznik zarzucił zaskarżonym przepisom uchwały naruszenie konstytucyjnych przepisów dotyczących ustanawiania przez organy samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego oraz przepisów ustawy o drogach publicznych i wniósł o stwierdzenie nieważności tych przepisów.

### **V.565.126.2015 z dnia 24 czerwca 2016 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dotycząca ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości opłat za parkowanie oraz sposobu pobierania tych opłat**

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył przepisy uchwały w sprawie płatnego parkowania i stanowiącego załącznik regulaminu wnosząc o stwierdzenie nieważności tych przepisów. Ustawa o drogach publicznych stanowi, że korzystający z dróg publicznych obowiązani są do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Zgodnie z tą ustawą rada gminy została uprawniona do określenia: strefy płatnego parkowania, wysokości opłat za postój w strefie płatnego, opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi, sposobu pobierania opłaty za postój w strefie płatnego parkowania oraz wysokości opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty za postój w strefie płatnego parkowania oraz sposobu jej pobierania. Tymczasem regulacja zawarta w uchwale rady miasta i regulaminie wykracza poza ustawowe upoważnienie. Zgodnie z wykładnią sądów administracyjnych pojęcie „dni robocze” w rozumieniu ustawy o drogach publicznych nie odnosi się do soboty tak więc zawarte w uchwale przepisy które przewidują pobieranie opłat za postój w soboty zostały wydane z naruszeniem ustawy o drogach publicznych. Ponadto zawarte w regulaminie stwierdzenie, że uiszczenie opłaty za parkowanie nie uprawnia do prowadzenia działalności gospodarczej w pojeździe lub z pojazdu i stanowi samowolne zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia działalności gospodarczej jest niedozwolonym doprecyzowaniem w akcie prawa miejscowego materialnoprawnych skutków wniesienia opłaty. Niezgodne z ustawą o drogach publicznych należy również uznać unormowanie zawarte w regulaminie dotyczące kontroli wnoszenia opłat. Uprawnienia kontrolerów są określone w ustawie o drogach publicznych zatem określanie zadań i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania nie mieści się

w kompetencjach rady miasta, gdyż są to sprawy wyłącznie organizacyjne, które nie regulują praw i obowiązków podmiotów obowiązanych do wnoszenia opłat za parkowanie.

## 2. Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego

### **III.7064.84.2016 z 18 kwietnia 2016 r. – sprawa kobiety opiekującej się niepełnosprawną matką, której odmówiono przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.**

Prezydent miasta odmówił przyznania córce opiekującej się niepełnosprawną matką prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Decyzję prezydenta miasta utrzymało w mocy samorządowe kolegium odwoławcze stwierdzając, że córka nie spełnia przesłanki zawartej w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje bowiem, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej (nie później niż do ukończenia 25 roku życia). Tymczasem niepełnosprawność matki zaczęła się w wieku 77 lat.

Córka wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy. Uprawnienie do świadczenia wywodziła z treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13).

Zdaniem samorządowego kolegium odwoławczego wyrok ten, mimo że stwierdza niekonstytucyjność przepisu art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie kreuje prawa do żądania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność nie powstała w okresie dzieciństwa. Nie stanowi on także podstawy do uchylecia zaskarżonej decyzji. W ocenie SKO zalecona przez Trybunał Konstytucyjny korekta stanu prawnego nie zmienia sytuacji prawnej skarżącej. Dlatego musi ona czekać na rozwiązania ustawowe.

Kobieta opiekująca się niepełnosprawną matką zaskarżyła rozstrzygnięcie SKO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wskazała na błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13 oraz naruszenie Konstytucji (art. 190 ust. 1 i art. 32).

Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę wyrokiem z 10 lutego 2016 r. Wskazał przy tym, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie wpłynął w żaden sposób

na prawo córki do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne z tytułu opieki nad niepełnosprawną matką.

Rzecznik podkreślił, że spór koncentruje się wokół zagadnienia następstw orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Istotą sporu jest natomiast ustalenie, czy na gruncie obowiązujących przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13, stronie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, pomimo że niepełnosprawność matki powstała dopiero gdy matka miała 77 lat.

Trybunał orzekł o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. W uzasadnieniu wskazał na konieczność podjęcia bezzwłocznych działań ustawodawczych, które doprowadzą do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją, a więc równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Dotychczas, pomimo upływu prawie półtora roku od ogłoszenia orzeczenia Trybunału, nie zostały podjęte odpowiednie działania legislacyjne.

W ocenie Rzecznika uznany za niekonstytucyjny przepis nie może stanowić podstawy prawnej wydawanych rozstrzygnięć. Również nieuzasadnione jest uznanie przez sąd, że wyrok Trybunału obalający konstytucyjność normy prawnej wyrażonej w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie ma wpływu na prawo strony do świadczenia pielęgnacyjnego i nie zmianie sytuacji prawnej.

Istotą rozstrzygnięcia Trybunału jest uznanie za niezgodne z konstytucyjną zasadą równości pominięcie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego innych osób niż wskazanych w tym przepisie. Niekonstytucyjności takiego ograniczenia Trybunał upatruje w zróżnicowaniu prawa podmiotowego opiekunów osób niepełnosprawnych ze względu na wiek powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki.

Zgodnie z dominującym poglądem doktryny, uzasadnienia orzeczeń TK nie wiążą sądów. Tak więc to wyroki Trybunału są wiążące co do swojej sentencji, a ta w omawianej sprawie wyraźnie mówi o niekonstytucyjności przepisu art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności.

Przepis uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją ma taki charakter od dnia wejścia w życie. Fakt ten musi być brany pod uwagę przy wydawaniu aktu prawnego przez uprawniony organ. Wynikający z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP ostateczny i powszechnie obowiązujący charakter orzeczeń Trybunału



Konstytucyjnego przesądza o tym, że wiążą one wszystkich adresatów bez wyjątku, a zatem powinny być przez nie respektowane.

Zastosowanie w omawianej sprawie przepisu art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych z pominięciem wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w sprawie K 38/13 jest nieprawidłowe i stanowi naruszenie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Prawidłowe zastosowanie przez sąd tego przepisu przesądzałoby o uprawnieniu córki opiekującej się niepełnosprawną matką do świadczenia pielęgnacyjnego. Bezspornym jest bowiem, że wyrok Trybunału odnosi się do jej sytuacji.

Stwierdzenie niekonstytucyjności tworzy nowy stan prawny od chwili wejścia wyroku w życie, chyba że Trybunał Konstytucyjny wydając wyrok skorzysta z przewidzianej w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP możliwości wydłużenia mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów.

Akt normatywny uchylony (w całości lub w części) na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie nawet od odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, traci cechę domniemania konstytucyjności. Wzruszenie tego domniemania następuje już z momentem ogłoszenia wyroku Trybunału na Sali rozpraw. Z tą chwilą nie ma już żadnych wątpliwości, że taki akt nie spełnia standardów konstytucyjnych.

Pozbawienie przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia domniemania konstytucyjności rodziło po stronie orzekającego w sprawie sądu obowiązek uwzględnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 145 par 1 pkt 1 lit. b ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Zaskarżony wyrok WSA narusza przepisy art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych poprzez ich błędne zastosowanie oraz narusza art. 190 ust. 1 Konstytucji RP poprzez nieuwzględnienie powszechnie obowiązującego i ostatecznego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13.

Do Rzecznika zwróciła się 29-letnia kobieta, która od kilku lat opiekuje się niepełnosprawną matką. W związku z całodobową opieką nad ciężko chorą matką, nie jest w stanie podjąć pracy zarobkowej. Znajduje się więc bez środków do życia.

Burmistrz miasta odmówił córce prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Swoją decyzję uzasadnił tym, że niepełnosprawność matki powstała w wieku 51 lat, tymczasem ustawa o świadczeniach rodzinnych uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od momentu powstania niepełnosprawności – do ukończenia 18 roku życia lub najpóźniej do 25 roku życia, dla osoby uczącej się.

Odwolując się od decyzji, córka powołała się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13 stwierdzający, że przyjęte w ustawie zróżnicowanie jest niezgodne z Konstytucją. Organy administracji obu instancji rozstrzygające sprawę – zarówno

kierownik ośrodka pomocy społecznej działający z upoważnienia burmistrza miasta, jak i samorządowe kolegium odwoławcze – w niewłaściwy sposób dokonały wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, ponieważ nie uwzględniły skutków prawnych wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania, które toczyło się w tej sprawie przez Wojewódzkim Sądem Administracyjnym.

#### **V.511.375.2015 z 11 maja 2016 r. – skarga kasacyjna do NSA w sprawie podatku VAT.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 2016 r. oddalającego skargę osoby na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w przedmiocie podatków od towarów i usług. Wobec strony wszczęto postępowanie w zakresie kontroli rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatku od towarów i usług za okres 1 lipca 2011 r. – 31 grudnia 2012 r. oraz w dniu 16 stycznia 2014 r. w zakresie kontroli rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatku od towarów i usług za okres 1 października – 31 grudnia 2008 r., w zakresie kontroli rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatku od towarów i usług za okres 1 stycznia – 30 czerwca 2011 r.

Rzecznik zaskarżył wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zarzucając, że zostały naruszone przepisy ustawy Ordynacja podatkowa poprzez bezzasadne oddalenie skargi Strony na Decyzję Dyrektora Izby Skarbowej z dnia 22 października 2015 r., w sytuacji, gdy została ona wydana z naruszeniem zasad praworządności i zaufania do organów podatkowych, w świetle których w razie wątpliwości prawnych w procesie stosowania prawa podatkowego należy kierować się regułą rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika, naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię przepisu ustawy o podatku od towarów i usług, co spowodowało zakwestionowanie prawa do zastosowania stawki 0% VAT, w sytuacji gdy przy uwzględnieniu zasady że, wątpliwości, czy usługi świadczone przez Stronę uprawniały do skorzystania z tej preferencji, winny być rozstrzygnięte na korzyść podatnika oraz sporządzenie uzasadnienia zaskarżonego wyroku w sposób wadliwy, uniemożliwiający prześledzenie toku rozumowania WSA co w konsekwencji doprowadziło do bezzasadnego uchylecia się przez WSA od zastosowania w sprawie zasady, że wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść podatnika.

Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu.

**V.711.6.2015 z 17 maja 2016 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odrzucające skargę na czynność komendanta oddziału Straży Granicznej w przedmiocie udzielenia informacji.** Syg. akt VI SA/Wa 57/16.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł skargę kasacyjną dotyczącą odmowy udzielenia informacji w przedmiocie cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa dostępu do informacji niejawnych.

W ocenie Rzecznika, uznanie za trafny pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia, że przedmiot skargi nie mieści się w zakresie kognicji sądów administracyjnych, a sama skarga jest niedopuszczalna jest sprzeczne z konstytucyjnym prawem do rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd i nie prowadzi do oceny meritum sprawy przez właściwy organ władzy sądowniczej. Ponadto w treści uzasadnienia zaskarżonego postanowienia prezentowany jest mylny pogląd, że skarżący może zakwestionować zgodność z prawem informacji o stwierdzeniu negatywnych przesłanek w ramach zaskarżenia decyzji Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego odmawiającej wydania certyfikatu członka załogi statku powietrznego. Postępowanie w przedmiocie wydania skarżącemu certyfikatu jednak w ogóle się nie toczy. We wniosku o udzielenie informacji zaznaczono, że ma ona zostać udzielona na potrzeby wydania CMC, jednakże w sposób oczywisty była to pomyłka, albowiem wnioskodawcą udzielenia informacji był przewoźnik lotniczy, który ma taką możliwość jedynie w celu wydania swojemu pracownikowi karty identyfikacyjnej członka załogi, a w ramach postępowania o wydanie CMC, wnioskodawcą może być wyłącznie Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Podtrzymanie zaskarżonego postanowienia spowoduje w ocenie Rzecznika zanegowanie prawa skarżącego do rozpatrzenia jego sprawy przez właściwy sąd. Przedmiot skargi podlega sądowoadministracyjnej kontroli, w zależności od wyniku której, skarga powinna zostać uwzględniona lub oddalona, ale nie odrzucona bez merytorycznego zbadania zarzutów stawianych przez skarżącego. Rzecznik wnosi zatem o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji.

**V.711.6.2015 z 17 maja 2016 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odrzucające skargę na czynność komendanta oddziału Straży Granicznej w przedmiocie udzielenia informacji.** Syg. akt VI SA/Wa 2006/16.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł skargę kasacyjną dotyczącą odmowy udzielenia informacji w przedmiocie cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa dostępu do informacji niejawnych.

W ocenie Rzecznika, uznanie za trafny poglądu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia, że przedmiot skargi nie mieści się w zakresie kognicji sądów administracyjnych, a sama skarga jest niedopuszczalna jest sprzeczne z konstytucyjnym prawem do rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd i nie prowadzi do oceny meritum sprawy przez właściwy organ władzy sądowniczej. Ponad to w treści uzasadnienia zaskarżonego postanowienia prezentowany jest mylny pogląd, że skarżący może zakwestionować zgodność z prawem informacji o stwierdzeniu negatywnych przesłanek w ramach zaskarżenia decyzji Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego odmawiającej wydania certyfikatu członka załogi statku powietrznego. Postępowanie w przedmiocie wydania skarżącemu certyfikatu jednak w ogóle się nie toczy. We wniosku o udzielenie informacji zaznaczono, że ma ona zostać udzielona na potrzeby wydania CMC, jednakże w sposób oczywisty była to pomyłka, albowiem wnioskodawcą udzielenia informacji był przewoźnik lotniczy, który ma taką możliwość jedynie w celu wydania swojemu pracownikowi karty identyfikacyjnej członka załogi, a w ramach postępowania o wydanie CMC, wnioskodawcą może być wyłącznie Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Podtrzymanie zaskarżonego postanowienia spowoduje w ocenie Rzecznika zanegowanie prawa skarżącego do rozpatrzenia jego sprawy przez właściwy sąd. Przedmiot skargi podlega sądowoadministracyjnej kontroli, w zależności od wyniku której, skarga powinna zostać uwzględniona lub oddalona, ale nie odrzucona bez merytorycznego zbadania zarzutów stawianych przez skarżącego. Rzecznik wnosi zatem o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji.

**V.511.564.2015 z 10 czerwca 2016 r – skarga kasacyjna do NSA od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepisy uchwały Rady Miejskiej w**

## **Ł. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na terenie miasta Ł. w 2016 roku .**

Rada Miejska określiła w uchwale stawki opłat za usunięcie pojazdów z drogi na maksymalnym, dopuszczonym przez prawo poziomie, kierując się jedynie względami fiskalnymi. Zdaniem Rzecznika ustalenie przez Radę Miejską stawek nastąpiło w zupełnym oderwaniu od rzeczywistych kosztów holowania pojazdów na obszarze miasta i miało charakter arbitralny.

Rzecznik wniósł skargę do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na terenie miasta w 2016 r. , którą Sąd oddalił uzasadniając, że zarzut dotyczący ustalenia przez Radę Miejską stawek na najwyższym poziomie, nie według kosztów a własnego uznania, jest bezzasadny. W opinii Rzecznika Rada Miejska nie dokonała prawidłowych ustaleń w zakresie kosztów usuwania pojazdów z dróg na obszarze miasta nie uwzględniając, że ustalenie maksymalnych stawek opłat za odholowanie pojazdów nie gwarantuje uzyskania środków które pokryją koszty usuwania i przechowywania ich na parkingach, a przede wszystkim nie ma to wpływu na sprawność realizacji tego zadania. Zaskarżona uchwała Rady Miejskiej została podjęta bez przeanalizowania wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności z pominięciem kryteriów zawartych w upoważnieniu ustawowym. Doszło zatem do przekroczenia granic swobody regulacyjnej, gdyż organ stanowiący nie wziął pod uwagę kryterium działania wskazanego przez ustawodawcę.

Rzecznik zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie prawa materialnego tj. przepisu ustawy Prawo o ruchu drogowym w zakresie usunięcia pojazdu i umieszczenia go na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie oraz ustalenia wysokości opłat przez radę powiatu, w związku z konstytucyjną regułą dotyczącą ustanawiania aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze działania tych organów przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu przez sąd, że ustalenie wysokości opłat za usunięcie pojazdu następuje przy uwzględnieniu kosztów ponoszonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, jaką jest powiat oraz na nieprawidłowym określeniu granic swobody regulacyjnej, w ramach której następuje ustalenie tych opłat.

Rzecznik wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu.

### 3. Przystąpienia do postępowań przed sądami administracyjnymi

#### **VII.6060.44.2015 z 21 kwietnia 2016 r. – zgłoszenie udziału RPO w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym dotyczącym skargi na bezczynność Dyrektora Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej w sprawie nierozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej.**

Do Rzecznika zwróciła się osoba niepełnoletnia z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiocie odmowy udzielenia informacji publicznej za pośrednictwem skrzynki pocztowej w postaci skanu umowy zawartej między Spółką o wydzierżawienie domen. Instytucja do której zwrócił się skarżący w udzielonej odpowiedzi wezwała go do złożenia oświadczenia o ukończeniu 18. roku życia czego nie zrobił wskazując, że nie wynika to z przepisów prawa. Dyrektor instytucji nie udostępnił informacji ani nie wydał decyzji o odmowie udostępnienia. Skarżący skierował skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Spółki.

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym wskazując, że stanowisko wykluczające osobę niepełnoletnią z grona osób mogących pozyskiwać informację publiczną jest nieprawidłowe. Zgodnie z Konstytucją i ustawą o dostępie do informacji publicznej każdy ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej. Z tych uregulowań nie wynika aby z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej mogły występować tylko osoby które ukończyły 18. rok życia. W opinii Rzecznika nie ulega również wątpliwości, że skarżący złożył wniosek w pełni świadomy podjęcia określonych czynności prawnych, tak więc trudno negować jego zdolność do czynności prawnych. Ponadto za taką czynność, w której osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych może działać samodzielnie, uznać należy także występowanie z wnioskiem o udostępnienie informacji, z uwagi na brak ustawowego wymagania od wnioskodawcy spełnienia jakichkolwiek przesłanek, również co do jego wieku. W świetle powyższych uwag stwierdzić należy, że osoba fizyczna posiadająca ograniczoną zdolność do czynności prawnych jest uprawniona do uzyskania informacji publicznej oraz bycia adresatem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, a następnie zaskarżenia tej decyzji do właściwego sądu administracyjnego. Dlatego też, należy uznać, że w niniejszej sprawie organ nieprawidłowo ocenił wniosek skarżącego i pozostawił go bez rozpoznania co skutkuje bezczynnością.



Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o zobowiązanie instytucji do rozpoznania w terminie 14 dni od dnia doręczenia organowi odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy wniosku skarżącego.

**Skarga odrzucona** (postanowienie z 7 lipca 2016 r. o sygn. II SAB/Wa 155/16). Sąd postanowił znieść postępowanie, odrzucić skargę i zwrócić skarżącemu wpis w kwocie stu złotych.

**XI.534.1.2016 z 22 kwietnia 2016 r. – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie odmowy transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego (odmowa wydania paszportu dla dziecka). odmowa wydania dokumentów tożsamości urodzonym za granicą dzieciom par jednopłciowych.**

Skarżąca wystąpiła do Ambasady o wydanie paszportu tymczasowego dla małoletniego syna. Wydział Konsularny Ambasady wezwał skarżącą do uzupełnienia braków formalnych wniosku poprzez przedstawienie odpisu skróconego lub pełnego polskiego aktu urodzenia pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania, bo zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie dokumentów paszportowych osoba ubiegająca się o wydanie paszportu albo paszportu tymczasowego składa odpis skrócony lub pełny polskiego aktu urodzenia – w przypadku ubiegania się o dokument paszportowy za granicą przez osoby nie posiadające numeru PESEL. W związku z nieuzupełnieniem braków formalnych wniosek skarżącej został pozostawiony bez rozpoznania. Następnie skarżąca zwróciła się do Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego o przeniesienie do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia syna. Kierownik Urzędu odmówił tej czynności z uwagi na to, że transkrypcja byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej i wskazał, że z treści aktu urodzenia wynika, że skarżąca jest wpisana jako matka a w rubryce ojciec dziecka wpisana była druga kobieta, co nie jest zgodne z przepisami ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz Prawem o aktach stanu cywilnego, w szczególności z przepisami dotyczącymi ustalania pochodzenia dziecka a także przepisami dotyczącymi danych ujawnianych w akcie urodzenia.

Skarżąca wniosła odwołanie do Wojewody który utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję i w uzasadnieniu wskazał że polskie prawo nie przewiduje generalnego obowiązku przenoszenia zagranicznych aktów stanu cywilnego do polskiego rejestru stanu cywilnego, z wyjątkiem sytuacji obywatela polskiego, który żąda dokonania

czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego lub ubiega się o polski dokument tożsamości lub o nadanie numeru PESEL i który posiada akt stanu cywilnego potwierdzający zdarzenie wcześniejsze, sporządzony na terytorium Rzeczypospolitej Polski.

Decyzję Wojewody skarżąca zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i zarzuciła naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony praw dziecka, przez co syn skarżącej został pozbawiony możliwości uzyskania polskiego dowodu tożsamości.

W opinii Rzecznika prawo do otrzymania paszportu przysługuje każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej a ponieważ w sprawie chodzi o transkrypcję aktu urodzenia dziecka, która jest warunkiem koniecznym uzyskania przez małoletniego dokumentu tożsamości, a jednocześnie dokumentu poświadczającego jego polskie obywatelstwo, to wykładnia obowiązujących przepisów prawa musi mieć na uwadze zasadę priorytetu dobra dziecka. Ponadto uznać należy, że uniemożliwienie wydania paszportu małoletniemu wyłącznie z powodu jego statusu urodzenia i orientacji seksualnej jego rodziców jest przejawem dyskryminacji i naruszeniem interesów dziecka, w szczególności jego prawa do uzyskania potwierdzenia obywatelstwa i zachowania jego tożsamości, w tym obywatelstwa i stosunków rodzinnych oraz prawa do poszanowania jego życia rodzinnego i prywatnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji Wojewody.

**Skarga oddalona** (wyrok z 10 maja 2016 r. Sygn. Akt III SA/Kr 1400/15). Rzecznik Praw Obywatelskich, przystępując do tego postępowania wnosił o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 21 sierpnia 2015 r.

#### **VII.6060.54.2015 z 9 maja 2016 r. – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie dotyczącej skargi na decyzję Szefa Kancelarii Prezydenta RP o odmowie udostępnienia informacji publicznej.**

Skarżący zwrócił się z prośbą o udostępnienie danych osobowych osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, będących wykonawcami umów zawartych z Kancelarią Prezydenta RP, w ramach dostępu do informacji publicznej. Kancelaria Prezydenta RP wydała decyzję odmawiającą udostępnienia takich informacji. Skarżący złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jednak organ utrzymał w mocy poprzednie rozstrzygnięcie. Z inicjatywy skarżącego wszczęte

zostało postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym do którego na wniosek skarżącego przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich.

Zdaniem Rzecznika, w zakresie prawa do informacji publicznej mieści się prawo obywateli do poznania zasad funkcjonowania organu władzy państwowej, w czym zawiera się gospodarka środkami finansowymi tego organu. Z tego względu, udostępnieniu powinna podlegać nie tylko informacja o przedmiocie zawartej umowy cywilnoprawnej i środkach finansowych przeznaczonych na realizację tej umowy, ale także, w przeważającej liczbie wypadków, informacja o osobie kontrahenta. Taka informacja jest bowiem niezbędna dla możliwości dokonania oceny, czy uzasadnione było poniesienie konkretnego wydatku przez organ. W przypadku zawierania umów dotyczących takiego rodzaju usług, gdzie kompetencje kontrahenta mają najistotniejsze znaczenie (np. obsługa prawna, sporządzanie opinii) opinia publiczna ma prawo poznać te informacje, niezbędne dla dokonania oceny funkcjonowania organu i wydatkowania środków finansowych. Wykonywanie tych usług może mieć bowiem wpływ na proces decyzyjny organu i wykonywanie przez niego zadań publicznych – chociażby tylko o charakterze doradczym, „miękkim”. W takim wypadku, dane osobowe kontrahenta powinny podlegać ujawnieniu, a osoba zawierająca z organem umowę powinna liczyć się z tym, że gospodarka finansami publicznymi powinna być w jak największym zakresie jawna.

Zdaniem Rzecznika organ naruszył w przedmiotowej sprawie przepis ustawy o dostępie do informacji publicznej który wyraźnie wskazuje, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy ale ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa, co powinno skutkować uchYLENIEM zaskarżonej decyzji.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchYLENIE decyzji Szefa Kancelarii Prezydenta RP oraz przekazanie jej do ponownego rozpatrzenia przez wymieniony organ władzy.

**Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 21 czerwca 2016 r. o sygn. II Sa/Wa 160/16). Sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję z dnia 27 listopada 2015 r. i zasądził od Szefa Kancelarii Prezydenta RP kwotę na rzecz skarżącego, tytułem zwrotu kosztów postępowania

## **V.511.145.2016 z 10 czerwca 2016 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie zwrotu podatku VAT.**

Przedsiębiorca został poddany kontroli podatkowej w zakresie zasadności dokonania zwrotu podatku VAT przed dokonaniem tego zwrotu za okres od dnia 1 lipca 2010 r. do dnia 30 czerwca 2011 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego wydał decyzję o umorzeniu postępowania podatkowego w sprawie podatku VAT za ww. okresy rozliczeniowe jako bezprzedmiotowe. W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia organ uznał, że w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, świadczone przez przedsiębiorcę usługi mające na celu ochronę brzegów morskich, stanowi świadczenie usług związanych z ochroną środowiska morskiego. Następnie zostało wszczęte postępowanie kontrolne przez Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej, który w wydanej decyzji uznał, że świadczone przez przedsiębiorcę usługi powinny być opodatkowane podstawową stawką VAT, bowiem realizowana inwestycja z programu rządowego nie jest związana z ochroną środowiska morskiego a świadczone usługi stanowią ochronę brzegu morskiego przed erozją i powodzią, a nie szeroko rozumianą ochroną środowiska. Przedsiębiorca odwołał się do Dyrektora Izby Skarbowej który decyzje utrzymał w mocy. Przedsiębiorca zwrócił się do Rzecznika wskazując, że organy żądają opodatkowania tych usług wstecz według stawki podstawowej podatku VAT (22-23%) z odsetkami.

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, bowiem decyzja Dyrektora Izby Skarbowej powinna być, w zaskarżonej części, wyeliminowana z obrotu prawnego. Brzmienie przepisu ustawy o VAT w zakresie stosowania stawki podatku w wysokości 0% do usług związanych z ochroną środowiska morskiego budzi wątpliwości interpretacyjne. Wynikają one z różnic w określaniu środowiska (środowiska morskiego) jako przedmiotu ochrony w różnych aktach prawnych, prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego. W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, Dyrektor Izby Skarbowej naruszył przepis ustawy o VAT poprzez dokonanie jego błędnej wykładni, polegającej na przyjęciu, że tylko usługi, których zasadniczym celem jest ochrona środowiska morskiego mogą korzystać z 0% stawki podatku VAT. Co jednak najbardziej istotne, organ zaproponował interpretację przepisu ustawy o VAT, w zasadzie bez wyjaśnienia, jak należy rozumieć pojęcie „ochrona środowiska morskiego”. Oznacza to, że organ nie wziął pod uwagę wątpliwości występujących na tle przepisu ustawy o VAT co do pojęcia „ochrona środowiska morskiego”, które to wątpliwości – zdaniem Rzecznika – stanowią wystarczającą przesłankę do zastosowania zasady, że niedające się usunąć

wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika (*zasada in dubio pro tributario*).

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że działania przedsiębiorcy podjęte w zaufaniu do organów i przepisów prawa powinny zasługiwać na ochronę prawną. Tylko bowiem przewidywalność rozstrzygnięć może spowodować wzrost zaufania do państwa i jednocześnie pogłębiać świadomość i kulturę prawną obywateli i wniósł o uchylenie Decyzji Dyrektora Izby Skarbowej w zaskarżonej części.

### **III.7064.86.2016 z 16 czerwca 2016 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi kasacyjnej dotyczącej odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania przez syna opieki nad niepełnosprawną matką.**

Skarżący skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Burmistrza Miasta w przedmiocie odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej oddalenie powtarzając argumentację wskazywaną w zaskarżanej decyzji. Kolegium podkreśliło, iż bez poprawy stanu prawnego w sposób zasygnalizowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 października 2014 r., stwierdzającego niekonstytucyjność części normy prawnej wyrażonej w przepisie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na datę powstania niepełnosprawności, sam wyrok nie może być skuteczną podstawą do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

W opinii Rzecznika nie powinna zaistnieć sytuacja, w której zamiast możliwości zastosowania interpretacji zgodnej z Konstytucją stosuje się inną wykładnię, nie do pogodzenia z zapisami ustawy zasadniczej. Przedstawiony przez Rzecznika pogląd jest zbieżny z kierunkiem orzecznictwa sądowoadministracyjnego, a także znajduje potwierdzenie w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego który uznał, że w okolicznościach sprawy, gdy materialną podstawę odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego stanowił przepis ustawy o świadczeniach rodzinnych, nawet jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, to po orzeczeniu przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, Naczelny Sąd Administracyjny powinien zastosować bezpośrednio przepis

Konstytucji stanowiący, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania oraz o tym, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, powinien uwzględnić wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego narusza przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych poprzez ich błędne zastosowanie oraz narusza Konstytucję poprzez nieuwzględnienie powszechnie obowiązującego i ostatecznego wyroku Trybunału Konstytucyjnego i wnosi o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i merytoryczne rozpoznanie skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny.

**XI.816.13.2015 z 30 czerwca 2016 r. – zgłoszenie udziału RPO w postępowaniu toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym dotyczącym ustanowienia bezwzględnego zakazu zasiedlenia nieruchomości, w celu zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy, a także ochrona życia i zdrowia obywateli.** Sygn. akt III SA/Kr 679/16.

W ramach „Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020” ustanowionego uchwałą Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r., Gmina miejska zakupiła nieruchomość w celu zasiedlenia jej przez rodzinę romską. W drodze zarządzenia porządkowego Burmistrz gminy zakazał zasiedlenia działki a Rada Miejska uchwałą zatwierdziła jego zarządzenie.

Rzecznik przystąpił do postępowania ze skargi Wojewody na zarządzenie Burmistrza oraz uchwałę Rady Miejskiej w sprawie zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Zarządzeniem tym Burmistrz ustanowił bezwzględny zakaz zasiedlenia nieruchomości. Celem wprowadzenia takiego zakazu było zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy, jak również ochrona życia i zdrowia obywateli. Jako podstawę prawną zarządzenia Burmistrz wskazał przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Powołanie tych właśnie przepisów wskazuje, że samo zarządzenie, zgodnie z intencją Burmistrza, zawiera przepisy porządkowe, a sytuacja, w jakiej akt ten został wydany, powinna spełniać kryterium „przypadku niecierpiącego zwłoki”. Tylko w takim przypadku przepisy



porządkowe może bowiem wydać organ wykonawczy jednostki samorządu gminnego. Zarządzenie Burmistrza zostało zatwierdzone uchwałą Rady Miejskiej a w uzasadnieniu uchwały Rada Miejska zgodziła się z opinią Burmistrza, że przeniesienie rodzin romskich stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, jako że powoduje znaczące wzburzenie społeczne wśród mieszkańców gminy i mogłoby zantagonizować ludność lokalną oraz społeczność romską, doprowadzić do niepokojów społecznych, a w skrajnej sytuacji nawet do agresji wobec rodzin romskich. Podkreślono również, że zarządzenie porządkowe wydane zostało „w celu ochrony prawa społeczności romskiej, a nie nękania jej lub ograniczania jej uprawnień”.

Rzecznik doszedł do wniosku, że żaden z tych aktów nie spełnia wymogów legalności. W niniejszym przypadku nie zaistniały ani przesłanki obiektywne, ani subiektywne do wydania przez Burmistrza kwestionowanych przepisów porządkowych. Wydając skarżone zarządzenie, a następnie je zatwierdzając, organy samorządowe Gminy dopuściły się też dyskryminacji osób narodowości romskiej, polegającej na wykluczeniu tych osób, wyłącznie ze względu na ich pochodzenie etniczne, z gminnej wspólnoty samorządowej i ograniczeniu przysługującego im prawa do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Pomimo tego, że właścicielem nieruchomości, której dotyczy ustanowiony w zarządzeniu zakaz, jest Miasto i to Miasto doznaje ograniczeń w korzystaniu z przysługującego mu prawa własności, to faktycznymi adresatami samego zakazu są osoby wywodzące się ze społeczności romskiej, które miałyby tę nieruchomość zasiedlić. Rzecznik kwestionuje zarządzenie Burmistrza i uchwałę Rady Miejskiej z uwagi na naruszenie prawa własności, a także dyskryminację ze względu na pochodzenie etniczne w zakresie swobody wyboru miejsca zamieszkania i wnosi o stwierdzenie nieważności skarżonego zarządzenia oraz uchwały w całości.

**XI.816.13.2015 z 30 czerwca 2016 r. – zgłoszenie udziału RPO w postępowaniu toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym dotyczącym ustanowienia bezwzględnego zakazu zasiedlenia nieruchomości, w celu zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy, a także ochrona życia i zdrowia obywateli.** Sygn. akt III.SA./Kr 746/16.

W ramach „Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020” ustanowionego uchwałą Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r., Gmina miejska zakupiła nieruchomość w celu zasiedlenia jej przez rodzinę romską. W drodze

zarządzenia porządkowego Burmistrz gminy zakazał zasiedlenia działki a Rada Miejska uchwałą zatwierdziła jego zarządzenie.

Rzecznik przystąpił do postępowania ze skargi Wojewody na zarządzenie Burmistrza oraz uchwałę Rady Miejskiej w sprawie zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Zarządzeniem tym Burmistrz ustanowił bezwzględny zakaz zasiedlenia nieruchomości. Celem wprowadzenia takiego zakazu było zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy, jak również ochrona życia i zdrowia obywateli. Jako podstawę prawną zarządzenia Burmistrz wskazał przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Powołanie tych właśnie przepisów wskazuje, że samo zarządzenie, zgodnie z intencją Burmistrza, zawiera przepisy porządkowe, a sytuacja, w jakiej akt ten został wydany, powinna spełniać kryterium „przypadku niecierpiącego zwłoki”. Tylko w takim przypadku przepisy porządkowe może bowiem wydać organ wykonawczy jednostki samorządu gminnego. Zarządzenie Burmistrza zostało zatwierdzone uchwałą Rady Miejskiej a w uzasadnieniu uchwały Rada Miejska zgodziła się z opinią Burmistrza, że przeniesienie rodzin romskich stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, jako że powoduje znaczące wzburzenie społeczne wśród mieszkańców gminy i mogłoby zantagonizować ludność lokalną oraz społeczność romską, doprowadzić do niepokoju społecznych, a w skrajnej sytuacji nawet do agresji wobec rodzin romskich. Podkreślono również, że zarządzenie porządkowe wydane zostało „w celu ochrony prawa społeczności romskiej, a nie nękania jej lub ograniczania jej uprawnień”.042016

Rzecznik doszedł do wniosku, że żaden z tych aktów nie spełnia wymogów legalności. W niniejszym przypadku nie zaistniały ani przesłanki obiektywne, ani subiektywne do wydania przez Burmistrza kwestionowanych przepisów porządkowych. Wydając skarżone zarządzenie, a następnie je zatwierdzając, organy samorządowe Gminy dopuściły się też dyskryminacji osób narodowości romskiej, polegającej na wykluczeniu tych osób, wyłącznie ze względu na ich pochodzenie etniczne, z gminnej wspólnoty samorządowej i ograniczeniu przysługującego im prawa do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Pomimo tego, że właścicielem nieruchomości, której dotyczy ustanowiony w zarządzeniu zakaz, jest Miasto i to Miasto doznaje ograniczeń w korzystaniu z przysługującego mu prawa własności, to faktycznymi adresatami samego zakazu są osoby wywodzące się ze społeczności romskiej, które miałyby tę nieruchomość zasiedlić. Rzecznik kwestionuje zarządzenie Burmistrza i uchwałę Rady Miejskiej z uwagi na naruszenie prawa własności, a także dyskryminację ze względu na pochodzenie etniczne w zakresie

swobody wyboru miejsca zamieszkania i wnosi o stwierdzenie nieważności skarżonego zarządzenia oraz uchwały w całości.

**Naczelny Sąd Administracyjny wydał następujące orzeczenie w sprawie skarg kasacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich:**

**V.511.587.2015** z 4 grudnia 2015 r. – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającej skargę na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie zarzutów zgłoszonych w postępowaniu egzekucyjnym.

**Skarga uwzględniona** (wyrok z 8 kwietnia 2016 r. o sygn. II FSK 196/16). Sąd uchylił zaskarżony wyrok w całości.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny wydał następujące orzeczenie w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich:**

**V.7108.286.2015** z dnia 22 lutego 2016 r. – skarga kasacyjna przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie osoby niepełnosprawnej, której odmówiono umorzenia kary za nieuiszczenie opłaty za przejazd po drodze publicznej w systemie elektronicznego poboru opłat (viaTOLL).

**Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r. o sygn. V SA/Wa 4412/15). Sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 21 sierpnia 2015 r.

## **VI. Postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym**

### **1. Wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich**

#### **III.7044.49.2015 z 18 kwietnia 2016 r. - wniosek w sprawie zakazu zrzeszania się pracowników i prokuratorów IPN w związkach zawodowych**

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przepis ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zakazujący prokuratorom i pracownikom IPN zrzeszania się w związkach zawodowych.

Zgodnie z ustawą o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Warunki te powinni spełniać również prokuratorzy i pracownicy IPN. Ustawa o IPN wprowadza więc istotne odstępstwo od ogólnych reguł dotyczących prawa zrzeszania się w związkach zawodowych prokuratorów oraz pracowników zatrudnionych w urzędach państwowych.

Ustawa Prawo o prokuraturze stanowi, że prokurator może działać w organizacjach zrzeszających prokuratorów. Oznacza to, że może działać w związkach zawodowych zrzeszających prokuratorów lub pracowników prokuratury. Prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w IPN określa ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Żaden przepis tej ustawy nie zakazuje zrzeszania się tych pracowników w związkach zawodowych.

Wolność tworzenia i działania związków zawodowych należy do zasad ustrojowych i została określona w art. 12 Konstytucji RP. Z art. 59 ust. 1 Konstytucji wynika natomiast, że zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Wolność ta może podlegać ograniczeniom, jednak muszą one spełniać warunki określone w Konstytucji. W szczególności powinny być dopuszczalne przez umowy międzynarodowe, którymi Polska jest związana.

Sam fakt posiadania statusu pracownika lub prokuratora IPN wyłącza możliwość przynależności do związku zawodowego. Wyłącznie to ma charakter arbitralny i dyskryminujący. Nie spełnia warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych

osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Wprowadzone rozwiązanie jest niezgodne z tym zakazem.

**Postępowanie umorzone na skutek cofnięcia wniosku** ( postanowienie z dnia 6 lipca 2016 r., sygn. akt K 21/16).

## **II.501.5.2016 z 18 kwietnia 2016 r. - wniosek w sprawie ustawy - Prawo o prokuraturze**

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował rozwiązanie zawarte w ustawie z 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze, które nakłada na prokuratora obowiązek wykonywania poleceń Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego, dotyczących treści czynności procesowych. Niezgodne z Konstytucją RP są także przepisy tej ustawy, które uprawniają Ministra Sprawiedliwości do zmiany lub uchylecia decyzji podległego mu prokuratora, a także do przejmowania spraw prowadzonych przez prokuratorów.

Prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawie - Prawo o prokuraturze jest niezależny, jednak z istotnymi ograniczeniami. Prokurator ma obowiązek wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego, który także może zmienić lub uchylić decyzję prokuratora podległego. Ponadto prokurator przełożony może przejmować sprawy prowadzone przez prokuratorów podległych i wykonywać ich czynności.

Prokurator nie może w okresie zajmowania stanowiska należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej. Zakaz ten nie dotyczy jednak Prokuratora Generalnego. Połączenie stanowiska Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego poddaje prokuraturę silnym wpływom politycznym.

Prokurator Generalny jest przełożonym prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięi Narodowej. Oznacza to, że prokurator ma obowiązek wykonywać polecenia dotyczące czynności procesowych wydawane mu przez polityka - Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego. Polityk jest też uprawniony do zmiany lub uchylecia decyzji podległych mu prokuratorów. Może też przejmować do prowadzenia sprawy prowadzone przez prokuratorów podległych. Minister Sprawiedliwości sprawujący urząd Prokuratora Generalnego jest członkiem Rady Ministrów. Zobowiązany jest realizować politykę rządu. Polityk może podejmować np. decyzje w sprawie zatrzymania, ujawnienia danych i wizerunku podejrzanego czy przeszukania, a więc decyzje procesowe bezpośrednio ingerujące w takie chronione konstytucyjnie dobra jak wolność osobista, prawo do prywatności, czy też nienaruszalność mieszkania.

Zakwestionowane we wniosku przepisy ustawy – Prawo o prokuraturze nie dają instytucjonalnej gwarancji niezależnego wypełniania obowiązków przez poszczególnych prokuratorów i nie zapewniają przejrzystości podejmowania decyzji

procesowych przez prokuratorów. Naruszają także zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawodawca z jednej strony mając na uwadze obowiązek respektowania przez prokuratorów zasady bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli w sprawach dotyczących ich podstawowych praw i wolności (np. wolności osobistej, nienaruszalności mieszkania, czci, dobrego imienia) deklaruje niezależność prokuratorów. Z drugiej zaś strony te podstawowe wolności i prawa jednostki uzależnia od woli czynnika politycznego.

Zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Kompetencje Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego, do wydawania prokuratorom poleceń dotyczących treści czynności procesowych, do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora czy też do przejęcia sprawy do prowadzenia, wykraczają poza wynikający z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP zakres zadań ministra polegający na „kierowaniu działem administracji rządowej”.

Rzecznik zakwestionował we wniosku również przepis art. 12 Prawa o prokuraturze, który - w zaskarżonym zakresie - przewiduje możliwość udostępnienia informacji z konkretnej sprawy osobom nie pełniącym funkcji organów władzy publicznej, jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa i jego prawidłowego funkcjonowania oraz informacji z toczącego się postępowania przygotowawczego, mając na uwadze ważny interes publiczny.

Zdaniem Rzecznika niezgodne z konstytucyjnym prawem do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki jest rozwiązanie, które uprawnia Ministra Sprawiedliwości, sprawującego urząd Prokuratora Generalnego, do udostępniania informacji z konkretnej sprawy osobom, które nie pełnią funkcji publicznych, a także do przekazania mediom – bez wymogu uzyskania zgody prokuratora prowadzącego postępowanie – informacji z toczącego się postępowania przygotowawczego.

#### **II.519.2824.2014 z 20 kwietnia 2016 r. - wniosek w sprawie przedawnienia zbrodni komunistycznych**

Kwestionowany we wniosku przepis art. 108 § 2 k.k. z 1969 r. w brzmieniu nadanym ustawą z 12 lipca 1995 r. wyłącza możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawców niektórych zbrodni komunistycznych, co narusza prawo do sądu osób pokrzywdzonych. Uniemożliwia im bowiem dochodzenia naruszonych przez przestępstwo interesów, które najpierw nie mogły być chronione z przyczyn politycznych, zaś potem – z powodu trudnej do uzasadnienia decyzji ustawodawcy.

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje wnioski od osób pokrzywdzonych dotyczące umarzania śledztw o zbrodnie komunistyczne ze względu na przedawnienie.



Składając wniosek Rzecznik kierował się przede wszystkim potrzebą zapewnienia poczucia sprawiedliwości, choćby tylko proceduralnej, osobom pokrzywdzonym, które po 1989 r. nie miały żadnych możliwości dochodzenia swoich praw w postępowaniu karnym i cywilnym.

Ustawodawca, uchwalając ustawę z 12 lipca 1995 r. o zmianie kodeksu karnego, kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym, uniemożliwił ściganie części przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych, tj. tych poniżej 3 lat, tak częstych w latach 1944-1989 jak np. pobicie. Natomiast występki zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej 3 lat, których górna granica wynosi 5 lat pozbawienia wolności, takie jak np. znęcanie się, są już przedawnione w momencie uchwalania ustawy. Oznacza to niepisaną abolicję na te dwie kategorie zbrodni komunistycznych. Nie mogły być one nigdy badane po 1989 r. przez organy ścigania.

#### **II.520.1.2016 z 29 kwietnia 2016 r. - wniosek w sprawie zgody następczej na wykorzystanie w postępowaniu karnym dowodów uzyskanych podczas kontroli operacyjnej**

Zakwestionowane we wniosku przepisy kodeksu postępowania karnego (art. 168b oraz art. 237a) wprowadzają całkowicie nowe zasady wyrażania zgody następczej na wykorzystanie w postępowaniu karnym materiałów uzyskanych w wyniku kontroli operacyjnej (podśluchu) dotyczącego innego przestępstwa lub innej osoby niż objęte sądownym zarządzeniem kontroli. Przepisy te zostały wprowadzone do kodeksu postępowania karnego na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 r., poz. 437). Zdaniem Rzecznika naruszają one takie konstytucyjne prawa i wolności jak prawo do prywatności, wolność i ochrona tajemnicy komunikowania się, nienaruszalność mieszkania, naruszają też zakaz pozyskiwania i gromadzenia informacji o obywatelach, które nie są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Zgodnie z zaskarżonymi przepisami, po pierwsze, zgoda następcza może dotyczyć nie tylko przestępstwa, w stosunku do którego można w świetle obowiązującego prawa zarządzić kontrolę operacyjną, lecz każdego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego; po drugie, zgoda następcza nie jest już wyrażana przez sąd, lecz przez prokuratora; po trzecie, wyrażanie zgody następczej przez prokuratora nie jest ograniczone żadnym terminem.

Niejawna ingerencja organów władzy publicznej w szeroko pojętą sferę prywatności jednostki musi mieć dostatecznie precyzyjną podstawę w treści ustawy. Precyzja ta ma zapobiegać ryzyku arbitralności niejawnych działań podejmowanych

przez organy władzy publicznej, które z natury rzeczy pozostają poza zasięgiem kontroli publicznej.

Standardu tego nie realizują zaskarżone przepisy. Regulują one instytucję zgody następcej na wykorzystanie w postępowaniu karnym jako dowodów uzyskanych w wyniku inwigilacji materiałów świadczących o popełnieniu każdego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego, a więc nie tylko przestępstwa w stosunku do którego można zarządzić kontrolę operacyjną.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Konstytucyjnego, każdy powinien wiedzieć, na podstawie brzmienia przepisu ustawy, jakie zachowania narażają go nie tylko na ewentualną odpowiedzialność karną, ale również umożliwią prowadzenie w stosunku do niego czynności operacyjno-rozpoznawczych, głęboko ingerujących w prywatność.

Zakwestionowane przepisy nie określają żadnych maksymalnych terminów, w których zdobyte informacje uzyskane w wyniku niejawnej kontroli mogą być wykorzystywane, a w konsekwencji także przechowywane. Powoduje to, że zarówno służby, jak też prokurator posiadają niczym nieskrępowaną swobodę w tym zakresie.

W przypadku kontroli operacyjnej realizowanej na podstawie ustaw regulujących działanie poszczególnych służb zgodę na kontrolę operacyjną wydaje sąd. Sąd też zarządza kontrolę i utrwalanie rozmów po wszczęciu postępowania karnego. Do momentu wejścia w życie nowelizacji kodeksu postępowania karnego sąd też rozstrzygał w przedmiocie zgody następcej. W wyniku dokonanej nowelizacji ustawodawca odstąpił od tej reguły. Przyjął bowiem, że decyzję w sprawie zgody następcej na wykorzystanie materiałów uzyskanych poza zakresem zarządzonej przez sąd niejawnej kontroli wydaje prokurator. To rozwiązanie nie spełnia jednak standardów właściwych dla demokratycznego państwa prawnego.

Zasada rządów prawa zakłada, między innymi, że ingerencja ze strony organów władzy wykonawczej w prawa jednostki powinna być przedmiotem skutecznej kontroli. Kontrola sądowa zapewnia najlepszą gwarancję niezależności, bezstronności oraz stosowania właściwej procedury. Biorąc pod uwagę obecny kształt ustrojowy prokuratury, nie sposób uznać, że korzysta ona w pełni z przymiotu niezależności od władzy wykonawczej.

Jednak przede wszystkim wprowadzone rozwiązanie, polegające na wyrażaniu zgody następcej przez prokuratora, a nie przez sąd, nie spełnia standardów dotyczących konstytucyjnego prawa do sądu, a także zakazu zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Ponadto zakwestionowane przepisy są wewnętrznie sprzeczne, jeżeli chodzi o realizację prawa do sądu. Niejawna ingerencja służb w prawo do prywatności wymaga zgody sądu, zgoda następca nie wymaga natomiast udziału sądu, nawet wówczas, gdy następuje zmiana osoby

inwigilowanej (wówczas, gdy chodzi o inną osobę niż objęta zarządzeniem kontroli operacyjnej).

#### **VII.519.5.2016 z 4 maja 2016 r. - wniosek w sprawie przenoszenia prokuratorów na inne stanowiska służbowe**

Przepisy zakwestionowane we wniosku Rzecznika wprowadzają, pod pozorem reorganizacji jednostek prokuratury, arbitralną weryfikację dotychczasowych prokuratorów przez polityka - Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego. Prokuratorzy zwracający się do Rzecznika Praw Obywatelskich postrzegają przeniesienia na inne stanowiska służbowe jako degradację od lat budowanej pozycji zawodowej, naruszającą ich dobre imię. Decyzje te nie podlegają przy tym żadnej kontroli sądowej.

Zmiany wynikające z przekształcenia Prokuratury Generalnej w Prokuraturę Krajową oraz przekształcenia prokuratur apelacyjnych w prokuratury regionalne nie miały fundamentalnego znaczenia z punktu widzenia zadań realizowanych przez te jednostki organizacyjne prokuratury. Jediną istotną zmianę strukturalną stanowi zniesienie wojskowych jednostek prokuratury i przekazanie ich zadań do realizacji przez prokuraturę powszechną.

Reorganizacja prokuratury - dokonana na podstawie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze została potraktowana przez ustawodawcę jako uzasadnienie dla ponownego powołania prokuratorów do poszczególnych prokuratur, a także dla przenoszenia prokuratorów na inne stanowiska służbowe. Zniesienie Prokuratury Generalnej, prokuratur apelacyjnych oraz wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury połączone zostało ze swoistą weryfikacją kadrową prokuratorów.

Kwestionowane przepisy ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze są niezgodne z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, ponieważ w sposób arbitralny, bez wskazania w ustawie kryteriów, pozwalają Ministrowi Sprawiedliwości pełniącemu urząd Prokuratora Generalnego decydować o tym, czy dany prokurator zostanie powołany do nowo utworzonej jednostki organizacyjnej w miejsce zniesionej jednostki organizacyjnej prokuratury, czy też zostanie przeniesiony na inne stanowisko służbowe. Dotychczasowy prokurator Prokuratury Generalnej (prokuratury apelacyjnej) może w tym trybie zostać przeniesiony nawet do prokuratury rejonowej. W ten sposób zostaje przekreślony cały jego dorobek zawodowy. Oceny tej nie zmienia fakt, że przeniesieni prokuratorzy zachowują swoje dotychczasowe wynagrodzenie.

Przepisy zaskarżone we wniosku Rzecznika w sposób bezpośredni ingerują w dobre imię przenoszonych w tym trybie prokuratorów. Kształtują one bowiem w oczach opinii publicznej przekonanie (nawet jeśli przekonanie to jest mylne), że degradowany przez swojego zwierzchnika prokurator zasłużył na takie traktowanie. Decyzja o przeniesieniu na niższe, a nawet najniższe stanowisko służbowe przekreśla dotychczasowy dorobek zawodowy prokuratora i stanowi wyraz negatywnej oceny jego dokonań zawodowych. W ten sposób dotyka ona bezpośrednio jego dobrego imienia w oczach współpracowników oraz w oczach opinii publicznej. Każdy zaś, jak wynika z Konstytucji, ma prawo bronić swojego dobrego imienia, a obowiązkiem państwa jest mu to umożliwić.

Ustawodawca, decydując się na wprowadzenie przepisów przewidujących arbitralne przenoszenie prokuratorów na inne stanowiska służbowe do hierarchicznie niższych jednostek organizacyjnych prokuratury (a więc w praktyce na ich degradację służbową), nie stworzył tym prokuratorom żadnych gwarancji procesowych umożliwiających im ochronę dobrego imienia. Prokuratorzy, którzy zostali przeniesieni na niższe stanowiska służbowe nie mają możliwości uruchomienia postępowania sądowego, które rozstrzygnie czy w wyniku tego przeniesienia nie zostały naruszone ich prawa. Dlatego zaskarżone przepisy naruszają też konstytucyjne prawo do sądu.

Rzecznik wskazał ponadto we wniosku, że przeniesienie na inne miejsce służbowe stanowi także jedną z najsurowszych kar dyscyplinarnych dla prokuratora. Swoją surowością ustępuje jedynie wydaleniu prokuratora ze służby. W postępowaniu dyscyplinarnym, w którym prokuratorowi wymierzana jest kara przeniesienia na inne miejsce służbowe, prokurator korzysta jednak z dwuinstancyjnego sądownictwa dyscyplinarnego, a ponadto ma zapewnioną możliwość złożenia kasacji do Sądu Najwyższego.

#### **II.510.360.2016 z 6 maja 2016 r. - wniosek w sprawie wykorzystania w procesie karnym dowodów zebranych nielegalnie - tzw. owoce zatrutego drzewa**

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył przepis art. 168a kodeksu postępowania karnego mówiący, że dowodu nie można uznać za niedopuszczalny wyłącznie na tej podstawie, że został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego. Zdaniem Rzecznika przepis ten, w brzmieniu obowiązującym od 15 kwietnia 2016 r., jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do obrony, prawem do sądu, prawem do prywatności, prawem do ochrony tajemnicy komunikowania się, a także zakazem tortur. Kwestionowany przepis jest niezgodny także z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która opiera się na pewności

prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne.

Przed wejściem w życie nowelizacji kodeksu postępowania karnego z 11 marca 2016 r., niedopuszczalne było przeprowadzenie i wykorzystanie dowodu uzyskanego do celów postępowania karnego za pomocą czynu zabronionego. Projekt ustawy wniesiony do Sejmu w dniu 27 stycznia 2016 r. (druk sejmowy nr 207) ograniczał się do uchylecia art. 168a k.p.k. Jednak na etapie prac sejmowych wprowadzono w formie poprawki dalej idącą zmianę.

Jak podkreśla we wniosku Rzecznik, trudno jest znaleźć uzasadnienie dla przepisu, który nakłada na sąd nie tylko możliwość, ale aż obowiązek uwzględnienia dowodów pozyskanych nielegalnie. Zobowiązanie sądu do uwzględnienia dowodu, który został pozyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego narusza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Nie zmienia tego wprowadzenie wyjątków, które uniemożliwiają przeprowadzenie dowodu pozyskanego w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności.

Procedura karna ma być skonstruowana w taki sposób, aby gwarantowała sprawiedliwe rozpoznanie sprawy, a więc w poszanowaniu prawa, a także uprawnień stron i uczestników postępowania, a przede wszystkim ich prawa do podmiotowego traktowania. Oznacza to, że postępowanie musi być prowadzone zgodnie z prawem i rzetelnie. Naruszeniem zasady rzetelnego procesu jest chociażby oparcie materiału dowodowego na bezpodstawnej prowokacji prowadzonej w ramach czynności operacyjnych. Taki materiał dowodowy nie powinien zostać uwzględniony przez sąd.

Zaprzeczeniem obowiązku działania przez organy władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa jest nakazanie sądom uwzględniania w postępowaniu, a poniekąd także w wyrokowaniu, dowodów pozyskanych przez organy władzy publicznej w sposób niezgodny z prawem. Taki wymóg nałożony na sądy może nawet zachęcać organy państwa do pozyskania materiału dowodowego bez względu na ograniczenia prawne.

Prawo do obrony, aby mogło być skutecznie realizowane, wymaga możliwości przewidywania sposobu działania oskarżyciela publicznego. Taką możliwość daje tylko gwarancja, że działa on w sposób praworządny, a więc w granicach i na podstawie prawa. W przeciwnym razie musi dojść do poważnego naruszenia zasady równości broni, która w istocie i tak jest zachwiana, gdyż organy państwa zawsze dysponują bardziej zaawansowanymi środkami, które umożliwiają realizowanie stawianych im zadań.

Bezprawne pozyskiwanie dowodów przez organy władzy publicznej może też naruszać konstytucyjne prawo do prywatności. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się, że nie tylko zastosowanie, ale już samo obowiązywanie przepisów zezwalających na arbitralną ingerencję organów władzy publicznej, poprzez inwigilację, w sferę prywatności jednostek, stanowi naruszenie art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

### **VII.511.3.2014 z 25 maja 2016 r. - wniosek w sprawie umożliwienia sędziom odwołania się od decyzji Ministra Sprawiedliwości odmawiającej przeniesienia na inne miejsce służbowe**

Przepis art. 75 § 4 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych nie przewiduje możliwości poddania kontroli sądu decyzji Ministra Sprawiedliwości odmawiającej uwzględnienia wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe i – zdaniem Rzecznika - w tym zakresie narusza konstytucyjne prawo do sądu. Prawodawca umożliwił kontrolę decyzji Ministra Sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy tylko w sytuacji przeniesienia sędziego bez jego zgody.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje faktu, że jedną z fundamentalnych zasad ustroju sądów zagwarantowanych w Konstytucji jest wykonywanie przez sędziego władzy sądowniczej w tym sądzie, w którym ma on swoje miejsce służbowe. Powołując do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, Prezydent wyznacza miejsce służbowe sędziego, które może być zmienione tylko w wyjątkowych wypadkach, w ściśle określonym trybie.

Zasada wykonywania przez sędziego władzy sądowniczej tylko w tym sądzie, do którego został powołany łączy się nierozzerwanie z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawa i jest jednym z elementów określających istotę i funkcję niezawisłości sędziowskiej. Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego. W praktyce mogą pojawić się sytuacje, gdy konieczne staje się przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe, np. gdy po powołaniu na stanowisko sędziego zmieniło się miejsce stanowiące jego centrum życiowe. Codzienne dojazdy sędziego do odległej miejscowości, w której znajduje się siedziba sądu, mogą negatywnie wpływać na efektywność jego pracy i utrudniać wykonanie powierzonych mu zadań.

W sprawie będącej przedmiotem wniosku chodzi o wykazanie, że zgodnie ze standardami konstytucyjnymi, sędziemu przysługuje prawo dostępu do sądu, czyli prawo do uruchomienia procedury przed sądem. Wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z wyraźnego przepisu rangi ustawowej. Tego typu ograniczenia, w przypadku decyzji Ministra Sprawiedliwości nieuwzględniającej wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe nie



przewiduje art. 75 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych ani żaden inny przepis tej ustawy.

Umożliwienie złożenia przez sędziego odwołania do Sądu Najwyższego od decyzji Ministra Sprawiedliwości odmawiającej przeniesienia na inne miejsce służbowe pozwoliłoby wyważyć argumenty przemawiające za przeniesieniem sędziego bądź przeciwko przeniesieniu ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości. Przyznanie sędziemu prawa do uruchomienia procedury przed sądem nie gwarantuje, że każdy taki wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie. Oznacza natomiast, że niezależny, bezstronny organ, jakim jest sąd, oceni poprawność decyzji podjętej przez Ministra Sprawiedliwości.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaznacza we wniosku, że wprowadzenie mechanizmu sądowej kontroli decyzji Ministra Sprawiedliwości nie wpłynie negatywnie na organizację wymiaru sprawiedliwości. Warunkiem podstawowym, umożliwiającym przeniesienie sędziego, którym powinien kierować się sąd, jest zapewnienie ładu organizacyjnego sądownictwa, a tym samym zagwarantowanie obywatelom ich konstytucyjnego prawa do właściwego sądu.

### **Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich:**

[V.511.141.2014 z 14 sierpnia 2013 r.](#) - w sprawie obowiązku zapewnienia przez osoby niepełnosprawne, na potrzeby egzaminu na prawo jazdy, pojazdu przystosowanego do posiadanej niepełnosprawności.

**Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z 8 czerwca 2016 r., sygn. akt K 37/13) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy ustawy z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, w zakresie, w jakim nie przewidują udzielenia przez władze publiczne efektywnej pomocy osobie niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia, w zapewnieniu pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii B są niezgodne z Konstytucją RP i Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz naruszają prawo osób niepełnosprawnych do pomocy państwa.

[VII.510.36.2014 z 30 stycznia 2014 r.](#) – w sprawie zakresu immunitetu parlamentarnego

**Wniosek oddalony** (wyrok z 21 kwietnia 2016 r. (sygn. akt K 2/14). Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionowany przez Rzecznika zapis mieści się w ramach zapisanej w konstytucji "działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu". Wskazał również, że wykładnia zakwestionowanego pojęcia „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” jest w orzecznictwie sądowym

jednolita, a przez to nie skutkuje zasadniczymi wątpliwościami co do zakresu przedmiotowego immunitetu parlamentarnego.

**II.802.1.2014 z 14 stycznia 2015 r.** – w sprawie odpowiedzialności pracowników za ujawnienie danych zastrzeżonych przez przedsiębiorcę

**Postępowanie umorzone** (postanowienie z 26 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 4/15). Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W ocenie Trybunału wniosek inicjujący postępowanie w sprawie nie spełniał ustawowych przesłanek warunkujących merytoryczną kontrolę konstytucyjności.

**V.7011.47.2014 z 25 marca 2015 r.** – w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe

**Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. akt U 1/15). Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska Rzecznika uznając, że tryb potwierdzania skierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową może obejmować wskazanie przez wojewódzki oddział NFZ rodzaju leczenia uzdrowiskowego, daty jego rozpoczęcia czy właściwego zakładu lecznictwa uzdrowiskowego

**XI.517.1.2015 z 3 listopada 2015 r.** – w sprawie zasad umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej

**Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 28 czerwca 2016 r. sygn. akt K 31/15) Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne przepisy, które nie dają żadnych szans osobie ubezwłasnowolnionej, by sprawdzić, czy jest zamknięta w domu pomocy społecznej w sposób zasadny. Możliwość udzielenia przez sąd zezwolenia opiekunowi na umieszczenie w domu pomocy społecznej osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, z pełnym pominięciem jej woli (przy założeniu, że osoba ta zachowała zdolność komunikowania swoich potrzeb i decyzji) stanowi przykład ustawowego odpodmiotowienia, oraz narusza jej godność. Ponadto przyjęcie osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej do domu pomocy społecznej ingeruje w jej wolność osobistą m.in. ze względu na zmianę miejsca zamieszkania oraz konieczność podporządkowania się regulaminowi pobytu w domu pomocy społecznej, tym samym narusza konstytucyjne gwarancje wolności osobistej.

## 2. Przystąpienia do postępowań w sprawie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego

**III.7060.334.2016 z 5 maja 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z Konstytucją ze względu na niedochowanie formalnych wymogów związanych z konstrukcją przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia. (sygn. akt K 11/16)

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego i przedstawił swoje stanowisko dotyczące zakwestionowanych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

W opinii Rzecznika art. 21 ustawy systemowej, ani też pozostałe przepisy ustawy, nie zawierają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Przepisy ustawy nie wskazują kierunków rozwiązań, jakie powinien przyjąć minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, regulując w sposób szczegółowy podstawę wymiaru składek. Kształt upoważnienia powoduje, że organ wydający rozporządzenie może dowolnie regulować zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, a zwłaszcza zasady wyłączenia z ich podstawy niektórych rodzajów przychodów. Nie jest bowiem ograniczony kierunkami i wskazówkami wynikającymi z wytycznych. Wymóg zawarcia wytycznych w przepisie upoważniającym lub w innych przepisach ustawy ma szczególne znaczenie, gdy rozporządzenie reguluje kwestie związane z prawami człowieka i obywatela. Rozporządzenie dotyczy szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek pobieranych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. Reguluje więc kwestie prawa do zabezpieczenia społecznego opartego na zasadach ubezpieczeniowych. Dlatego też ważne jest, aby pracodawca nie tworzył regulacji odnoszącej się do konstytucyjnego prawa obywatela do zabezpieczenia społecznego, nie znajdującej należytego oparcia w wytycznych zamieszczonych w przepisach ustawy systemowej. Zdaniem Rzecznika stwierdzenie niekonstytucyjności art. 21 ustawy systemowej nie powinno prowadzić do pozbawienia ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego możliwości określenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Upoważnienie ministra w tym zakresie nie może mieć jednak cech dowolności i nie może być realizowane na podstawie arbitralnie przyjętych kryteriów, a więc bez racjonalnego uzasadnienia.

Ponadto Rzecznik przychyliła się do wniosku Prokuratora Generalnego w kwestii odroczenia utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu na okres 12

miesiący w celu umożliwienia dostosowania treści upoważnienia ustawowego do standardów konstytucyjnych.

**VII.603.2.2016 z 31 maja 2016 r.** - zgłoszenie udziału Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z wniosku grupy senatorów dotyczącym zmian w ustawie o radiofonii i telewizji określających zasady powoływania i odwoływania członków zarządu "Telewizji Polskiej - Spółki Akcyjnej" i "Polskiego Radia - Spółki Akcyjnej" (sygn. akt K 23/16)

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu z wniosku grupy senatorów w sprawie zasad powoływania i odwoływania członków zarządu "Telewizji Polskiej - Spółki Akcyjnej" i "Polskiego Radia - Spółki Akcyjnej" i przedstawił swoje stanowisko.

Zaskarżone przepisy ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, przyznają rządowi (ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa) kompetencję do bezpośredniego kreowania personalnej obsady rad nadzorczych i zarządów spółek i ustalania treści ich statutów bez udziału KRRiT, a jednocześnie skracają kadencję dotychczasowych władz tych mediów, znoszą fundamentalne ustawowe gwarancje niezależności i pluralizmu w sferze zarządzania i struktury mediów publicznych. Bezpośrednie powoływanie i odwoływanie, bez określenia kadencji, jakiegokolwiek limitowania przesłanek i jakiegokolwiek specyficznej procedury, zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa jest nie do pogodzenia z zasadą niezależności mediów publicznych, wynikającą zarówno z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych tj. Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jak i z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz postanowieniami Konstytucji RP. Przyjęte w ustawie rozwiązania zakładające bieżący, bezpośredni i nieograniczony wpływ rządu stanowią przejaw skrajnej ingerencji w niezależność mediów publicznych, w zakresie kształtowania składu ich organów. Ponadto w ocenie Rzecznika przyjęcie ustawy, która jednorazowo zmieniła omawiane zasady, wywarło skutki również na czas, kiedy ustawa już nie będzie obowiązywać. Ustawodawca nie może swobodnie zawieszać tych praw i wolności, ani zasad ustrojowych takich, jak wolność słowa i wolność mediów, z których wynika zasada niezależności mediów publicznych. Nie można ustawowo wprowadzać ani trwałej, ani przejściowej, zależności mediów publicznych od rządu. W świetle powyższego, w przypadku orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny po dniu utraty mocy obowiązującej ustawy zmieniającej, który zgodnie z art. 4 tej ustawy przypada na dzień 30 czerwca 2016 r., spełniona będzie przesłanka konieczności orzekania w niniejszej sprawie w celu ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

**III.7060.392.2016 z 31 maja 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan dotyczącego określenia płatnika składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu umowy zlecenia (sygn. akt K 15/16)

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z wniosku Konfederacji Lewiatan dotyczącym określenia płatnika składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu umowy zlecenia. Rzecznik przedstawił stanowisko, że przepis ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie nadania statusu płatnika składek dla pracodawcy za pracownika z tytułu umowy zlecenia zawartej przez tego pracownika z osobą trzecią, na podstawie której to umowy wykonał pracę na rzecz własnego pracodawcy jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą wolności działalności gospodarczej i dopuszczalnością ograniczenia tej wolności tylko w drodze ustawy oraz z prawem własności, równą ochronie tego prawa i z zasadą ograniczenia własności tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Przedmiotem wniosku jest ugruntowana wykładnia zaskarżonych przepisów przyjęta w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, w świetle której płatnikiem składek z tytułu umowy zlecenia, jest pracodawca, a nie zleceniodawca. Zakwestionowane przepisy ustawy zostały sformułowane w sposób niepełny i nieprecyzyjny pozwalający na nadanie im praktycznego kształtu kolidującego z Konstytucją. W świetle przepisów ustawy to pracodawca, a nie podmiot, z którym pracownik zawiera umowę cywilnoprawną ma obowiązek pełnienia roli płatnika składek. Pracodawca ma więc obowiązek pełnić rolę płatnika składek należnych od kwot wynagrodzenia z tytułu umów, których nie jest stroną i o których zawarciu może nie wiedzieć. Przyczyny takiego ukształtowania omawianego przepisu należy upatrywać w dążeniu ustawodawcy do ograniczenia korzystania przez pracodawców z umów cywilnoprawnych celem zatrudnienia własnych pracowników do zadań wykonywanych przez nich w ramach łączącego ich stosunku pracy oraz ochronie pracowników przed skutkami zmian, polegających na przekazywaniu pracowników przez macierzystego pracodawcę innym podmiotom. W opinii Rzecznika omawiany przepis ustawy narusza szeroko pojętą zasadę demokratycznego państwa prawnego bowiem co do zasady ustawodawca powinien zagwarantować adresatom unormowań maksymalną przewidywalność i jasność, tak aby nie stawało się ono pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. „Pułapka prawna” polega w tym wypadku na tym,

że pracodawca jako płatnik składek w oparciu o obowiązujący sposób naliczania i odprowadzania składek działając w zaufaniu do dokonanej oceny, podejmuje decyzje w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, ale gdy okaże się, że decyzje organu były błędne ponosi wszelkie konsekwencje tych błędów. Zakwestionowany przepis narusza również konstytucyjne gwarancje wolności działalności gospodarczej, która obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której celem jest osiągnięcie zysku. Działalność gospodarcza ma z założenia zarobkowy charakter. Wolność działalności gospodarczej polega zatem na możliwości podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności i wyboru prawnych form ich realizacji oraz z natury rzeczy podejmowania różnego rodzaju działań faktycznych. Zaskarżony przepis narusza także konstytucyjne prawo do ochrony własności. W przedstawionym wniosku ograniczenie prawa własności polega na naruszeniu prawa do posiadania i dysponowania własnością przez pracodawcę, a wynika ze zobowiązania do uiszczenia składek na ubezpieczenia społeczne w zakresie, który nie został wysłowiony w tekście ustawy, lecz został wyinterpretowany w oparciu o nieprecyzyjną, ustawową normę prawną. Takie ograniczenie w Konstytucji należy uznać za niedopuszczalne.

**II.501.5.2016 z 22 czerwca 2016 r. - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącego stwierdzenia niezgodności przepisów znowelizowanej ustawy Prawo o Prokuraturze z Konstytucją (sygn. akt K 29/16)**

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z wniosku Krajowej Rady Sądownictwa która wniosła o stwierdzenie, że przepisy ustawy o Prawo Prokuraturze, w zakresie, w jakim przyznają Prokuratorowi Generalnemu prawo do ujawniania „w szczególnie uzasadnionych przypadkach także innym osobom”, jak również mediom, informacji zgromadzonych w toku postępowania przygotowawczego, także bez zgody prokuratora prowadzącego postępowanie, w szczególności prawo do ujawniania informacji z toczących się postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw popełnionych przez sędziów lub asesorów sądowych, są niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, z prawem do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, z prawem dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych, z zasadą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw które mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i



moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw, z zasada niezależności sądów i trybunałów, niezawisłości sędziów i zakazie przynależności sędziego do partii politycznych, związku zawodowego oraz z konstytucyjną zasadą trójpodziału władzy.

Przedmiot postępowania w niniejszej sprawie częściowo pokrywa się z materiałą wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika w sprawie stwierdzenia niezgodności przepisów ustawy Prawo o Prokuraturze. W ustawie ustawodawca wprowadził szczególną możliwość udostępniania informacji dotyczących konkretnych spraw, w tym także toczącego się postępowania przygotowawczego oraz organy upoważnione do tych czynności. Nie wprowadził do przepisów ustawy legalnej definicji pojęć „informacje dotyczące konkretnych spraw” czy „informacje z toczącego się postępowania przygotowawczego”. Powstaje więc wątpliwość czy udostępnienie informacji o konkretnej sprawie jest zakresowo węższe od udostępnienia akt czy zostaną udostępnione informacje z jakiejś przyczyny nie uwzględnione w aktach sprawy, a więc zakres informacji będzie szerszy niż wynikałoby to z udostępnienia akt. W opinii Rzecznika taki zapis godzi w konstytucyjne prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia a także zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym przez władze publiczne co znajduje również wyraz w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz prawodawstwie Unii Europejskiej. Celem prawodawcy unijnego jest zapewnienie odpowiedniego standardu ochrony uczestnikom postępowania, zwłaszcza ofiarom, tak aby nie powiększać zakresu ich cierpienia i innych trudności. Udostępnianie informacji o konkretnym postępowaniu powinno być stosowane w naprawdę wyjątkowych wypadkach, bowiem postępowanie jeszcze się nie zakończyło a sąd nie przesądził o winie sprawcy. Dostęp do akt powinni mieć uczestnicy postępowania natomiast inne osoby powinny go uzyskiwać tylko w wyjątkowych przypadkach. Kolejna sprawa to ujawnianie informacji w kontekście przesłanki bezpieczeństwa państwa. Udostępnianie takich informacji gdzie adresatem jest organ władzy publicznej jest w pełni uzasadniony, ale już w przypadku konkretnej osoby niepełniającej funkcji organu władzy publicznej trudny do uzasadnienia. Zdaniem Rzecznika przesłanka bezpieczeństwa państwa jest na tyle nie ostra, że może spowodować dość dowolne jej interpretowanie. Podobne wątpliwości dotyczą przesłanki zezwalającej na przedstawienie innym osobom informacji dotyczących konkretnych spraw prowadzonych przez prokuraturę w postaci „szczególnie

uzasadnionego przypadku”, przesłanka ta nie została poddana przez ustawodawcę żadnej formie kontroli zewnętrznej co prowadzi do braku prawnej ochrony życia prywatnego. W świetle kwestionowanych przepisów ustawy o prokuraturze, przekazywanie informacji mediom budzi również niepokój z uwagi na zagrożenie dla praw i wolności człowieka. Media ze swej natury upowszechniają informacje, niekoniecznie kierując się dobrem uczestników postępowania, a ich działanie może prowadzić do utrudnienia lub uniemożliwienia realizacji celów postępowania karnego i ustalenia istotnych okoliczności popełnienia czynu oraz wykrycia sprawcy. W swoim wniosku Krajowa Rada Sądownictwa sformułowała kilka zagadnień które budzą wątpliwości konstytucyjne. W świetle przepisów Prawa o prokuraturze dotyczących utworzenia samodzielnej komórki organizacyjnej w Prokuraturze Krajowej tzw. Wydział Spraw Wewnętrznych, właściwego w sprawach postępowań przygotowawczych w sprawach najpoważniejszych przestępstw popełnionych przez sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury, a także wykonywania funkcji oskarżyciela publicznego w tych sprawach przed sądem. Wydziałem Spraw Wewnętrznych kieruje naczelnik, który jest prokuratorem przełożonym prokuratorów wykonujących swoje obowiązki w tym wydziale. Przepis ten sugeruje, że ta grupa zawodowa jest obciążona dużym ryzykiem zachowań przestępczych co stoi w sprzeczności z danymi dotyczącymi uchylania immunitetu sędziowskiego. Ponadto zwrócono uwagę, że władza sądownicza powinna być wolna od wpływów władzy wykonawczej i ustawodawczej a w świetle omawianych przepisów zachodzi niebezpieczeństwo złamania tej zasady. W opinii Krajowej Rady Sądownictwa ustawa została przygotowana z pominięciem zasady poprawnej legislacji, poprzez niedookreślone pojęcia lub kolidujące z Konstytucją.

Rzecznik Praw Obywatelskich podzielił zarzuty Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące niezgodności przepisu ustawy o prokuraturze dotyczącego utworzenia samodzielnej komórki organizacyjnej w Prokuraturze Krajowej tzw. Wydział Spraw Wewnętrznych, właściwego w sprawach postępowań przygotowawczych w sprawach najpoważniejszych przestępstw popełnionych przez sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury, a także wykonywania funkcji oskarżyciela publicznego w tych sprawach przed sądem.

### 3. Przystąpienia do postępowań w sprawie pytań prawnych

**II.510.328.2016 z 18 kwietnia 2016 r.** – Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Chorzowie Wydział VII Karny w sprawie (sygn. akt P 4/16) dotyczącej przepisów intertemporalnych w zakresie orzekania kary łącznej.

Rzecznik przedstawił stanowisko, że wskazany przez Sąd Rejonowy przepis ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny jest sprzeczny z zasadą równości obywateli wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) w zakresie, w jakim wyłącza możliwość stosowania przepisów dotyczących kary łącznej obowiązujących od dnia 1 lipca 2015 r., w stosunku do stanów faktycznych, w których wszystkie kary podlegające łączeniu uprawomocniły się po wejściu w życie ustawy nowelizującej k.k.

Problematyka regulacji intertemporalnych w zakresie orzekania kary łącznej pozostaje w trwałym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich. Liczne wnioski zainteresowanych wpływające do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz analiza tej problematyki, skłoniły Rzecznika do skierowania w dniu 31 marca 2016 r. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 19 ust. 1 ustawy nowelizującej Kodeks karny z dnia 20 lutego 2015 r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Argumentacja przedstawiona w wyżej wskazanym wniosku Rzecznika zachowuje aktualność w niniejszej sprawie.

Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą Kodeks karny z 20 lutego 2015 r. dotyczą istoty instytucji zbiegu przestępstw oraz kary łącznej. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie nowego modelu orzekania kary łącznej, opartego na zupełnie innej filozofii niż model dotychczasowy. Wprowadzone przez art. 19 ust. 1 ustawy kryterium stosowania ustawy karnej we wskazanym zakresie ma charakter racjonalnie nieuzasadniony i arbitralny a kwestionowana norma zdaje się pozostawać w sprzeczności nie tylko z celami i funkcjami prawa karnego, ale także z podstawowymi założeniami systemu ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej. Jak słusznie zauważył Sąd pytający, o arbitralności przedmiotowej regulacji świadczy chociażby fakt, że wskazany przepis może stanowić swoistą zachętę do popełnienia kolejnego przestępstwa w przypadku, gdy połączenie kar dotychczas orzeczonych wobec skazanego nie byłoby możliwe na zasadach przewidzianych w Kodeksie karnym po nowelizacji. Prawomocne skazanie za kolejne przestępstwo, już pod rządami ustawy nowej, otwierałoby bowiem drogę do objęcia wszystkich dotychczasowych kar podlegających łączeniu węzłem kary łącznej opartym na zasadach wprowadzonych nowelizacją.

**V.511.162.2016 z 5 maja 2016 r.** - Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z pytania

prawnego Sądu Rejonowego Poznań – Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu dotyczącej braku przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką (sygn. akt P 6/16)

Rzecznik przedstawił stanowisko zgodnie z którym, art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2003 r., w zakresie, w jakim odnosi się do braku przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką i możliwości egzekwowania tych zobowiązań tylko z przedmiotu hipoteki, jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości ochrony praw majątkowych.

Zdaniem Rzecznika zakwestionowany przepis w sposób nieuprawniony różnicuje sytuację podatników, którzy posiadają składniki majątkowe, na których można ustanowić hipotekę, traktując ich w gorszy sposób z punktu widzenia zasad przedawnienia zobowiązań podatkowych, niż pozostałych. W wyniku ustanowienia zabezpieczenia w formie hipoteki, podatnicy zostają pozbawieni ochrony swoich praw, gdyż po upływie terminu przedawnienia, ich zobowiązanie może być nadal egzekwowane. W sytuacji podatników, wobec których zastosowano inne formy zabezpieczenia, przedawnienie zobowiązań nastąpi na zasadach ogólnych. Taka regulacja prowadzi do nieuprawnionego przeniesienia ciężaru braku przedawnienia zobowiązań podatkowych tylko na jedną kategorię podatników. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie ma podstaw do bardziej rygorystycznego traktowania podatników, którzy dysponują określonym rodzajem składników majątkowych.

**III.7060.332.2016 z 5 maja 2016 r.** – Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych P 2/16 dotyczącego braku możliwości przeliczenia okresów opieki nad dzieckiem przez osoby pobierające emeryturę wyliczoną na „starych” zasadach.

Osoby, których emerytura została wyliczona na „starych” zasadach (urodzone przed 1 stycznia 1949 r.), a które korzystały z urlopów wychowawczych, nie mogą skorzystać z możliwości przeliczenia wysokości emerytury i zwiększenia świadczenia po zmianach wprowadzonych w maju 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, które dotyczy tej kwestii (P 2/16). Zostało ono zainicjowane pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie.

Nowelizacja ustawy emerytalnej, która weszła w życie 1 maja 2015 r. zmieniła sposób obliczania kapitału początkowego, od którego zależy wysokość emerytur. Przy wyliczaniu kapitału początkowego uwzględnia się okresy składkowe i nieskładkowe. Okresy opieki nad dzieckiem wcześniej liczone były jak każdy inny okres

nieskładkowy (0,7 proc. podstawy wymiaru kapitału początkowego). Obecnie obliczane są podobnie jak okresy składkowe (1,3 proc. podstawy wymiaru kapitału początkowego).

Kapitał początkowy obliczany jest jednak tylko dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 roku. Dlatego osoby, które mają emeryturę wyliczoną według „starych” zasad, nie mogą skorzystać z możliwości korzystniejszego przeliczenia okresów, podczas których nie pracowały, ale opiekowały się dzieckiem.

W ocenie Rzecznika z zasady równego traktowania w prawie do zabezpieczenia społecznego wynika obowiązek jednakowego traktowania urlopów wychowawczych, urlopów bezpłatnych oraz okresów niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem zarówno dla potrzeb ustalania podstawy wysokości emerytury lub renty w starym systemie emerytalnym, jak i kapitału początkowego w nowym systemie.

Dlatego Rzecznik przyłączył się do toczącego się postępowania i przedstawił stanowisko, w którym wskazał na niekonstytucyjność istniejących rozwiązań.

**III.7060.333.2016 z 5 maja 2016 r. - Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego dotyczącego określenia płatnika składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu umowy zlecenia (sygn. P 1/16).**

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Szczecinie mającym na celu wyjaśnienie: czy art. 8 ust. 2a w zw. z art. 4 pkt 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych rozumiany w ten sposób, że płatnikiem składek za osobę wykonującą pracę na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, jest ten pracodawca, jest zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, ochroną prawa własności, które może być ograniczone tylko w drodze ustawy oraz z zasadą równości i powszechności opodatkowania.

Rzecznik przedstawił stanowisko, że przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nadających status płatnika składek dla pracodawcy za pracownika z tytułu umowy zlecenia zawartej przez tego pracownika z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, jest niezgodny z przedstawionymi normami konstytucyjnymi.

Pracownicy podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu i wypadkowemu na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Na gruncie wprowadzonych do ustawy systemowej nowych zapisów pracownikiem jest również osoba wykonująca prace na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, innej umowy świadczenia usług, do której zgodnie z Kodeksem

Cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. Zamiarem ustawodawcy było wprowadzenie tak sformułowanego przepisu w celu ograniczenia korzystania przez pracodawców z umów cywilnoprawnych celem zatrudnienia własnych pracowników do zadań wykonywanych przez nich w ramach łączącego ich stosunku pracy oraz ochronie pracowników przed skutkami zmian, polegających na przekazywaniu pracowników przez macierzystego pracodawcę innym podmiotom. Zgodnie z definicją „płatnika składek” wynikającą z niniejszej ustawy (art. 4 pkt 2), płatnikiem składek jest pracodawca w stosunku do pracowników i poborowych odbywających służbę zastępczą oraz osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna pozostająca z osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi. Art. 8 ust. 2a ustawy systemowej przypisuje płatnikowi składek określone obowiązki w zakresie składek z tytułu umów cywilnoprawnych zawartych przez pracowników z pracodawcą bądź osobą trzecią. Przepis ten nie definiuje płatnika składek, ani też nie zmienia treści art. 4 pkt 2 lit. A tej ustawy. Nie zmienia więc cechy płatnika składek, którą jest pozostawanie z osobą fizyczną w stosunku prawnym, uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi, na cechę w postaci faktycznego wykonywania pracy na rzecz płatnika składek. Zgodnie z obowiązującą wykładnią to pracodawca, a nie podmiot, z którym pracownik zawiera umowę cywilnoprawną ma obowiązek pełnienia roli płatnika składek z tytułu umów których nie jest stroną i o których zawarciu mógł nawet nie wiedzieć. Konstytucyjna zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc zapewnieniu jednostce szeroko rozumianego bezpieczeństwa prawnego. Natomiast przepis ustawy narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego bowiem co do zasady ustawodawca powinien zagwarantować adresatom unormowań maksymalną przewidywalność i jasność, tak aby nie stawało się ono pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Zdaniem Rzecznika przyjęta w drodze wykładni rozszerzona rola pracodawcy jako płatnika składek prowadzi do obciążenia pracodawcy podwyższonymi kosztami składek z tytułu przychodu, jaki pracownik uzyskał na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią i stanowi ingerencje w prawo własności i narusza prawo do posiadania i dysponowania własnością przez pracodawcę. Ponadto Rzecznik podzielił stanowisko sądu apelacyjnego że przepis prawa interpretowany w drodze wykładni rozszerzającej nie może stanowić podstawy prawnej zobowiązania podmiotu prawa do ponoszenia



daniny publicznej, w tym także zobowiązania do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Ustawa systemowa powinna jednoznacznie określać, kto jest płatnikiem składek a brak takiej kompletności, precyzji i jednoznaczności w ustawie systemowej wskazuje na naruszenie Konstytucji.

**IV.7005.7.2016 z dnia 5 maja 2016 r.** – Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego dotyczącego gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (sygn. akt P 5/16 i P 123/15).

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Grudziądzu oraz wniósł o rozpoznanie łącznie z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Elblągu ze względu na jednakowe określenie przedmiotu kontroli. Celem postępowania jest wyjaśnienie: czy przepis ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – w zakresie określającym należne Agencji Nieruchomości Rolnych wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości przez osobę władającą nią bez tytułu prawnego w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu jest zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą równości, zasadą równej ochrony własności i praw majątkowych.

Rzecznik przedstawił stanowisko, zgodnie z którym zaskarżony przepis ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest niezgodny z konstytucyjną zasadą ochrony własności, zasadą równości oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Zakwestionowany przepis miał przeciwdziałać nadużyciom przy korzystaniu z dopłat unijnych dla rolnictwa pobieranych przez podmioty korzystające z gruntów rolnych bez tytułu prawnego. Rzecznik dostrzega, że konstrukcja unijnego wsparcia może prowadzić do patologii ale założeniem wspólnej polityki rolnej jest co do zasady wspieranie osób faktycznie gospodarujących na nieruchomościach rolnych bez względu na to czy są legalnymi posiadaczami gruntu czy też nie. Proceder zajmowania cudzych gruntów stał się wyjątkowo opłacalny a jego skala mogłaby pozbawić Agencję możliwości realizowania ustawowych celów. Jednak po zapoznaniu się z wynikami kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli nie ma żadnych wątpliwości, że główną przyczyną problemów była poza samym ukształtowaniem zakresu pomocy unijnej, niegospodarność Agencji Nieruchomości Rolnych i praktyczne zaniechanie wykorzystywania przysługujących jej uprawnień właścicielskich.

Ustawodawca w niniejszej sprawie w sposób nieuzasadniony wprowadził regulację godzącą w zasady ustrojowe wynikające z Konstytucji. Argument o prewencyjności przepisu w stosunku do niekontrolowanego zajmowania nieruchomości rolnych znajdujących się w zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa i podlegających pieczy Agencji nie uzasadnia zróżnicowania ochrony prawa rzeczowego na płaszczyźnie podmiotowej. Pomimo istniejącego problemu zawłaszczania gruntów państwowych w celu pozyskania środków finansowych z systemu dopłat bezpośrednich, przyjęte rozwiązanie wydaje się nieadekwatne i zbyt restrykcyjne dla prywatnych uczestników obrotu. Ponadto powoduje uprzywilejowanie przysługujące Skarbowi Państwa nie wynikające z żadnej normy konstytucyjnej. Przepis prowadzi jedynie do ukarania posiadaczy, nie mobilizuje Agencji do podejmowania skuteczniejszych działań na rzecz odzyskiwania gruntów a jest w szczególności krzywdzący dla posiadaczy w dobrej wierze. Zdaniem Rzecznika ustawodawca chcąc chronić majątek państwowy naruszył prawa majątkowe osób trzecich co w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych. Ponadto nakładanie takiego samego obowiązku zapłaty wysokiej sumy pieniężnej na posiadacza w dobrej wierze i w złej wierze powoduje naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

**III.7040.23.2016 z 30 maja 2016 – Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego dotyczącego terminu odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę (sygn. akt P 8/16).**

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy mającego na celu wyjaśnienie: czy siedmiodniowy termin od dnia doręczenia pisma wypowiedzającego umowę o pracę na wniesienie odwołania do sądu pracy jest zgodny z konstytucyjnym prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Rzecznik przedstawił stanowisko, że siedmiodniowy termin do wniesienia przez pracownika odwołania od doręczenia oświadczenia pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu.

Przewidziany w art. 264 § 1 k.p. krótki termin na wniesienie odwołania jest terminem prawa materialnego, co oznacza, że niezachowanie tego terminu powoduje oddalenie powództwa. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich krótkość terminu do dokonania czynności wniesienia odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę nie gwarantuje pracownikowi realnego prawa dostępu do sądu, ponieważ nie zapewnia

niezbędnego czasu na wniesienie odwołania i negatywnie wpływa na możliwość dochodzenia roszczeń związanych z istotą stosunku pracy. Decyzja pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę niesie w sobie określone zagrożenia dla pracownika i jego rodziny, związane z jego przyszłością zawodową oraz możliwością uzyskiwania dochodów z pracy. Niezależnie od stanu emocji, naturalnych w takim przypadku, pracownik musi w ciągu siedmiu dni przeanalizować swoją sytuację, a w przypadku podjęcia decyzji o wniesieniu odwołania zebrać argumenty i dowody na poparcie swoich roszczeń, a także często poszukać pomocy profesjonalnego pełnomocnika w celu uzyskania porady prawnej lub pomocy w zakresie przygotowania i wniesienia pozwu. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich unormowanie dotyczące sądowego terminu zawitego związanego z odwołaniem od wypowiedzenia (art. 264 § 1 k.p.) jest ściśle związane z realizacją konstytucyjnych reguł porządku prawnego, które gwarantują skuteczną ochronę praw pracowników przez dostęp do sądu. Zakwestionowana w pytaniu prawnym regulacja, która ustanawia zbyt krótki termin na wniesienie odwołania do sądu narusza konstytucyjne prawo dostępu do sądu, z uwagi na to, że w sposób rzeczywisty i istotny ogranicza możliwość dochodzenia ochrony praw na drodze sądowej. Ograniczenie w nadmierny sposób (do siedmiu dni) ram czasowych wystąpienia z powództwem może w praktyce prowadzić do zaniechania korzystania z tego środka prawnego, nawet wtedy, gdy decyzja pracodawcy w przedmiocie wypowiedzenia umowy o pracę godzi w oczywisty sposób w obowiązujący porządek prawny. Nadmiernego rygoryzmu tego unormowania nie łagodzi instytucja przywrócenia terminu (art. 265 k.p.), która znajduje zastosowanie wówczas, gdy pracownik uchybił terminowi bez swojej winy, a więc nie dotyczy każdego przypadku definitywnej utraty możliwości dochodzenia roszczenia na drodze sądowej.

**IV.7210.15.2016 z 31 maja 2016 r.** - Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego dotyczącego ustanowienia i przeniesienia przez spółdzielnię mieszkaniową odrębnej własności lokalu (sygn. akt P 7/16).

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gdańsku mającego na celu wyjaśnienie: czy przepis ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w zakresie w jakim uniemożliwia realizację roszczenia o ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową przyznanego w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w sytuacji gdy zadośćuczynienie przesłance samodzielności lokalu wymaga wykonania robót adaptacyjnych jest zgodny z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz prawem do

sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Rzecznik przedstawił stanowisko, zgodnie z którym powyższy przepis jest niezgodny z powołanymi normami konstytucyjnymi. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich sposób ujęcia przedmiotu zaskarżenia wymaga pewnej korekty, bowiem sąd pytający domaga się od Trybunału Konstytucyjnego wyroku interpretacyjnego, którego istota miałaby się sprowadzać do dokonania odmiennej od utrwalonej i powszechnie przyjętej wykładni zaskarżonego przepisu ustawy o spółdzielni mieszkaniowej w kwestii wpływu regulacji na dalsze obowiązywanie tego przepisu. Taki sposób ujęcia przedmiotu zaskarżenia prowadziłby do uzyskania od Trybunału Konstytucyjnego powszechnie obowiązującej wykładni przepisu a nie dokonania oceny konstytucyjności obowiązującej normy prawnej co jest niedopuszczalne. Jednak inne ujęcie przedmiotu zaskarżenia, zaproponowane przez Rzecznika, wydaje się odpowiadać intencjom sądu pytającego i sprowadza się do uzyskania stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w omawianej kwestii.

Rzecznik wskazał również, że przepis ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie w jakim umożliwia realizację roszczenia o ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności lokalu przez spółdzielnie mieszkaniową, w sytuacji gdy zadośćuczynienie przesłance samodzielności lokalu wymaga robót adaptacyjnych, poprzez określenie jako jedynej możliwości dochodzenia roszczenia trybu postępowania procesowego czyni w istocie sądową ochronę przyznanego przez prawo roszczenia iluzoryczną. Zdaniem Rzecznika nie ulega wątpliwości, że omawiany przepis ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wskazując na tryb postępowania sądowego, który w praktyce nie zapewnia skutecznej ochrony przyznanemu przez prawo roszczeniu jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ponadto Rzecznik zwrócił również uwagę, że od momentu uchwalenia w 2000 r. ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ustawodawca przyjął jako wiodącą koncepcję powszechnego „uwłaszczenia” polegającego na ułatwieniu przekształcenia istniejących tytułów prawnych do lokali w ramach spółdzielni mieszkaniowych w prawo własności. Funkcjonująca ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych ugruntowała przekonanie obywateli, że państwo wspiera i chroni ich dążenia do uzyskania prawa własności w wyniku swoistego przekształcenia zaproponowanego w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. Gwarancją ochrony jest przyznanie przez prawo roszczenia o przeniesienie prawa własności lokalu przez spółdzielnię i zagwarantowanie drogi sądowej dla realizacji tego roszczenia w przypadku bezczynności spółdzielni. Określenie trybu postępowania sądowego, które implikuje brak faktycznej możliwości zadośćuczynienia roszczenia w

każdej sytuacji, musi być zdaniem Rzecznika postrzegane jako naruszające zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa i wskazuje, że tryb ten nie jest instrumentem gwarantującym ochronę prawną temu roszczeniu.

**V.7000.153.2016 z 3 czerwca 2016 r.** – Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącym pytania prawnego Sądu Rejonowego w Grudziądzu I Wydział Cywilny oraz pytania prawnego Sądu Rejonowego w Grudziądzu I Wydział Cywilny (sygn. P 10/16).

Stanowisko w sprawie Rzecznik przedstawi w późniejszym terminie.

#### **4. Przystąpienia do postępowań w sprawie skarg konstytucyjnych**

**V.7100.9.2016 z dnia 5 maja 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej procedury postępowania upadłościowego (sygn. akt SK 1/16).

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił stanowisko, zgodnie z którym przepisy Prawa upadłościowego i naprawczego oraz ustawy o finansach publicznych są niezgodne z zasadą ochrony własności i praw dziedziczenia, z prawem do wywłaszczenia które jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem oraz z zasadą ograniczenia własności tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności, a także z zasadą wolności działalności gospodarczej.

W opinii Rzecznika przepisy Prawa upadłościowego i naprawczego wskazują na niezgodną z Konstytucją RP, nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności. Głównym celem postępowania upadłościowego jest ochrona wierzycieli i zaspokojenie ich roszczeń w jak najwyższym stopniu, dlatego też pozbawienie podmiotów znajdujących się w stanie upadłości prawa do korzystania z sum pieniężnych wchodzących do masy upadłości i jednocześnie przyznanie Ministrowi Finansów prawa do zarządzania tymi środkami na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa jest zbyt głęboką ingerencją w prawo własności. Przepisy zaskarżonej ustawy nie określają również w sposób precyzyjny i jednoznaczny trybu ubiegania się syndyka o zwrot sum pieniężnych złożonych do depozytu sądowego i mogą pozostawać w dyspozycji Ministra Finansów przez czas jaki uzna on za potrzebny. Środki pozostawione w depozycie sądowym stają się własnością Skarbu Państwa a po stronie składającego powstaje roszczenie o ich zwrot ale w sensie ekonomicznym pozostają nadal składnikiem majątku upadłego. W ocenie Rzecznika przeniesienie własności środków pieniężnych upadłego na rzecz Skarbu Państwa oznacza

przymusowe „wywłaszczenie” ale ponieważ następuje bez rekompensaty jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie za słusznym odszkodowaniem. Celem postępowania upadłościowego jest likwidacja masy upadłości, ale syndyk może zdecydować o dalszym prowadzeniu przedsiębiorstwa w celu wykorzystania ewentualnych przychodów na pokrycie kosztów zaspokojenia wierzycieli a także realna perspektywa sprzedaży przedsiębiorstwa w całości lub zorganizowanych częściach. Zdaniem Rzecznika skutkiem nowelizacji przepisu dotyczącego ustanowienia obowiązku złożenia sum pieniężnych wyłącznie do depozytu sądowego bez możliwości wpłaty ich na oprocentowany rachunek w banku komercyjnym oraz brak ustawowego trybu zwrotu tych środków stanowi pozbawienie podmiotu znajdującego się w stanie upadłości prawa do dalszego prowadzenia działalności gospodarczej a w konsekwencji naruszenie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej i ograniczenia tego prawa tylko w drodze ustawy. Za niezgodne z Konstytucją należy zatem uznać normy, które nakładają na podmioty w upadłości „obowiązek” przymusowego wsparcia budżetu państwa i pozbawiają tę grupę przedsiębiorców możliwości zwiększenia kapitału przeznaczonego na zaspokajanie roszczeń wierzycieli.

**II.511.396.2016 z dnia 18 maja 2016 r. - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej braku możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie wyłączenia oskarżyciela posiłkowego z udziału w postępowaniu karnym (sygn. akt SK 5/16).**

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej braku możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie wyłączenia oskarżyciela posiłkowego z udziału w postępowaniu karnym i przedstawił następujące stanowisko: art. 56 § 3 ustawy Kodeksu postępowania karnego - w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie art. 56 § 2 tego Kodeksu i odnoszącego się do oskarżyciela posiłkowego – jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i niezależny sąd oraz z zasadą dwuinstancyjności postępowania. Przykładem uprawnień pokrzywdzonego mających swe źródło w konstytucyjnym prawie do sądu jest niewątpliwe prawo do działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego ubocznego. Pokrzywdzony nabywając status oskarżyciela posiłkowego, staje się stroną postępowania, co wiąże się z pozyskaniem szeregu istotnych uprawnień. Prawo do działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego ubocznego nie może być jednak prawem fasadowym, iluzorycznym, a takowym się staje, jeżeli pokrzywdzony, działający w charakterze



oskarżyciela posiłkowego pozbawiony jest możliwości złożenia zażalenia na postanowienie sądu w przedmiocie wyłączenia go z udziału w postępowaniu, co czyni proces karny nierzetelnym i niesprawiedliwym. Co istotne, pokrzywdzony uzyskuje status oskarżyciela posiłkowego już przez samo złożenie oświadczenia o przystąpieniu do sprawy w takim charakterze. Ustawodawca nie zagwarantował mechanizmów zabezpieczających pokrzywdzonemu możliwości zweryfikowania orzeczenia wydanego na podstawie art. 56 § 2 k.p.k., które może być dotknięte błędem. O powyższym świadczy chociażby fakt, że pokrzywdzony w sprawie będącej kanwą skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie został pozbawiony statusu oskarżyciela posiłkowego w końcowej fazie postępowania przed sądem I instancji. Trudno zaakceptować z punktu widzenia konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania niemożność spowodowania kontroli instancyjnej postanowienia sądu wydanego na podstawie art. 52 § 2 k.p.k. Wprawdzie wskazany art. 78 Konstytucji dopuszcza możliwość ograniczenia możliwości zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, to wydaje się jednak, że gdy w grę wchodzi możliwość realizacji uprawnienia konstytucyjnego, nie powinno mieć miejsca wyłączenie kontroli decyzji organów w tym zakresie. Zdaniem skarżącego trudne do zaakceptowania jest w demokratycznym państwie prawa pozbawienie statusu oskarżyciela posiłkowego w postępowaniu karnym bez kontroli instancyjnej. Rzecznik podziela w całości zarzuty skarżącego.

**II.517.2.2016 z 21 maja 1016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zasady udziału osoby zatrzymanej w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie (sygn. akt SK 6/16).

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował zgodność z Konstytucją RP przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie w jakim nie gwarantują osobie zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia wprowadza zasadę odbywania posiedzeń bez udziału stron. Przepisy regulujące postępowanie w sprawach o wykroczenia nie przewidują wprost możliwości udziału strony w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, co oznacza, że udział strony w takim posiedzeniu jest niemożliwy, chyba że inaczej zarządzi prezes sądu lub sąd. Uniemożliwienie udziału w posiedzeniu w sprawie będącej przedmiotem skargi narusza nie tylko zasadę sprawiedliwości proceduralnej, ale także zasadę gwarantującą prawo do obrony. Z prawa do obrony wynika także prawo do udziału w czynnościach procesowych. Prawo udziału w posiedzeniu oznacza zarówno możliwość fizycznej obecności, jak i aktywności w jej trakcie. Zdaniem Rzecznika

trudno jest znaleźć jakiegokolwiek okoliczności uzasadniające ograniczenie zasady sprawiedliwości proceduralnej i prawa do obrony mogące uzasadniać wyłączenie możliwości udziału strony w postępowaniu sądu rozpoznającego zażalenie na zatrzymanie. Ustawodawca w sposób przekonujący nie wykazał jakichkolwiek dóbr, które mogłyby zostać naruszone przez dopuszczenie strony do udziału w takim posiedzeniu. Zakwestionowane przepisy w ocenie Rzecznika nie mają również oparcia w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności, która dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego i tylko wtedy, gdy istnieje konieczność ich wprowadzenia w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

### **Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skarg konstytucyjnych**

**IV.510.38.2014 z 19 grudnia 2013 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

**Skarga oddalona** (wyrok z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 67/13). Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zarzutu przedstawionego w skardze konstytucyjnej, że brak zaliczenia podatku VAT do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata z wyboru, uniemożliwia czy też ogranicza jednostce konstytucyjnie gwarantowany dostęp do sądu. W ocenie Trybunału nie można przyjąć, że wówczas, gdy sąd przyznaje stronie wygrywającej proces zwrot kosztów wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru według norm określonych w rozporządzeniu w sprawie opłat adwokackich, bez powiększenia tej kwoty o stawkę podatku VAT, występuje nadmiernie wysokie ryzyko ekonomiczne, które ogranicza obywatelowi dochodzenie ochrony jego praw na drodze sądowej.

**II.511.1648.2014 z 12 września 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej wynagrodzenia adwokata z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu.

**Postępowanie umorzone** (postanowienie z 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14). Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na brak dostatecznego uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich.

**V.7200.26.2015 z 19 sierpnia 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej kontroli w zakresie ochrony środowiska. (sygn. akt SK 26/15).

**Postępowanie umorzone** (postanowienie z 29 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 26/15). Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie, bowiem skarżący nie wykazał, że to ustawa lub inny akt normatywny, które były podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w jego sprawie, stanowią źródło naruszenia wolności lub praw.

## **VII. Wystąpienia legislacyjne**

**IX.022.1.2016 z 27 maja 2016 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie propozycji zmian do projektu rozporządzenia w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej.

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawił uwagi i propozycje zmian do projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej.

Zdaniem Zastępcy RPO kontrola generalna nie uzasadnia dokonywania kontroli osobistej wszystkich osadzonych. Ponadto podstawa ta powinna wynikać z postanowień kodeksu karnego wykonawczego, a nie przepisów rozporządzenia. Pozytywnie należy ocenić dookreślenie w projekcie rozporządzenia na czym polega kontrola osobista, a w szczególności wskazanie, że przeprowadza się ją etapowo.

Nadal nie rozstrzygnięto kwestii wydawania decyzji o podstawach do przeprowadzenia kontroli osobistej w stosunku do konkretnego osadzonego. W kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 15 września 2015 r. w sprawie Milka v. Polska (skarga nr 14322/12) wydaje się to niezbędne.

W projekcie rozporządzenia nie doprecyzowano, na czym ma polegać gromadzenie i przetwarzanie informacji pozyskanych w wyniku czynności profilaktycznych. Zdaniem Zastępcy RPO taka regulacja powinna znaleźć się w ustawie.

**KMP.573.10.2016 z 10 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uwag do projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

Po dokładnej analizie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich Rzecznik nie wniósł uwag.

## **VIII. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika**

### **1. Wykluczanie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego firm wyzyskujących pracowników – tzw. klauzule społeczne w prawie o zamówieniach publicznych (III.7044.85.2015 z 1 grudnia 2015 r.)**

W ocenie Rzecznika brakuje mechanizmów pozwalających na skuteczne wykluczenie firmy wyzyskującej pracowników z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Rzecznik zwrócił się o przedstawienie opinii na temat usprawnienia procedury wykluczania firm wyzyskujących pracowników z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

**Prezes Urzędu Zamówień Publicznych** w piśmie z 8 kwietnia 2016 r. wskazała, m.in. na wydane przez Radę Ministrów „Zalecenia w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych”. Zobowiązano w nich kierowników jednostek administracji rządowej do analizowania możliwości zastosowania klauzul społecznych we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Prezes poinformowała, że obecnie trwają prace nad zmianą ustawy Prawo zamówień publicznych, mające na celu m.in. wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady. Projekt ustawy został 24 marca 2016 r. skierowany do Sejmu. Przewiduje on w szczególności obowiązek wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osoby fizycznej, która została prawomocnie skazana za przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, a także obowiązek wykluczenia wykonawcy, wobec którego wydano prawomocny wyrok sądu lub ostateczną decyzję administracyjną o zaleganiu z uiszczaniem podatków, opłat, składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

Projekt ustawy zakłada także zmianę postanowień ustawowych dotyczących rażąco niskiej ceny. Jeżeli zaoferowana cena lub koszt albo ich istotne części składowe wydają się rażąco niskie, to zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień dotyczących w szczególności wyliczenia ceny lub kosztu w odniesieniu do minimalnego wynagrodzenia za pracę i przepisów zabezpieczenia społecznego.

Planowane jest również wprowadzenie obowiązku określenia w opisie przedmiotu zamówienia na usługi albo roboty budowlane wymagań zatrudnienia osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności na podstawie umowy o pracę.

### **2. Nadawanie pism procesowych (V.510.51.2015 z dnia 18 grudnia 2015 r.)**

Regulacja zawarta w procedurze sądownoadministracyjnej dotycząca nadawania pism procesowych, w ocenie Rzecznika, budzi zastrzeżenia z punktu widzenia realizacji prawa do sądu.

Z uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2015 r. o sygn. akt I OPS 1/15 dotyczącej wykładni przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika, że tylko pismo nadane przez stronę postępowania sądowoadministracyjnego w placówce operatora wyznaczonego, czyli Poczty Polskiej, ma skutek równoznaczny z wniesieniem pisma bezpośrednio do sądu.

Istnieje zatem obawa, że środki zaskarżenia kierowane do sądów administracyjnych mogą być odrzucane nawet w sytuacji gdy strona działając w dobrej wierze nada przed upływem terminu pismo procesowe np. w placówce operatora obsługującego korespondencję sądową, innego niż operator wyznaczony. Analogiczny problem dotyczy również procedur zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej i Kodeksie postępowania cywilnego.

W ocenie Rzecznika jedyną możliwością usunięcia zagrożenia dla chronionych przez Konstytucję praw jednostki jest podjęcie prac nad nowelizacją kwestionowanych przepisów. Warto przy tym skorzystać z rozwiązań przyjętych w procedurze karnej, gdzie skutek zachowania terminu związany jest z nadaniem pisma w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej. Wymogi, jakim musi sprostać operator świadczący powszechne usługi pocztowe ustawodawca uznał za wystarczającą gwarancję rzetelności poświadczenia terminu nadania pisma procesowego. Rzecznik Praw Obywatelskich prosi o przedstawienie stanowiska w sprawie.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** stwierdził jednak w odpowiedzi z 12 kwietnia 2016 r., że w ocenie Ministerstwa trudno podzielić pogląd, aby pewne minimalne wymogi proceduralne wiążące się ze sposobem nadawania pism procesowych w sposób gwarantujący zachowanie terminów procesowych były nadmierne i godziły w prawo do sądu.

### **3. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ochrony prywatności oraz danych osobowych osób ubiegających się o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu (IV.501.40.2014 z dnia 18 grudnia 2015 r.)**

Na tle skarg wpływających do Biura RPO powstała wątpliwość, czy obowiązujące przepisy w sposób dostateczny chronią prywatność osób ubiegających się o zwolnienie od kosztów sądowych czy też ustanowienie adwokata lub radcy prawnego (pełnomocnika z urzędu). Strona 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 stanowiącym 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. 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 Praw Obywatelskich prosi o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w razie podzielenia przekazanych 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.

**Generalny Inspektor Danych Osobowych** w odpowiedzi z 5 lipca 2016 r., poinformował, że problem przedstawiony w wystąpieniu Rzecznika jest przedmiotem szczególnego zainteresowania organu ochrony danych osobowych, z uwagi na krzyżowanie się kilku konstytucyjnie chronionych wartości - prawa do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz prawa do ochrony danych osobowych. W ocenie GODO postulowane przez Rzecznika zmiany wdają się rozwiązaniem zbyt daleko idącym. Zdaniem GODO obowiązujące przepisy w omawianym zakresie są zgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności oraz ograniczają do niezbędnego minimum przetwarzanie przez uczestników postępowań cywilnych danych osobowych zamieszczonych w oświadczeniach o sytuacji rodzinnej, majątkowej i dochodowej osób fizycznych ubiegających się o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie adwokata lub radcy prawnego.

### **3. Ochrona praw właścicieli nieruchomości przeznaczonych na realizację celów publicznych (IV.7002.35.2015 z 7 stycznia 2016 r.)**

W ocenie Rzecznika, dla zapewnienia właściwego poziomu ochrony praw właścicieli nieruchomości przeznaczonych na realizację celów publicznych, konieczne jest wykonanie dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, tj. wyroku z 18 grudnia 2014 r. (sygn. K 50/13) w sprawie nieruchomości zamrożonych inwestycyjnie

w planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1995 r. oraz postanowienia sygnalizacyjnego z 3 lutego 2015 r. (sygn. S 1/15), mówiącego o konieczności usunięcia luk w postępowaniu odszkodowawczym dotyczącym nieruchomości przeznaczonych na cel publiczny.

Obowiązek zagwarantowania odpowiednich mechanizmów zabezpieczających prawa właścicieli nieruchomości wynika również z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Problem zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy interesem publicznym i prywatnym dotyczy przede wszystkim ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale występuje także na tle innych ustaw. Przykładowo, uciążliwe dla prywatnego właściciela cele publiczne mogą wynikać z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która nie przewiduje żadnej formy rekompensaty czy roszczenia o wykup nieruchomości, a także z przepisów dotyczących ochrony środowiska, jak np. zakaz zabudowy na terenach objętych ochroną przeciwpowodziową czy zakazy wobec prywatnych właścicieli lasów.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z prośbą o informację, czy w resorcie infrastruktury i budownictwa prowadzone są prace legislacyjne nad rozwiązaniem przedstawionych problemów.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa** w piśmie z 27 kwietnia 2016 r. wyjaśnił, że Ministerstwo prowadzi obecnie prace nad wprowadzeniem kompleksowej reformy systemu gospodarki przestrzennej. Rozwiązania zostaną przedstawione publicznie do końca 2016 r. W odpowiedzi przedstawiono także wcześniejsze działania resortu w sprawie uregulowania sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości zamrożonych na cele publiczne.

Po serii niekorzystnych dla Polski wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących zamrożeń inwestycyjnych terenów przeznaczonych w aktach planistycznych na cele publiczne, wprowadzono obowiązujące od stycznia 1995 r. rozwiązanie, które nadało właścicielom oraz użytkownikom wieczystym nieruchomości szereg uprawnień związanych z uchwaleniem bądź zmianą planu miejscowego, którego przepisy powodują niekorzystne skutki dla nieruchomości (m.in. prawo do odszkodowania albo wykupienia nieruchomości lub jej części). Właściciel nieruchomości musiał jednak wykazać, że roszczenie jest związane z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, co było niemożliwe w przypadku właścicieli nieruchomości przeznaczonych na cel publiczny w akcie planistycznym uchwalonym do 31 grudnia 1994 r.

Dlatego Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 50/13 uznał negatywne skutki nowych regulacji planistycznych dla tych właścicieli za niezgodne z Konstytucją. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju podjęło wówczas działania w celu

oszacowania skali zjawiska niekonstytucyjnych zamrożeń inwestycyjnych. Okazało się jednak, że nie jest to możliwe. Jedynie pojedyncze gminy były w stanie wskazać na konkretne tereny objęte zamrożeniami o kwalifikowanym charakterze.

W postanowieniu sygnalizacyjnym S 1/15 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że roszczenie o wykup nieruchomości przeznaczonej na cel publiczny powinno być warunkowane dodatkowymi przesłankami. Proponowane rozwiązanie, które uzależnia możliwość ubiegania się o wykup od wcześniejszego zainicjowania postępowania administracyjnego budzi jednak wątpliwości w świetle zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie rozwiązywałoby to problemu zamrożenia terenów. Wciąż bowiem istniałaby grupa właścicieli nieruchomości, którym nie przysługiwałoby roszczenie w związku z zamrożeniem. Te okoliczności uwzględniono przy opracowaniu projektu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który jednak został objęty zasadą dyskontynuacji.

#### **4. Wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie utrudnień w kontaktach telefonicznych skazanych z osobami bliskimi (IX.517.945.2015 z 20 stycznia 2016)**

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w piśmie z 20 czerwca 2016 r. poinformował o trwających pracach związanych z rozwiązaniem realizacji uprawnień osób pozbawionych wolności do korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych. Ze względu na postęp technologiczny i powszechny dostęp do usług telefonii komórkowej usługi instalacji aparatów samoinkasujących są nierentowne i udostępniane są przez coraz mniejszą liczbę operatorów. W chwili obecnej prowadzony jest wybór rozwiązania systemowego obejmującego wszystkie jednostki penitencjarne w kraju. O podjętych działaniach w tym zakresie Rzecznik będzie informowany.

#### **5. Nieletnie matki przebywających w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych (KMP.573.52.2014 z 21 stycznia 2016 r.)**

Rzecznik od kilku lat apeluje o dokonanie zmian w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, które usankcjonują praktykę sprawowania faktycznej pieczy nieletniej nad dzieckiem w placówce resocjalizacyjnej i określą ramy pomocy udzielanej jej podczas pobytu w placówce z dzieckiem. Przepisy Konstytucji oraz kodeksu rodzinnego i opiekuńczego gwarantują stałe przebywanie matki z dzieckiem. Dlatego w ocenie Rzecznika również przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej, które zaczną obowiązywać od 1 września 2016 r., powinny umożliwiać stałe przebywanie nieletniej matki z dzieckiem w młodzieżowym ośrodku

wychowawczym, a nie jedynie udział nieletniej w bieżącej pieczy i wychowaniu dziecka przebywającego poza placówką.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** wskazała w piśmie z dnia 21 kwietnia 2016 r., że sprawę udziału – w miarę możliwości – nieletniej matki w opiece nad dzieckiem rozwiązuje system wspierania rodziny i pieczy zastępczej zawodowych specjalistycznych rodzin zastępczych. Intencją ustawodawcy nie było jednak, by noworodki, niemowlęta i małe dzieci przebywały z nieletnimi matkami w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych. Rozwiązanie takie zostało wypracowane po rekomendacjach środowiska resocjalizacyjnego.

Według MEN przeciwko stałemu przebywaniu w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych dzieci nieletnich matek przemawia również fakt, że placówki te nie zapewniają wychowankom opieki zdrowotnej na miejscu, a do tego bezpieczeństwo dzieci mogłoby być zagrożone. Powołując się na opinię Krajowego Konsultanta do Spraw Psychiatrii Dziecięcej, Ministerstwo wskazuje, że 70% wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych wymaga pomocy psychiatrycznej i psychoterapeutycznej. Poza tym system oświaty nie obejmuje dzieci poniżej 2,5 roku życia, czyli poniżej wieku wychowania przedszkolnego. Jest to materia znajdująca się w kompetencjach Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Wiceminister edukacji podkreśliła jednocześnie, że resort podejmie wszelkie działania, aby zapewnić zarówno nieletnim matkom, jak i będącym w ciąży wychowankom młodzieżowych ośrodków wychowawczych, optymalny przebieg procesu resocjalizacji oraz optymalne warunki pobytu tak, by udział w sprawowaniu opieki nad dzieckiem był możliwy.

### **5. Opinie biegłych sądowych (VII.510.20.2015 z 26 stycznia 2016 r.)**

Ustawa o biegłych sądowych ma szansę rozwiązać wieloletni problem braku całościowego uregulowania tej instytucji na poziomie ustawowym. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informację na temat przebiegu prac legislacyjnych dotyczących projektu wskazanej ustawy. W wystąpieniu – opierając się na danych pochodzących z raportu „Błędy w opiniach biegłych a pomyłki sądowe” – RPO wskazał również na przypadki nierzetelnego opiniowania przez biegłych sądowych i wynikające z nich negatywne konsekwencje dla obywateli.

W odpowiedzi z 5 maja 2016 r. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** poinformował, że kierownictwo resortu podziela pogląd o konieczności usprawnienia wymiaru sprawiedliwości, również w obszarze dotyczącym korzystania z opinii biegłych sądowych.

Prace nad projektem ustawy o biegłych sądowych będą dotyczyły w szczególności weryfikacji biegłych w toku ich ustanawiania, tak aby zapewnić udział w

postępowaniach ekspertów o najwyższym poziomie merytorycznym i etycznym. Gotowy projekt zostanie przedłożony Rzecznikowi Praw Obywatelskich do zaopiniowania.

Niezależnie od tego, ustawą z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy - kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 437) wprowadzone zostały zmiany, które z jednej strony penalizują działania polegające na celowym fałszowaniu opinii, z drugiej zaś strony pozwalają na miarkowanie wynagrodzenia biegłego, a nawet odstąpienie od jego przyznania w przypadku, gdy opinia jest nierzetelna lub opiniowanie jest przewlekłe w sposób nieuzasadniony. Przyjęte rozwiązania powinny przyczynić się do wykonywania obowiązków przez biegłych z pełnym zaangażowaniem i starannością.

Podsekretarz Stanu dodał jednocześnie, że całkowite wyeliminowanie przypadków błędów w opiniach, czy też wykroczenia biegłych poza swoją funkcję jest trudne, o ile nie niemożliwe. To rolą sądu jest dokonanie rzetelnej oceny opinii, w tym jej wiarygodności. Ewentualne uchybienia sądu, polegające na przyjęciu za podstawę wyrokowania wadliwej opinii, powinny zostać usunięte w toku instancyjnej kontroli wydanego orzeczenia.

Sąd może też powiadomić prezesa sądu okręgowego, przez którego biegły został ustanowiony, aby zwrócił uwagę na nieprawidłowości w pracy biegłego. Może to prowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie zwolnienia biegłego z funkcji.

## **6. Sprzedaż żywności w sklepikach szkolnych (VII.7037.93.2015 z 26 stycznia 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Rozwoju z prośbą o odniesienie się do informacji, z których wynika, że na terenie kraju zamknięto nawet kilka tysięcy sklepików szkolnych.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju** w odpowiedzi z 5 kwietnia 2016 r. wyjaśnił, że Minister Rozwoju prowadzi w systemie teleinformatycznym Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej, nie dysponuje jednak szczegółowymi danymi dotyczącymi liczby sklepików szkolnych, które zostały zamknięte od czasu wejścia w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 26 sierpnia 2015 r. w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci. Wiarygodne informacje w tym zakresie mogą posiadać szkoły i placówki oświatowe lub jednostki samorządu terytorialnego pełniące rolę organów prowadzących szkoły.



## **7. Ochrona praw osób mieszkających w pobliżu farm wiatrowych (IV.7006.271.2014 z 3 lutego 2016 r.)**

Do Biura RPO napływa coraz więcej listów obywateli skarżących się na pogorszenie stanu zdrowia wywołane oddziaływaniem turbin wiatrowych, jak również na procedury lokalizowania i budowy farm wiatrowych. Obawy dotyczące bezpiecznego sytuowania elektrowni wiatrowych były także zgłaszane Rzecznikowi osobiście podczas spotkań z mieszkańcami Suwalszczyzny. Rzecznik zasygnalizował w wystąpieniach do Ministra Zdrowia, Ministra Środowiska, Ministra Energii oraz Ministra Infrastruktury i Budownictwa potrzebę wprowadzenia skutecznych norm ochronnych, gwarantujących poszanowanie zdrowia ludzi mieszkających w sąsiedztwie farm wiatrowych.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa** w piśmie z 7 kwietnia 2016 r. wskazał, że rozpoczęte w Ministerstwie prace nad uregulowaniem zasad ustalania warunków lokalizacji elektrowni wiatrowych zostały wyprzedzone przez poselski projekt odrębnej ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (druk nr 315). Projekt został wniesiony do Sejmu 19 lutego 2016 r., a 16 marca 2016 r. odbyło się jego pierwsze czytanie. Zakres proponowanych regulacji jest zbliżony do rozwiązań opracowanych przez resort infrastruktury i budownictwa. W ocenie Ministerstwa projekt poselski stanowi odpowiedź na liczne postulaty społeczne dotyczące uregulowania kwestii lokalizacji elektrowni wiatrowych.

W odpowiedzi z 19 maja 2016 r. **Minister Środowiska** poinformował, że prowadzona jest analiza przepisów o ochronie środowiska przed hałasem. Chodzi o ich konkretyzację i uszczegółowienie oraz wprowadzenie zmian gwarantujących zrównoważony rozwój. Szczególną uwagę Ministerstwo poświęci farmom wiatrowym.

Ponadto Minister Środowiska zwrócił się do Ministra Zdrowia o opinię na temat oceny skutków oddziaływania infradźwięków na zdrowie człowieka. Minister Środowiska z zainteresowaniem monitoruje też poselski projekt ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, który ustanawia minimalne odległości między farmami wiatrowymi, a terenami zagospodarowanymi m.in. na cele mieszkaniowe.

Odnosząc się do sygnalizowanych problemów z zapewnieniem skutecznego udziału stron i społeczeństwa w postępowaniach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, Minister Środowiska stwierdził, że obowiązujące przepisy są jego zdaniem wystarczające. O ich skuteczności przesądza jednak stosowanie przepisów w praktyce przez organy administracji publicznej w postępowaniach administracyjnych.

## **8. Ochrona praw osób szczególnie narażonych na przemoc motywowaną uprzedzeniami (XI.816.10.2015 z 11 lutego 2016 r.)**



Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie zaapelował o zwiększenie ochrony prawnej grup osób szczególnie narażonych na dyskryminację.

Do kategorii przestępstw z nienawiści określonych w kodeksie karnym należą obecnie przestępstwa popełniane ze względu na narodowość, rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie czy bezwyznaniowość. Rzecznik postuluje zmianę obowiązujących regulacji poprzez rozszerzenie obowiązku ujawniania motywów sprawcy i surowszego karania również za przestępstwa popełniane ze względu na niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną i tożsamość płciową.

Przemoc wobec osób z niepełnosprawnościami, osób starszych, a także osób nieheteroseksualnych i transpłciowych ma szczególny charakter. Jej motywem są uprzedzenia sprawcy. Z tego powodu sprawy te wymagają zwiększonych wysiłków na rzecz ich wykrywania, ścigania i karania. Stanowcza reakcja państwa na przejawy tego rodzaju przemocy pozwoli na realizację międzynarodowych standardów ochrony praw i wolności ofiar przestępstw z nienawiści.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o przekazanie informacji na temat aktualnych działań podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości w celu wzmocnienia ochrony ofiar przestępstw dyskryminacyjnych.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 27 kwietnia 2016 r. wyjaśnił, że problematyka prawnokarnej ochrony osób i grup narażonych na dyskryminację była w ostatnich latach przedmiotem analizy w Ministerstwie Sprawiedliwości w kontekście ewentualnej nowelizacji kodeksu karnego polegającej na rozszerzeniu listy tzw. przesłanek dyskryminacyjnych o niepełnosprawność, wiek, płeć, orientację seksualną i tożsamość płciową. Propozycje takiego rozszerzenia zawierały poselskie projekty ustaw zgłoszone w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu. Minister Sprawiedliwości uczestniczył w pracach parlamentarnych nad tymi projektami. Wspomniane prace nie zostały zakończone przed upływem VII kadencji Sejmu i Senatu. Dlatego zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych projekty te nie są procedowane w obecnie trwającej kadencji parlamentu.

Podsekretarz Stanu zauważył ponadto, że działania na rzecz równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji nie powinny być utożsamiane wyłącznie ze sferą regulacji prawnych. Zwłaszcza rozwiązania z zakresu prawa karnego należy stosować jedynie wtedy, gdy inne metody nie są możliwe do wykorzystania lub są nieskuteczne.

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego dwukrotnie negatywnie opiniowała propozycje rozszerzenia zawartej w kodeksie karnym listy przesłanek dyskryminacyjnych – o niepełnosprawność, wiek, płeć, orientację seksualną i tożsamość płciową. W opiniach z 2011 i 2012 r. Komisja podkreśliła, że propozycje takie są niezasadne, ponieważ nie uwzględniają ogólnych zasad odpowiedzialności karnej oraz dyrektyw wymiaru kary. Zdaniem Komisji Kodyfikacyjnej prawo karne

umożliwia właściwą reakcję na popełnienie czynu zabronionego, przy uwzględnieniu charakteru motywacji, jaką kierował się sprawca.

Ostatnie orzeczenia sądowe, w tym zapadłe na gruncie karygodnych zachowań na tle kryzysu migracyjnego (np. dwa lata pozbawienia wolności za pobicie Syryjczyka, dwa miesiące pozbawienia wolności w zawieszeniu na dwa lata oraz kara grzywny za mowę nienawiści w internecie względem uchodźców syryjskich przebywających na Węgrzech, dwa miesiące pozbawienia wolności, zakaz wstępu na imprezy masowe na okres dwóch lat i pokrycie kosztów postępowania za nawoływanie do nienawiści względem wyznawców islamu podczas imprezy sportowej) wskazują, że w przypadku czynów wynikających z nastawienia dyskryminacyjnego lub motywowanych nienawiścią sądy orzekają surowe kary, często w wysokości wyższej niż wnioskowana przez prokuratora.

Dlatego też obecnie Ministerstwo Sprawiedliwości nie podejmuje prac nad postulowaną zmianą przepisów prawa karnego. W ocenie Ministerstwa jednym z podstawowych problemów jest niezgłaszanie przez pokrzywdzonych popełnionych wobec nich przestępstw. Zjawisko to ma wiele przyczyn. Co istotne, przyczyną tego stanu rzeczy nie jest brak odpowiednich regulacji prawnych, czy też brak penalizacji określonych czynów. Działania sprawców (przemoc fizyczna i seksualna, pozbawianie wolności, groźby) wyczerpują bowiem znamiona czynów zabronionych znanych polskiemu ustawodawstwu. Tym samym poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych dyskryminacją, czy też motywowanymi nią przestępstwami, może być osiągnięta w pierwszej kolejności przez działania pozalegislacyjne, przede wszystkim poprzez budowę zaufania do profesjonalizmu organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

## **9. Płatny urlop naukowy dla pracowników instytutów badawczych (VII.7034.1.2014 z 18 lutego 2016 r.)**

Pracownikom naukowym instytutów badawczych nie przysługuje obecnie prawo do płatnego urlopu naukowego, który pozwoliłby im na zintensyfikowanie prac nad przygotowaniem rozprawy doktorskiej. Możliwość taką mają natomiast nauczyciele akademicy. Rzecznik wystąpił do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o informację, czy planowana jest zmiana przepisów w tym zakresie.

**Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego** w odpowiedzi z 29 kwietnia 2016 r. zapewnił, że dostrzega istniejące zróżnicowanie uprawnień pracowników naukowych uczelni i instytutów badawczych. W ocenie Ministerstwa kwestia ta powinna zostać w pierwszej kolejności poddana konsultacjom z zainteresowanymi podmiotami w celu wypracowania spójnej koncepcji, a następnie uregulowana w sposób kompleksowy, obejmujący zarówno pracowników naukowych uczelni, instytutów badawczych, jak i instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk oraz pracowników niebędących

pracownikami naukowymi. Minister wyraził nadzieję, że uruchomienie procesu legislacyjnego związanego z nowym prawem o szkolnictwie wyższym da możliwość wprowadzenia postulowanych przez Rzecznika zmian.

#### **10. System finansowania uczelni artystycznych (VII.7033.57.2015 z 18 lutego 2016 r.)**

W skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowane jest zróżnicowanie wysokości dotacji na jednego studenta pomiędzy poszczególnymi uczelniami artystycznymi w Polsce. Różnica w dotacji może wynosić w praktyce nawet 100 %. Obecny system finansowania uczelni artystycznych oceniany jest jako niesprawiedliwy i niezgodny z konstytucyjną zasadą równości. Rzecznik wystąpił do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Na wystąpienie Rzecznika odpowiedziało – zgodnie z właściwością – **Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego**. W piśmie, które wpłynęło do Biura RPO w dniu 18 kwietnia 2016 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyjaśniła, że określone algorytmem zasady podziału dotacji budżetowej przysługującej uczelniom artystycznym budzą liczne wątpliwości.

Nie można jednak zgodzić się z tezą, jakoby zróżnicowanie wysokości finansowania uczelni mogło stanowić naruszenie konstytucyjnej zasady równości i dyskryminację studentów niektórych uczelni. Dotacja służąca utrzymaniu uczelni musi uwzględniać – poza liczbą studentów studiów stacjonarnych – takie czynniki jak: liczebność kadry naukowo-dydaktycznej, aktywność naukową i artystyczną pracowników, czy wielkość i koszty utrzymania infrastruktury dydaktyczno-naukowej.

Jednocześnie Podsekretarz Stanu zaznaczyła, że Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego wielokrotnie zwracało się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o zmianę algorytmu podziału dotacji bądź wręcz wyłączenie uczelni artystycznych z czysto matematycznego systemu ustalania wysokości finansowania.

W ocenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego niezbędne wydaje się również uwzględnienie w znacznie szerszym niż dotychczas wymiarze dotacji na zadania związane z działalnością kulturalną. Koszty działalności uczelni artystycznych są bowiem w istotnym stopniu pochodną realizowanej przez nie aktywności artystycznej. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego dysponuje środkami służącymi finansowaniu tej działalności, jednak wielkość tych środków jest nieadekwatna do kosztów ponoszonych w tym zakresie przez szkoły wyższe.

#### **11. Osoby pozbawione wolności z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną (IX.517.2.2015 z 19 lutego 2016 r.)**

Rzecznik skierował kolejne wystąpienie w sprawie osadzonych z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną wskazując, że kluczową kwestią jest odpowiednie przygotowanie kadry więziennej do pracy z tą grupą osadzonych.

**Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej** w piśmie z 6 kwietnia 2016 r. podkreślił, że funkcjonariusze mają codziennie bezpośredni kontakt z osadzonymi niepełnosprawnymi intelektualnie lub psychicznie. Ta grupa osadzonych wymaga dużych umiejętności związanych z indywidualizacją wykonywania kary pozbawienia wolności.

W odpowiedzi poinformowano o programie szkolenia zawodowego funkcjonariuszy SW. Problematyka upośledzenia omawiana jest podczas szkoleń w ramach warsztatów psychologicznych. W przypadku specjalizacji penitencjarnej w szkoleniu oficerów problematyka ta realizowana jest jako samodzielny temat podczas zajęć z przedmiotu „Elementy psychopatologii”.

Zastępca Dyrektora Generalnego SW poinformował również, że w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu trwają obecnie prace nad nowymi programami szkolenia zawodowego. Projekt przewiduje realizację problematyki upośledzenia umysłowego zarówno w programie ogólnym, jak i w części dla specjalizacji penitencjarnej. Szkolenia będą prowadzone także w formie warsztatów, z wykorzystaniem takich metod jak scenki sytuacyjne czy analiza przypadku.

Odnosząc się do kwestii reagowania na przypadki przebywania w jednostkach penitencjarnych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub chorych psychicznie, Zastępca Dyrektora Generalnego SW wskazał, że kadra wielokrotnie była informowana o konieczności powiadamiania sędziego penitencjarnego o takich sytuacjach. Polecenie to nadal obowiązuje i będzie przypomniane w trakcie kontroli, szkoleń i odpraw służbowych.

W odpowiedzi podkreślono również, że działania personelu wobec osadzonych z niepełnosprawnością intelektualną lub fizyczną muszą koncentrować się zarówno na zapewnieniu im bezpieczeństwa, jak i na próbach niwelowania problemów wynikających z ich deficytów. Oddziaływania te są prowadzone w oparciu o indywidualne i grupowe metody wychowawcze, a także metody psychologiczne.

## **12. Realizacja wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących osadzonych niebezpiecznych (IX.517.1438.2015 z 19 lutego 2016 r.)**

Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał 16 lutego 2016 r. kolejne niekorzystne dla Polski wyroki dotyczące więźniów niebezpiecznych (sprawa Paluch v. Polska oraz Świdorski v. Polska), zasądając na rzecz skarżących kwoty po kilka tysięcy euro.

Rzecznik ponownie zaapelował o zasadniczą zmianę praktyki postępowania z więźniami niebezpiecznymi. Konieczne jest przyjęcie zasad postępowania z tymi

osadzonymi, które będą spełniać standardy wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W szczególności należy stosować tylko takie obostrzenia związane z reżimem więźniów niebezpiecznych, które są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa zakładu karnego. Warunki osadzenia powinny zostać dostosowane do indywidualnych zachowań i cech osobowych. Ponadto decyzje o zakwalifikowaniu do kategorii więźniów niebezpiecznych lub o przedłużeniu tego statusu powinny zawierać szczegółowe uzasadnienie. Przedłużanie statusu więźnia niebezpiecznego nie może sprowadzać się do powtarzania powodów wskazanych w pierwszej decyzji kwalifikującej do tej kategorii więźniów. Rzecznik zwrócił się o przedstawienie stanowiska w sprawie i poinformowanie o podjętych działaniach.

**Dyrektor Generalny Służby Więziennej** w piśmie z 1 kwietnia 2016 r. wyjaśnił, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawach związanych z przestrzeganiem praw osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych jest przedmiotem stałej uwagi kierownictwa Służby Więziennej.

Centralny Zarząd Służby Więziennej pozostaje w ciągłym kontakcie zarówno z Departamentem Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka w Ministerstwie Sprawiedliwości, jak i z Departamentem Postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Przedstawiciele Służby Więziennej uczestniczą także w spotkaniach roboczych Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, stanowiącego organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów.

W odpowiedzi poinformowano ponadto, że orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące praw osób pozbawionych wolności publikowane są na stronie intranetowej Służby Więziennej. O publikacjach tych informowani są dyrektorzy okręgowi Służby Więziennej. Zobowiązuje się ich również do zapoznania z treścią tych orzeczeń funkcjonariuszy i pracowników podległych im jednostek penitencjarnych.

Na szkoleniu zorganizowanym 7-11 marca br. w Ośrodku Doskonalenia Kadr Służby Więziennej omówiono kluczowe orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podjęte w sprawach przeciwko Polsce. Szczególną uwagę poświęcono zagadnieniom poprawy wartości merytorycznej przygotowywanych decyzji kwalifikacyjnych i weryfikacyjnych oraz konieczności unikania schematycznego powielania decyzji o przedłużeniu osadzonemu statusu „niebezpiecznego”.

W trakcie szkolenia podkreślano również, że niezbędne jest podawanie konkretnych zachowań osoby pozbawionej wolności uzasadniających nadanie tego statusu i wskazywanie faktycznych powodów jego przedłużania od chwili zakwalifikowania do tej kategorii osadzonych, jak i od ostatniej jej weryfikacji.



### **13. Prawa pacjenta do uzyskania świadczenia zdrowotnego (klauzula sumienia lekarzy) (VII.812.5.2014 z 22 lutego 2016 r.)**

Pacjenci powinni mieć zapewnione prawo do informacji o realnej możliwości uzyskania świadczenia, którego wykonania odmówił im lekarz powołując się na klauzulę sumienia.

Trybunał Konstytucyjny orzekł w wyroku z 7 października 2015 r. (sygn. K 12/14) o niezgodności z Konstytucją przepisu, który nakładał taki obowiązek informacyjny na lekarza odmawiającego wykonania świadczenia. W ocenie Trybunału ustawodawca powinien zastosować inne, bardziej skuteczne sposoby informowania pacjenta. Dotychczas nie podjęto jednak odpowiednich działań legislacyjnych, mimo wielokrotnych wystąpień kierowanych w tej sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Z uwagi na brak podmiotu zobowiązanego do wskazania pacjentowi, któremu odmówiono świadczenia, realnych możliwości uzyskania świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym, może dochodzić do sytuacji, kiedy pacjent nie będzie mógł uzyskać świadczenia zdrowotnego. Tym samym może dojść do naruszenia konstytucyjnego prawa do zapewnienia równego dostępu do świadczeń publicznej opieki zdrowotnej. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Zdrowia o rozważenie prawnego uregulowania omawianej kwestii.

W wystąpieniu skierowanym do Prezesa NFZ, Rzecznik zapytał się, czy zgodnie z procedurami Narodowego Funduszu Zdrowia istnieją podmioty zobowiązane do wskazania realnych możliwości uzyskania świadczenia pacjentowi, któremu lekarz odmówił świadczenia, powołując się na klauzulę sumienia.

Ponadto Rzecznik zwrócił się do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej z prośbą o wskazanie, w jakich sytuacjach lekarze będą mogli korzystać z klauzuli sumienia i odmówić wykonania określonego świadczenia. Ma to związek z orzeczeniem przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 12/14 o niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentyści, który nakłada na lekarza obowiązek wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem „w innych przypadkach niecierpiących zwłoki”.

**Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej** w piśmie z 20 maja 2016 r. poinformował, że samorząd lekarski dotychczas nie gromadził informacji o tym, w jakich sytuacjach lekarze korzystają z klauzuli sumienia. Z biegiem czasu informacje takie będą otrzymywać podmioty lecznicze, ponieważ w uzasadnieniu wyroku z 7 października 2015 r. (sygn. akt K 12/14) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w informacji kierowanej do przełożonego lekarz powinien określić sytuacje, w których będzie korzystał z klauzuli sumienia.



W ocenie Komisji Etyki Naczelnej Rady Lekarskiej, jak również szeregu komisji etyki przy okręgowych izbach lekarskich, zmiana przepisów Kodeksu Etyki Lekarskiej nie jest konieczna. Krajowy Zjazd Lekarzy również zdecydował, że Kodeks Etyki Lekarskiej nie będzie obecnie zmieniany. Niemniej jednak Zjazd zobowiązał Naczelną Radę Lekarską do powołania interdyscyplinarnego zespołu ekspertów, który dokona analizy przepisów Kodeksu Etyki Lekarskiej pod kątem jego ewentualnej nowelizacji.

#### **14. Readaptacja społeczna skazanych (IX.517.1673.2015 z 23 lutego 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie informacji na temat podejmowanych działań w celu poprawy efektywności systemu readaptacji społecznej skazanych.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w odpowiedzi z 4 kwietnia 2016 r. wyjaśnił, że społeczna readaptacja skazanego, rozumiana jako ponowne przystosowanie osoby skazanej do życia w społeczeństwie, jest jednym z fundamentalnych celów wykonywania kary pozbawienia wolności. Realizacja tych celów należy jednak do organów postępowania wykonawczego, a Minister Sprawiedliwości nie jest takim organem.

Prowadzenie działań resocjalizacyjnych należy do podstawowych zadań Służby Więziennej. Podlega ona wprawdzie Ministrowi Sprawiedliwości, ale nie wchodzi w skład struktury organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości.

Działania Służby Więziennej w zakresie społecznej readaptacji skazanych realizowane są m.in. poprzez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczania, zajęć kulturalno-oświatowych, zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz specjalistycznych oddziaływań terapeutycznych.

Z procesem ułatwiania readaptacji społecznej ściśle związana jest pomoc postpenitencjarna, świadczona z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, która jest państwowym funduszem celowym, o którym mowa w ustawie o finansach publicznych. Minister Sprawiedliwości jako dysponent Funduszu, jak również obsługujący go urząd, przekazuje środki organom i podmiotom uprawnionym do udzielania świadczeń pomocowych tj. kuratorom sądowym i organom Służby Więziennej udzielającym pomocy postpenitencjarnej oraz w formie dotacji celowych - organizacjom pozarządowym.

#### **15. Obrót ziemią rolną (IV.7002.30.2015 z 24 lutego 2016 r.)**

W skargach do Rzecznika kwestionowane są przygotowywane rozwiązania prawne dotyczące obrotu ziemią rolną. Zapowiadane zmiany wpłyną w zasadniczy sposób na prawa majątkowe setek tysięcy obywateli.

Będąc przedmiotem prac legislacyjnych przepisy ustawowe mogą stanowić zbyt głęboką ingerencję w prawa właścicieli i ewentualnych nabywców nieruchomości rolnych. Ingerencja ta polegać ma m.in. na wprowadzeniu administracyjnej reglamentacji cywilnoprawnego obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi.

Celem projektowanej ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw jest ochrona nieruchomości rolnych przed spekulacyjnym nabywaniem przez osoby, które nie będą prowadzić działalności rolniczej, a także przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Jednak sposób realizacji tych celów, określony w projektowanych przepisach, drastycznie ogranicza prawo własności nieruchomości.

Nabywcą nieruchomości rolnych będzie, z niewielkimi wyjątkami, wyłącznie rolnik indywidualny. Nabycie nieruchomości rolnej przez podmioty inne niż rolnik indywidualny, osoba bliska zbywcy, jednostka samorządu terytorialnego i Skarb Państwa, wymagać będzie zgody Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych. Zgoda ta ma być właściwie uznaniowa. Takie rozwiązanie prowadzi do ścisłej, administracyjnej reglamentacji cywilnoprawnego obrotu nieruchomościami rolnymi.

W projekcie ustawy wprowadzono regulację, którą należy traktować jako możliwość wywłaszczenia każdej nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa, przy wykorzystaniu m.in. instytucji wykupu, tylko dlatego, że została nabyta w drodze dziedziczenia przez osobę, która nie jest rolnikiem indywidualnym. Podobne wątpliwości dotyczą stosowania prawa nabycia, będącego swoistym wywłaszczeniem, w przypadku nabycia nieruchomości w drodze darowizny czy przez zasiedzenie.

Z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że prawodawca powinien zachować rozsądną proporcję między zastosowanymi środkami i celem, który ma być realizowany przy pomocy działań państwa, w tym prowadzących do odebrania prywatnego mienia. Ograniczając korzystanie z praw majątkowych należy ponadto wyważyć potrzeby interesu społecznego i wymagania dotyczące praw jednostki.

**Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** w odpowiedzi z dnia 20 kwietnia 2016 r., przesłanej z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów poinformował, że w dniu 14 kwietnia 2016 r. Sejm RP uchwalił ustawę o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Głównym celem ustawy jest realna ochrona polskiej ziemi przed niekontrolowanym wykupem. Ochrony takiej nie zapewniały obowiązujące dotychczas przepisy.

Z danych zgromadzonych w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi wynika, że w latach 2012-2015 odbyło się ponad 150 protestów rolniczych. Jeden z postulatów zawsze dotyczył nieprawidłowości w obrocie i gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi. Rolnicy wskazywali m.in. na przypadki, w których osoby fizyczne nabywały

nieruchomości rolne dla celów spekulacyjnych, wykorzystując przy tym tworzone przez siebie spółki. Te okoliczności spowodowały wznowienie prac nad przepisami regulującymi zasady obrotu nieruchomościami rolnymi.

Minister nie zgodził się z zarzutami przedstawionymi w wystąpieniu Rzecznika i podkreślił, że rozwiązania przyjęte w uchwalonej ustawie posługują się dotychczas funkcjonującymi i silnie zakorzenionymi w porządku prawnym instrumentami (prawo pierwokupu oraz prawo wykupu). Dodał ponadto, że Rada Legislacyjna w swojej opinii z dnia 26 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

Zdaniem Ministra rozwiązania zawarte w uchwalonej ustawie są proporcjonalne do celu regulacji oraz nie naruszają istoty prawa własności, czy swobody działalności gospodarczej. W zakresie prawa pierwokupu, czy prawa nabycia, regulacje kreują jedynie uprawnienie po stronie Agencji Nieruchomości Rolnych. Oznacza to, że będzie ona korzystać z tych praw jedynie w uzasadnionych przypadkach.

#### **16. Ochrona życia i zdrowia osób, które mogą być zarażone wirusem HIV (V.7013.16.2016 z 24 lutego 2016 r.)**

Obowiązkiem lekarza, w przypadku rozpoznania zakażenia, które może przenosić się drogą kontaktów seksualnych, jest poinformowanie zakażonego pacjenta o tym, że jego partner lub partnerzy seksualni powinni zgłosić się do lekarza. Informacja o takim powiadomieniu zostaje wpisana do dokumentacji medycznej. To rozwiązanie ma przede wszystkim chronić zdrowie i życie partnera seksualnego pacjenta. Pojawiają się jednak wątpliwości, czy przyjęta procedura spełnia swoje zadanie.

Brak jest bowiem regulacji, które określałyby modelowy sposób postępowania lekarza wobec osób niebędących jego pacjentami, co do których ma on uzasadnione przypuszczenie, że mogły zostać zarażone wirusem HIV przez byłego pacjenta. W szczególności przepisy nie przewidują żadnych konsekwencji prawnych, jeżeli pacjent nie poinformuje partnera o konieczności zgłoszenia się do lekarza.

Umyślne działanie osoby zarażonej wirusem HIV polegające na bezpośrednim narażeniu innej osoby na zarażenie jest przestępstwem. Ściganie tego przestępstwa następuje jednak na wniosek pokrzywdzonego. Dlatego pokrzywdzony musi wiedzieć, że osoba, która go zaraziła, zrobiła to co najmniej z powodu niezachowania ostrożności. Rzecznik zwrócił się z prośbą o wskazanie, jakie działania mógłby czy powinien podjąć lekarz wobec osób niebędących jego pacjentami, które mogą być zarażone wirusem HIV.

**Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej** wyjaśnił w piśmie z 18 kwietnia 2016 r., że kwestia bezpieczeństwa zdrowotnego osób narażonych na bezpośrednie

niebezpieczeństwo zarażenia się wirusem HIV była przedmiotem analizy na forum Komisji Etyki Lekarskiej Naczelnej Rady Lekarskiej. W ocenie Komisji problem ten świadczy przede wszystkim o słabości przepisów, na podstawie których służby sanitarne realizują zadania w zakresie zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym.

Zdaniem Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej pewną propozycję rozwiązania tego problemu zawiera artykuł pt. „Zasada respektowania tajemnicy lekarskiej a ochrona interesów osób trzecich w związku z zagrożeniem ich zdrowia lub życia AIDS/HIV” opublikowany w kwartalniku „Prawo i Medycyna” nr 16 (2/2004).

Z treści publikacji wynika, że lekarz powinien mieć obowiązek poinformowania pacjenta – nosiciela wirusa HIV czy chorego na AIDS o wszystkich – zgodnie z aktualnym stanem wiedzy medycznej – zachowaniach, które mogą prowadzić do zakażenia innej osoby. Pacjenta należy powiadomić, że osoby, które mógł zarazić powinny zgłosić się do lekarza, a także wskazać, że narażenie innej osoby na zarażenie jest przestępstwem. Oświadczenie pacjenta o zapoznaniu się z informacją i zrozumieniu jej treści powinno być przechowywane przez właściwe organy z zachowaniem tajności danych.

#### **17. Zakres władzy sądowniczej powierzonej asesorum sądowym (VII.510.46.2015 z 25 lutego 2016 r.)**

Z dniem 1 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która ponownie wprowadza instytucję asesora sądowego. W ocenie Rzecznika istnieją wątpliwości, czy rozwiązania przyjęte w ustawie rzeczywiście zapewnią każdemu prawo do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu, zwłaszcza w kontekście zakresu władzy sądowniczej, który został powierzony asesorum.

Zgodnie z brzmieniem przepisów ustawy, zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie, a w sądach rejonowych także asesory sądowi, z wyłączeniem stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym oraz postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych.

Zdaniem Rzecznika, asesor nie powinien orzekać również w sprawach dotyczących tymczasowego aresztowania w postępowaniu sądowym, ponieważ nie ma odpowiedniego doświadczenia zawodowego. W ustawie nie wskazano jednak w sposób wyraźny takiego ograniczenia. Zabrakło też uzasadnienia powierzenia asesorum większości czynności sądowych.

Wątpliwości budzi ponadto sposób powoływania asesorum sądowych, a także powoływanie ich na okres pięciu lat, co nie zapewni asesorum poczucia stabilizacji koniecznego do wydawania sprawiedliwych rozstrzygnięć.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości prosząc o wskazanie argumentów, które zdecydowały o ponownym wprowadzeniu instytucji asesora sądowego w obecnym kształcie oraz przedstawienie stanowiska w sprawie potrzeby zmiany kwestionowanej regulacji ustawowej.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 12 kwietnia 2016 r. nie podzielił wątpliwości przedstawionych w wystąpieniu Rzecznika. Wyjaśnił, że uzasadnieniem dla wyłączenia uprawnienia do stosowania przez asesorów sądowych tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym, przy jednoczesnym umożliwieniu im orzekania w przedmiocie stosowania tego środka w toku postępowania sądowego, była odmienna specyfika orzekania w tym zakresie na różnych etapach postępowania karnego.

Stosowanie tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym wymaga szczególnego doświadczenia życiowego i orzeczniczego, dużej rozwagi i poczucia niezawisłości orzeczniczej, z uwagi na konieczność szybkiego rozstrzygnięcia wniosku prokuratorskiego. Tymczasem w toku postępowania sądowego, co do zasady po wniesieniu aktu oskarżenia, zarówno pozostający do dyspozycji sędziego lub asesora czas, jak i zgromadzone w sprawie dowody, pozwalają na dokonanie z większą łatwością rozstrzygnięcia w przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztowania.

W odpowiedzi wskazano ponadto, że celem ustawy z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej do systemu prawnego instytucję asesora sądowego było utworzenie nowej, podstawowej drogi do objęcia urzędu sędziego, mającej zapewnić lepsze przygotowanie kandydata do pełnienia tego urzędu oraz sprawdzenie jego predyspozycji.

#### **18. Ujednolicenie systemu poszukiwań osób zaginionych (BPK.501.6.2015 z 25 lutego 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Środowiska w sprawie pracy oraz treningów psów ratowniczych wykorzystywanych m.in. w poszukiwaniach osób zaginionych. Przepisy nie pozwalają na pracę i trening tych psów, co pozostaje w sprzeczności z działaniami grup poszukiwawczo - ratowniczych, których najwyższym celem jest ratowanie życia i zdrowia zaginionej osoby. Obowiązujące przepisy, zdaniem Rzecznika, wymagają zmiany.

**Minister Środowiska** w piśmie z 13 maja 2016 r. poinformował, że ewentualne zmiany przepisów dotyczące psów ratowniczych zostaną przeanalizowane podczas najbliższych prac nad nowelizacją ustawy o lasach bądź ustawy o ochronie przyrody.



Co do zasady, obowiązuje zakaz puszczenia psów luzem w lesie. Istnieją jednak pewne wyjątki. Zgodnie z ustawą Prawo łowieckie wyjątek stanowią polowania i odłowy, sprawdziany pracy psów myśliwskich, a także szkolenia tych psów organizowane przez Polski Związek Łowiecki.

Kolejnym wyjątkiem jest możliwość szkolenia psów ratowniczych na terenach parków narodowych wynikająca z ustawy o ochronie przyrody, która stanowi, że organizowanie i prowadzenie szkoleń ratowników górskich i psów ratowniczych, w tym psów lawinowych, na obszarze parku narodowego poza terenami udostępnionymi, przez podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego na danym obszarze, jest dozwolone po uzgodnieniu z dyrektorem parku narodowego.

Minister podkreślił, że w przypadku, w którym istnieje zagrożenie życia ludzkiego, działania grup poszukiwawczych z psami ratowniczymi mogą być realizowane zarówno w lasach, jak i na terenie parków narodowych bez konieczności uzyskiwania jakichkolwiek zezwoleń dotyczących odstępstw od obowiązujących zakazów. Wynika to z przepisu art. 26 ust. 1 kodeksu karnego stanowiącego, że nie popełnia przestępstwa, kto działa w celu uchylecia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego jakimkolwiek dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone przedstawia wartość niższą od dobra ratowanego.

#### **19. Problemy przedsiębiorców prowadzących biura usług płatniczych (V.7100.35.2014 z 2 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Finansów z prośbą o zmniejszenie obciążeń finansowych nałożonych na biura usług płatniczych, w szczególności opłat na pokrycie kosztów nadzoru sprawowanego nad działalnością biur przez Komisję Nadzoru Finansowego. Opłaty te są uzależnione obecnie od wartości wykonywanych transakcji płatniczych.

W Ministerstwie Finansów poprzedniej kadencji, w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o usługach płatniczych oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, planowano zastąpienie dotychczasowych opłat zryczałtowaną opłatą roczną w wysokości 100 zł.

**Minister Finansów** wyjaśnił w odpowiedzi z 1 kwietnia 2016 r., że podjęte w Ministerstwie Finansów prace nad zredukowaniem obciążeń finansowych nałożonych na biura usług płatniczych, w szczególności w zakresie finansowania kosztów nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego, zostały wstrzymane. Powodem tego były rozbieżności stanowisk i uwagi zgłaszane przez KNF do propozycji Ministerstwa Finansów. Aktualnie trwa analiza rozwiązań stanowiących pewien kompromis.



Ministerstwo Finansów uważa, że dalsze utrzymywanie obowiązującej BUP stawki, przy użyciu której obliczane są wpłaty na nadzór może doprowadzić do sytuacji, w której dalsza działalność wielu spośród prawie 1400 funkcjonujących na polskim rynku biur usług płatniczych będzie zagrożona.

## **20. Ochrona kobiet w ciąży przed zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej (WZF.7043.26.2015 z 2 marca 2016 r.)**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciła się kobieta zwolniona z zawodowej służby wojskowej w czwartym miesiącu ciąży. Kobieta-żołnierz służby kontraktowej może zostać zwolniona ze służby do 6 tygodni przed urodzeniem dziecka, jeśli upływa czas określony w kontrakcie. Przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych przewidują ochronę przed zwolnieniem w okresie urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego lub urlopu rodzicielskiego. Nie chronią jednak przed zwolnieniem żołnierzy – kobiet będących w ciąży. Pragmatyki pozostałych służb mundurowych taką ochronę zapewniają, a więc żołnierki traktowane są w sposób dyskryminujący.

Rzecznik przypomniał, że z Konstytucji wynika szczególna rola organów władzy publicznej we wspieraniu macierzyństwa. Również przepisy unijne gwarantują określony standard ochrony zatrudnienia kobiet w ciąży. Wydaje się więc, że polskie przepisy nadal tego standardu nie spełniają.

**Minister Obrony Narodowej** zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. W piśmie z dnia 25 kwietnia 2016 r. potwierdził, że niezbędne jest wypracowanie dodatkowych rozwiązań, które zapewnią odpowiednią ochronę żołnierza-kobiety w ciąży będącej w służbie kontraktowej. Zdaniem Ministra przepis art. 111a ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych powinien otrzymać następujące brzmienie:

„Art. 111a zwolnienie żołnierza zawodowego, na podstawie art. 111 pkt 8:

1) w okresie ciąży, jeżeli zwolnienie ze służby miałyby nastąpić po upływie trzeciego miesiąca ciąży, następuje w dniu porodu;

2) przebywającego na urlopie macierzyńskim, urlopie na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowym urlopie macierzyńskim, dodatkowym urlopie na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopie ojcowskim lub urlopie rodzicielskim, następuje z pierwszym dniem po zakończeniu tego urlopu”.

Minister poinformował, że taka zmiana zostanie zaproponowana przy najbliższej nowelizacji ustawy o służbie wojskowej żołnierzy.

## **21. Terminy zaskarżenia aktów prawa miejscowego (IV.7006.36.2016 z 9 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę w wystąpieniu na problem niejednoznacznych uregulowań odnoszących się do terminów wnoszenia skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego na uchwałę lub zarządzenie organu gminy bądź przepis aktu prawa miejscowego wydany przez organ samorządu województwa.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie województwa stanowią, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy lub przepisem aktu prawa miejscowego wydanym przez organ samorządu województwa w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z badanych przez Rzecznika spraw obywateli wynika, że osoby wzywające organ do usunięcia naruszenia prawa, działając bez pełnomocnika, nie wiedzą, że termin na wniesienie skargi jest określony w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zgodnie z przepisami tej ustawy, skargę do sądu administracyjnego na akty prawa miejscowego lub inne akty określone w ustawie o samorządzie gminnym lub ustawie o samorządzie województwa wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.

Zdarzają się sytuacje gdy obywatel, nie posiadający wiedzy prawniczej, po otrzymaniu zawiadomienia od właściwego organu, czeka na ostateczną odpowiedź, która przychodzi kilka dni po upływie terminu 60 dni od dnia wniesienia wezwania. Rzecznik zauważył dodatkowo, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym istnieją rozbieżności co do możliwości przywrócenia terminu do wniesienia skargi.

Rzecznik zwrócił się z postulatem doprecyzowania przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie województwa, poprzez zawarcie w nich odwołania do art. 53 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, określającego termin do wniesienia skargi. Ponadto organ właściwy do udzielenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa powinien mieć obowiązek informowania z urzędu o sposobie i terminie wnoszenia skargi do sądu administracyjnego.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w odpowiedzi z 7 kwietnia 2016 r. wskazał, że dokonanie zmiany w przepisach, polegającej na powieleniu w ustawach samorządowych regulacji ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dotyczących trybu i terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, nie wydaje się uzasadnione.

Zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji problem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych - w kwestii możliwości przywrócenia terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego - może być rozwiązany poprzez podjęcie uchwały przez Naczelny Sąd Administracyjny, na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich.

## **22. Prawo do zasiłku dla bezrobotnych i świadczenia przedemerytalnego dla opiekunów osób niepełnosprawnych (III.7064.149.2015 z 9 marca 2016 r.)**

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podjęło prace nad umożliwieniem nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz świadczenia przedemerytalnego przez opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy utracili prawo do świadczenia opiekuńczego z ustawy o świadczeniach rodzinnych lub zasiłku dla opiekuna, z powodu śmierci podopiecznego lub utraty ważności orzeczenia o niepełnosprawności. Rzecznik sygnalizuje, że proponowane rozwiązania nie przewidują jednak prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz świadczenia przedemerytalnego dla osób, które faktycznie opiekują się bliskim niepełnosprawnym, ale nie są uprawnione do pobierania świadczeń opiekuńczych z ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przyjęte ograniczenie może być uznane za niezgodne z konstytucyjną zasadą równego traktowania oraz sprawiedliwości społecznej. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z prośbą o zmianę projektowanych przepisów.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** wskazał w piśmie z 7 kwietnia 2016 r., że przyjęcie postulowanego przez Rzecznika rozwiązania wywołałoby skutki finansowe, których wysokość jest niemożliwa do oszacowania. W opinii Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, rozwiązanie zaproponowane w projekcie ustawy jest optymalne, ponieważ uwzględnia z jednej strony obiektywne i możliwe do weryfikacji przesłanki utraty prawa do świadczeń dla opiekunów osób niepełnosprawnych, a z drugiej zaś, związane z tym skutki finansowe.

## **23. Przekazywanie raportów pielęgniarских (III.7040.2.2016 z 9 marca 2016 r.)**

Samorząd pielęgniarek i położnych od dawna konsekwentnie przedstawia postulat uregulowania formy przekazywania raportów pielęgniarских, która dopuszczałaby potrzebę przyjęcia zarówno formy pisemnej, jak i ustnej raportu. Obecnie przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia nie przewidują możliwości odnotowania w księdze raportów faktu przekazania i przyjęcia raportu pielęgniarского w formie ustnej.

Pracodawcy odmawiają udzielenia za powstałe w ten sposób nadgodziny czasu wolnego lub wypłaty wynagrodzenia, wskazując, że wystarczające byłoby przekazywanie raportów w formie pisemnej, a nie, jak to ma miejsce w powszechnej

praktyce, zarówno w formie pisemnej i ustnej. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

**Minister Zdrowia** w piśmie z 5 kwietnia 2016 r. wyjaśnił, że w szpitalach sporządzana jest dokumentacja zbiorcza wewnętrzna, w tym m.in. księgi raportów pielęgniarских, będące pisemną formą sprawozdania ze świadczonej opieki wobec pacjentów w określonym oddziale.

W celu zapewnienia ciągłości opieki konieczny jest prawidłowy przepływ informacji pomiędzy kolejnymi zmianami pielęgniarek. Dlatego też pielęgniarki zobowiązane są dokonywać niezbędnych zapisów w dokumentacji medycznej zarówno indywidualnej, jak i zbiorczej. Raport ustny wzmacnia przekaz informacji powstałych np. w momencie zmiany dyżuru po napisaniu raportu pielęgniarского.

Zagadnienia związane z czasem pracy pracowników podmiotów leczniczych reguluje ustawa o działalności leczniczej. Stosownie do zapisów kodeksu pracy organizację pracy ustala regulamin pracy. Obowiązek rozwiązywania problemów zaistniałych na tle organizacji czasu pracy spoczywa na kierownikach podmiotów leczniczych.

#### **24. Zwrot kosztów obrony w sprawach z oskarżenia publicznego (II.510.1983.2014 z 9 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie wskazał na potrzebę wprowadzenia mechanizmu, który pozwoliłby sądom na urealnienie zwrotu kosztów za czynności obrońców w skomplikowanych i długotrwałych sprawach z oskarżenia publicznego, w razie uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia postępowania.

Minimalne stawki za czynności obrońcy w postępowaniu karnym, przyjęte w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz w sprawie opłat za czynności radców prawnych, mimo ich podwyższenia, nadal nie stanowią dostatecznego zabezpieczenia prawa do obrony w sprawach o nadzwyczajnym charakterze. W takich sprawach to często obywatel, a nie strona przegrywająca, czyli Skarb Państwa, pokrywa w zasadniczej części koszty obrony. Zdaniem Rzecznika jest to niezgodne ze standardami konstytucyjnymi. Dlatego Rzecznik postuluje zmianę rozporządzeń w sposób, który wzmocni konstytucyjnie zagwarantowane każdemu prawo do obrony.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 14 kwietnia 2016 r. podtrzymał wcześniejsze stanowisko w sprawie.

Ponownie stwierdził, że sposób ustalania wysokości kosztów zastępstwa procesowego, wprowadzony rozporządzeniami Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r.: w sprawie opłat za czynności adwokatów i w sprawie opłat za czynności radców prawnych, w powiązaniu z wysokością nowych stawek

minimalnych, pozwala na ustalenie przez sąd wysokości przyznawanych kosztów obrony nie tylko w sprawach typowych, o przeciętnym stopniu skomplikowania i czasie trwania, ale także w tych o największym stopniu trudności, wielowątkowych, trwających wiele lat i wymagających od obrońcy maksymalnego zaangażowania i nakładu pracy.

Obowiązujące regulacje umożliwiają – zdaniem Podsekretarza Stanu – uzyskanie zwrotu kosztów obrony w wysokości urealnionej i maksymalnie zbliżonej do wynagrodzenia pełnomocnika określonego według relacji rynkowych. Tym samym eliminują ryzyko naruszenia prawa do obrony z powodu nienależytej rekompensaty poniesionych kosztów ustanowienia obrońcy z wyboru.

W odpowiedzi wskazano ponadto, że ograniczenie polegające na ustaleniu opłaty wyższej niż stawka minimalna, jednakże nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki wynika wprost z przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych. Rozwinięcie tej regulacji w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości ma jedynie na celu prawidłowe wykonanie upoważnień ustawowych.

## **25. Warunki sanitarno-higieniczne odbywania kary pozbawienia wolności (IX.517.1494.2015 z 9 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich od kilku lat monitoruje przeprowadzenie pełnej zabudowy kąćników sanitarnych we wszystkich celach mieszkalnych w skali całego kraju. Dlatego zwrócił się o aktualne informacje na temat zakresu zrealizowanych prac remontowych kąćników sanitarnych w 2015 r. oraz planowanych inwestycji w 2016 r.

**Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej** w piśmie z 5 kwietnia 2016 r. odpowiedział, że w 2015 roku zabudowano 918 kąćników sanitarnych. Nie udało się zrealizować planowanej modernizacji obejmującej 1044 cel mieszkalnych. W 2016 roku Służba Więzienna planuje zabudowę kąćników sanitarnych w około 680 celach mieszkalnych.

Według danych na dzień 10 lutego 2016 roku do zabudowy pozostało 2349 kąćników sanitarnych w celach mieszkalnych wieloosobowych. Przy założeniu dotychczasowego poziomu finansowania, Służba Więzienna planuje zakończenie realizacji powyższego zamierzenia w perspektywie 4-5 lat.

W opinii Zastępcy Dyrektora Generalnego SW umieszczanie umywalek w obrębie zabudowanego kąćnika, jak również poza nim, jest zgodne z obowiązującymi przepisami. Użytkowanie umywalek nie wymaga zachowania intymności. Mycie intymnych części ciała powinno odbywać się przy pomocy miski, w zabudowanym kąćniku sanitarnym.



## **26. Opieka psychiatryczna dla osób pozbawionych wolności (IX.517.2.2015 z 10 marca 2016 r.)**

Więzienna służba zdrowia nie jest w stanie zapewnić natychmiastowego leczenia osobie bezwzględnie wymagającej hospitalizacji psychiatrycznej. Tymczasem rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości zobowiązuje do przyjmowania do jednostek penitencjarnych także osób w stanie zagrożenia życia. Rzecznik zwrócił się o opinię w sprawie kwestionowanych przepisów, a także ocenę przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej stanu realizacji projektu „Promocja zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym wśród osadzonych w aresztach śledczych i zakładach karnych 2011-2015”.

**Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej** wskazał w odpowiedzi z 5 kwietnia 2016 r., że w trakcie prac legislacyjnych nie wzięto pod uwagę opinii przedstawionej przez Służbę Więzienną. Centralny Zarząd Służby Więziennej przekazał szereg uwag projektu rozporządzenia. Wskazywał m.in., że wejście w życie rozporządzenia spowoduje trudne do oszacowania problemy kadrowe i organizacyjne, a także wzrost kosztów dla jednostek penitencjarnych, związanych z koniecznością zapewnienia środków finansowych na dodatkowe hospitalizacje w pozawięziennych podmiotach leczniczych, transportem sanitarnym do często odległych szpitali więziennych lub szpitali wolnościowych oraz ewentualnymi świadczeniami odszkodowawczymi, koniecznymi w wyniku postępowań skargowych i wyroków sądowych w przypadku negatywnych konsekwencji nieudzielenia w odpowiednim czasie stosownej pomocy medycznej. Jak poinformował Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, mimo podjętych działań nie udało się obronić rozwiązań prawnych umożliwiających właściwe postępowanie przy doprowadzeniu osób wymagających leczenia szpitalnego.

**Wiceprezes Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego**, prof. Janusz Heitzman, w odpowiedzi z 12 kwietnia 2016 r. podkreślił, że jedynym właściwym miejscem dla osoby chorej psychicznie, będącej w stanie ostrej psychozy, jest zakład leczniczy, a nie zakład karny. Tylko szpital psychiatryczny może zapewnić osobie chorej należną i niezbędną opiekę, bez narażenia jej na ryzyko utraty życia lub zdrowia.

Pozostawanie takiej osoby w zakładzie karnym (areszcie śledczym), bez zapewnienia całodobowej i natychmiastowej opieki psychiatrycznej, może nosić znamiona nieludzkiego i poniżającego traktowania. Tym samym może naruszać standardy wynikające z Konstytucji oraz międzynarodowych konwencji.

Wprowadzenie przepisu nakazującego przyjmowanie do zakładu karnego lub aresztu osób, których stan zdrowia zagraża życiu (art. § 35 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 23 czerwca 2015 r.) zakłada przerzucenie na więzienną służbę zdrowia obowiązku zapewnienia osobie chorej psychicznie w stanie ostrej psychozy,



natychmiastowej odpowiedniej opieki lekarskiej, przy niewydolności służby zdrowia w zakładach penitencjarnych.

Jednocześnie uchylene poprzednio obowiązującego przepisu zakazującego przyjmowania do aresztu osób w stanie ostrej psychozy czy wymagających natychmiastowego leczenia szpitalnego ze względu na bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia miało wyeliminować ryzyko pozostawienia osoby w stanie ostrej psychozy bez koniecznej natychmiastowej pomocy lekarskiej.

Wiceprezes Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego wskazał przy tym na nadrzędną rolę przepisu art. 260 kodeksu postępowania karnego, w brzmieniu obowiązującym od 15 lipca 2015 r., który przewiduje, że w sytuacji gdy stan zdrowia psychicznego tego wymaga, jedynym miejscem wykonywania tymczasowego aresztowania będzie nie dowolny szpital, ale szpital psychiatryczny.

W odpowiedzi podkreślono, że baza łóżkowa oddziałów psychiatrycznych przy aresztach śledczych jest niewystarczająca, mimo ogromnego zapotrzebowania. Brakuje ponadto rozwiązań systemowych związanych z przyjmowaniem osób tymczasowo aresztowanych do publicznych szpitalnych oddziałów psychiatrycznych. Innym, niezwykle ważnym zagadnieniem jest zbyt mała liczba lekarzy psychiatrów zatrudnionych w penitencjarnej opiece zdrowotnej. Powoduje to, że chorzy więźniowie oczekują na niezbędną pomoc ponad dopuszczalne minimum.

### **27. Wyłączenie odpowiedzialności dyscyplinarnej za działanie lub zaniechanie prokuratora podjęte wyłącznie w interesie społecznym (VII.519.2.2016 z 14 marca 2016 r.)**

W ustawie Prawo o prokuraturze wyłączono odpowiedzialność dyscyplinarną za działanie lub zaniechanie prokuratora podjęte wyłącznie w interesie społecznym. Rozwiązanie to krytycznie ocenił Sąd Najwyższy, wskazując w opinii do projektu tej ustawy, że działanie w interesie społecznym jest wpisane w istotę zawodu prokuratora i działalności prokuratury jako organu ochrony prawnej. Przyjęcie, że działanie lub zaniechanie prokuratora podjęte wyłącznie w interesie społecznym nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego, stwarza ryzyko szerokiej interpretacji, która może prowadzić do uchylenia się prokuratora od odpowiedzialności dyscyplinarnej nawet w przypadku rażącej i oczywistej obrazy prawa. W ocenie Rzecznika kwestionowane rozwiązanie wywołuje jeszcze większe wątpliwości w kontekście ograniczonej odpowiedzialności karnej prokuratora, którego chroni immunitet. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie uzasadnienia dla wprowadzonej regulacji prawnej.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** wyjaśnił w odpowiedzi z 12 kwietnia 2016 r., że rozwiązanie przyjęte w ustawie Prawo o prokuraturze,

przewidujące wyłączenie odpowiedzialności dyscyplinarnej za działanie lub zaniechanie prokuratora podjęte wyłącznie w interesie społecznym, ma istotny walor gwarancyjny.

Pozwala bowiem uchronić prokuratora przed skutkami dyscyplinarnymi niewykonania polecenia służbowego, a więc działania formalnie sprzecznego z art. 7 § 2 Prawa o prokuraturze, w sytuacji niesłusznego czy wręcz bezprawnego polecenia godzącego w wartości, których ochrona leży w interesie społecznym.

Przyjęte rozwiązanie stanowi normatywne uregulowanie sytuacji, które w poprzednio obowiązującym stanie prawnym oceniane było niejednoznacznie, co rodziło ryzyko rozbieżnych rozstrzygnięć w podobnych sprawach.

## **28. Uprawnienia straży gminnych i straży miejskich (II.514.5.2015 z 14 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przekazanie informacji na temat szkoleń prowadzonych dla strażników gminnych (miejskich), zwłaszcza w zakresie obowiązku respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka, a także o wskazanie istniejących rozwiązań, które chronią obywateli przed nadużywaniem funkcji i przekraczaniem uprawnień przez strażników.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 13 kwietnia 2016 r. poinformował, że obowiązkowym szkoleniem obowiązującym każdego strażnika jest – obok szkolenia z zakresu kontroli ruchu drogowego - szkolenie podstawowe strażników gminnych (miejskich). Jego ukończenie i pozytywnie zdany egzamin daje prawo do wykonywania zadań z zakresu ochrony porządku publicznego.

Szkolenie podstawowe strażników mogą prowadzić wyłącznie jednostki organizacyjne Policji, jednostki straży gminnych (miejskich) oraz inne podmioty, zgodnie z umową zawartą z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) albo komendantem straży. Szczegółowy program szkolenia podstawowego, testy, pytania oraz zestawy umiejętności praktycznych wymaganych na egzaminie, przygotowuje podmiot szkolący, a zatwierdza komendant wojewódzki Policji. Wszystkie ośrodki szkoleniowe uwzględniają w ramach realizowanych szkoleń problematykę ochrony praw człowieka i respektowania godności osoby ludzkiej.

W odpowiedzi zapewniono ponadto, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zwróci się do dyrektorów wydziałów bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego we wszystkich urzędach wojewódzkich w kraju z prośbą o wystąpienie do wójtów, burmistrzów (prezydentów miast) z wnioskiem o podjęcie działań

mających na celu wzrost świadomości i wrażliwości strażników na prawa człowieka oraz respektowanie godności osoby ludzkiej.

### **29. Składanie zażaleń na postanowienia straży gminnej w sprawach dotyczących wykroczeń (II.514.5.2015 z 14 marca 2016 r.)**

W sytuacji, gdy straż gminna (miejska) nie wystąpiła z wnioskiem o ukaranie sprawcy wykroczenia, osoba, która złożyła zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia, może złożyć zażalenie do organu nadrzędnego. Pojawiają się jednak wątpliwości, jaki organ jest uprawniony do rozpatrywania zażaleń na straż gminną (miejską). Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** wyjaśnił w odpowiedzi z 15 kwietnia 2016 r., że w przypadku straży gminnej (miejskiej) organem nadrzędnym – w rozumieniu art. 56a kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia - jest właściwy miejscowo wojewoda, sprawujący nadzór nad działalnością straży przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji. Oznacza to, że w przypadku, gdy straż gminna (miejska) nie wniosła o ukaranie sprawcy wykroczenia, obywatel może złożyć zażalenie do wojewody.

### **30. Świadczenia dla rodziców dzieci martwo urodzonych (VII.534.18.2015 z 14 marca 2016 r.)**

Jak wynika ze skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich, aby rodzice dzieci martwo urodzonych mogli otrzymać świadczenia z ubezpieczenia społecznego (zasiłek pogrzebowy, zasiłek macierzyński, skrócony urlop macierzyński), muszą przedstawić odpis aktu urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe. Wymóg ten został przewidziany w obowiązujących przepisach, jednak jest on całkowicie niezrozumiały w sytuacji rodziców po stracie dziecka, którego płci nie da się ustalić.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z prośbą do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie odpowiedniej zmiany przepisów rozporządzeń, aby możliwe było udzielenie rodzicom świadczeń w razie przedstawienia karty zgonu dziecka, w której nie jest wymagane oznaczenie jego płci. Wystąpienia Rzecznika kierowane w tej sprawie w ubiegłym roku do Ministra Pracy i Polityki Społecznej nie przyniosły dotychczas oczekiwanego rezultatu.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**, po ponownym przeanalizowaniu sprawy, wyjaśnił w piśmie z 8 kwietnia 2016 r., że podtrzymuje stanowisko w tej sprawie. Z wcześniejszej korespondencji wynikało, że w razie braku możliwości uzyskania przez pracownicę aktu urodzenia dziecka z adnotacją, iż dziecko urodziło się martwe, nie ma podstaw prawnych do udzielenia urlopu macierzyńskiego w 8 tygodni, a tym samym wypłaty zasiłku macierzyńskiego.

Natomiast kobiecie, która stała się niezdolna do pracy w związku z poronieniem, przysługuje - zgodnie z przepisami ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa - prawo do zasiłku chorobowego w wysokości 80% podstawy wymiaru zasiłku, przez cały okres, jaki lekarz uzna za niezbędny dla jej powrotu do zdrowia, nie dłuższy jednak niż 182 dni.

### **31. Odpowiedzialność finansowa za skutki zdarzeń drogowych uczestników kursów na prawo jazdy (V.511.77.2016 z 14 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił w wystąpieniu problem odpowiedzialności cywilnej za skutki zdarzeń drogowych uczestników kursów uzupełniających w ramach szkoleń nauki jazdy.

Z badań przeprowadzonych przez Fundację SOS Odpowiedzialne Szkoły Jazdy wynika, że blisko 67% szkoleń uzupełniających jest realizowanych bez dopełnienia formalności związanych z rejestracją usługi w dokumentacji szkoleniowej. Może to powodować poważne konsekwencje dla uczestników kursów. Osoba, która wykupiła szkolenie uzupełniające, aby przygotować się do zdania egzaminu państwowego na prawo jazdy, przystępuje do szkolenia z umiejętności praktycznych często bez karty przeprowadzonych zajęć, potwierdzenia wykupienia usługi szkolenia bądź paragonu. Uczestnik kursu powinien być także wpisany do książki ewidencji osób szkolonych.

Brak dopełnienia wymaganych formalności może być podstawą do uznania, że osoba ta, w chwili zdarzenia drogowego uzasadniającego odpowiedzialność cywilną posiadacza pojazdu, nie miała uprawnień do kierowania pojazdem. Oznacza to, że zakład ubezpieczeń może w takich przypadkach dochodzić od uczestnika kursu zwrotu świadczenia wypłaconego poszkodowanemu.

**Rzecznik Finansowy** w odpowiedzi z 13 kwietnia 2016 r. przekazała opinię o niedopuszczalności roszczeń regresowych ubezpieczyciela do kursanta z przyczyn zawinionych przez ośrodek szkolenia kierowców.

Zgodnie z przepisami, do prowadzenia szkolenia uzupełniającego konieczne jest wpisanie danych osób szkolonych w książce ewidencji, przed przyjęciem na szkolenie.

W ocenie Rzecznika Finansowego, niezachowanie tego wymogu przez przedsiębiorcę prowadzącego ośrodek szkolenia kierowców, nie pozbawia poszkodowanych możliwości zgłoszenia roszczenia do ubezpieczyciela o naprawienie szkody wyrządzonej przez ruch pojazdu kierowanego przez kursanta lub instruktora.

Zagadnienie dotyczące prawa ubezpieczyciela do regresu w sytuacji, gdy szkolenie nie odpowiadało warunkom, jakie wynikają z przepisów prawa, nie było przedmiotem skarg rozpatrywanych przez Rzecznika Finansowego, a wcześniej przez Rzecznika Ubezpieczonych. Zdaniem Rzecznika Finansowego trudno jednak obciążać kursanta odpowiedzialnością za skutki zawinionego działania przedsiębiorcy. Przyjęcie takiej

możliwości i obciążenie kursanta kierującego pojazdem regresem ubezpieczyciela, powodowałoby odpowiedzialność cywilną przedsiębiorcy względem kursanta na podstawie kodeksu cywilnego, z tytułu nienależytego wykonania umowy o usługę szkoleniową.

### **32. Ustne uzasadnianie orzeczeń w postępowaniu cywilnym (IV.511.13.2016 z 14 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie oceny przepisów wprowadzających możliwość wygłoszenia uzasadnienia wyroku, funkcjonujących w postępowaniu cywilnym już od ponad roku.

Zdaniem Rzecznika należałoby ograniczyć zastosowanie instytucji uzasadnienia ustnego, a także zapewnić jednolitą formę transkrypcji uzasadnienia orzeczenia. Zbyt szerokie korzystanie przez sądy z możliwości wygłoszenia uzasadnienia może w nieuzasadniony sposób ograniczać konstytucyjne prawo do rzetelnej procedury sądowej oraz prawo do zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji.

Wygłoszenie uzasadnienia, zamiast podania ustnie tylko zasadniczych motywów rozstrzygnięcia, jest dopuszczalne w przypadku utrwalania przebiegu posiedzenia sądu za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk. Uzasadnienie ustne jest utrwalane w formie elektronicznej, natomiast transkrypcja jest odzwierciedleniem zapisu elektronicznego w formie papierowej.

Podstawowym celem regulacji było usprawnienie przeprowadzania postępowań w sprawach prostych, zwłaszcza tych o nieskomplikowanym stanie faktycznym. Jak wynika jednak ze skarg kierowanych do Rzecznika, uzasadnienia ustne występują niejednokrotnie również w sprawach skomplikowanych dowodowo i faktycznie. W konsekwencji strona może mieć trudności w podjęciu decyzji o złożeniu środka zaskarżenia. Dodatkowym utrudnieniem dla stron postępowania jest fakt, że braki w uzasadnieniu ustnym nie mogą być naprawione na późniejszym etapie (nie można sporządzić uzupełniającego uzasadnienia pisemnego).

Kolejnym problemem jest brak przepisów zapewniających jednolitą formę transkrypcji uzasadnienia orzeczenia. Odpowiednia forma i treść transkrypcji ma podstawowe znaczenie dla realizacji uprawnień procesowych strony. W praktyce transkrypcje często stanowią nieuporządkowane przedstawienie motywów wydanego rozstrzygnięcia, zawierają elementy przypadkowo utrwalone w nagraniu, opuszczenia w treści zapisu, a także błędy językowe. Sporządzane zapisy transkrypcyjne z reguły nie zawierają tytułu, akapitów, a także nie są podpisane. Niewłaściwie sporządzona transkrypcja osłabia powagę wymiaru sprawiedliwości oraz zaufanie do sądownictwa. Może też być odbierana jako przejaw braku szacunku dla uczestników postępowania,



czy nawet sądu sprawującego kontrolę instancyjną. Zdaniem Rzecznika decydujący wpływ na kształt transkrypcji powinien mieć sędzia wygłaszający uzasadnienie.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** poinformował w piśmie z 12 maja 2016 r., że możliwość wygłaszania ustnych uzasadnień w postępowaniu cywilnym jest wdrażana stopniowo. Sędziowie skorzystali z niej w niespełna 5% spraw. Instytucja ustnego uzasadnienia, jako nowe rozwiązanie, powinna być poddana pogłębionemu badaniu, w szczególności w zakresie praktyki jej funkcjonowania, w tym sposobu sporządzania transkrypcji. Pozwoli to na miarodajną ocenę potrzeby wprowadzenia i zakresu ewentualnych zmian przepisów lub podjęcia działań organizacyjnych.

Wprowadzenie protokołu elektronicznego oraz ustnych uzasadnień było odpowiedzią na zgłaszane zapotrzebowanie społeczne w aspekcie transparentności postępowań sądowych. W poprzednich latach niejednokrotnie zgłaszane były zarzuty dotyczące sporządzanych na piśmie uzasadnień wskazujące, że w swojej treści znacząco odbiegały od podanych przy ogłoszeniu wyroku ustnych motywów.

Z inicjatywy Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości – Koordynatora krajowego ds. wdrożeń systemów teleinformatycznych w sądach powszechnych podejmowane są działania edukacyjne m.in. w formie warsztatów, na których omawiane są zasady sporządzania ustnych uzasadnień i transkrypcji.

### **33. Niejednolite przepisy regulujące prawo do deputatu węglowego (III.7042.35.2014 z 14 marca 2016 r.)**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się emeryci i renciści górniczy, wskazując na niejednolite przepisy dotyczące prawa do deputatu węglowego. Wypłata deputatu jest obecnie różnie traktowana, w zależności od spółki węglowej. Emeryci zostali podzieleni na tych, którzy otrzymują deputat węglowy, tych, którym go zabrano i tych, którzy deputatu węglowego w ogóle nie dostają. W związku z tak nierównym statusem emerytów i rencistów górniczych w zakresie uprawnień do otrzymania deputatu węglowego, Rzecznik wystąpił do Ministra Energii o przedstawienie wyjaśnień w tej sprawie.

**Minister Energii** poinformował w odpowiedzi z 25 kwietnia 2016 r. o trwających w resorcie pracach nad przygotowaniem rozwiązań prawnych, które uregulują zasady dotyczące finansowania deputatów węglowych. Projekt rozwiązań powstaje w porozumieniu z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Minister przypomniał, że uprawnienie do deputatu węglowego jest związane ze stosunkiem pracy i wynika wyłącznie z przepisów prawa pracy. Chodzi o porozumienia zawierane w ramach układów zbiorowych pracy obowiązujących w danym przedsiębiorstwie górniczym, pomiędzy pracodawcą i stroną społeczną



reprezentowaną przez związki zawodowe. Porozumienia te stanowią rodzaj umowy pomiędzy pracodawcą a związkami zawodowymi. Instytucje administracji rządowej nie mają możliwości wpływania na podejmowane przez te strony decyzje.

#### **34. Prawo osób tymczasowo aresztowanych do kontaktów telefonicznych (IX.517.801.2015 z 14 marca 2016 r.)**

Otrzymywane przez Rzecznika Praw Obywatelskich skargi osób tymczasowo aresztowanych dotyczące dostępności rozmów telefonicznych zwróciły jego uwagę na obowiązujące w tym zakresie uregulowania. Możliwość kontaktów telefonicznych osób tymczasowo aresztowanych została wprowadzona w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2014 r. (sygn. akt K 54/13). Trybunał uznał wówczas, że bezwzględny zakaz korzystania z aparatów telefonicznych przez tymczasowo aresztowanych jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim uniemożliwia porozumiewanie się z obrońcą.

Znowelizowane przepisy kodeksu karnego wykonawczego, obowiązujące od 1 lipca 2015 r., umożliwiają korzystanie z telefonu przez osoby tymczasowo aresztowane. Wprowadzona zmiana jest szersza niż wynikałoby to z treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ tymczasowo aresztowani mogą kontaktować się telefonicznie nie tylko z obrońcą, ale także z rodziną czy innymi osobami.

Nadal jednak nie zostało wydane nowe rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno–porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania, które określałoby zasady korzystania z telefonów przez osoby tymczasowo aresztowane. Dotychczasowe przepisy wykonawcze zostały utrzymane w mocy nie dłużej niż przez okres 18 miesięcy od dnia 1 lipca 2015 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o pilne podjęcie prac nad rozporządzeniem.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** poinformował w piśmie z 25 maja 2016 r., że w Ministerstwie trwają intensywne prace nad projektami odpowiednich rozporządzeń, które wprowadzają nowe regulaminy organizacyjno–porządkowe wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kary pozbawienia wolności. Prace znajdują się na końcowym etapie uzgodnień treści projektów z Centralnym Zarządem Służby Więziennej. Wiceminister podkreślił, że do czasu wejścia w życie nowego regulaminu korzystanie przez tymczasowo aresztowanych z aparatu telefonicznego, które jest zagwarantowane ustawą, powinno odbywać się na zasadach ustalonych przez dyrektora aresztu śledczego w porządku wewnętrznym jednostki.

### **35. Pomoc mieszkaniowa dla osób najuboższych (IV.7217.2.2016 z 17 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z prośbą o przedstawienie zamierzeń Rządu dotyczących pomocy mieszkaniowej dla osób najuboższych, a także informacji na temat planowanych bądź prowadzonych prac nad zmianą ustawy o ochronie praw lokatorów.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich niezmiennie kierowanych jest wiele skarg od osób najuboższych, oczekujących latami na otrzymanie lokalu komunalnego bądź socjalnego, bez perspektyw na realną poprawę swojej sytuacji mieszkaniowej. Sprawy związane z rozwojem budownictwa mieszkaniowego i zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach nie były przedmiotem należytej uwagi ze strony kolejnych ekip rządowych, mimo że jest to konstytucyjny obowiązek władz publicznych.

Gminy mają bardzo ograniczone możliwości realizacji obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, wynikającego z ustawy o ochronie praw lokatorów i nie są w stanie samodzielnie doprowadzić do poprawy sytuacji mieszkaniowej na swoim terenie. Brakuje wolnych lokali komunalnych, a także środków finansowych na budowę nowych mieszkań. Problem uległ nasileniu w ciągu ostatnich kilku lat. W ocenie Rzecznika niezbędne jest wsparcie finansowe gmin ze strony budżetu państwa oraz zmotywowanie organów samorządowych do prowadzenia długofalowej polityki mieszkaniowej. Potrzebne są również zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów.

Ponadto władze publiczne powinny wspierać rozwój budownictwa tzw. tanich mieszkań w ramach działań podejmowanych przez obywateli, ich stowarzyszenia lub organizacje, w tym spółdzielnie mieszkaniowe lub towarzystwa budownictwa mieszkaniowego, a także wspierać inne formy przedsiębiorczości obywateli w sferze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, np. w postaci funkcjonowania tzw. społecznych agencji najmu.

Rzecznik zasygnalizował również potrzebę przeciwdziałania zjawisku tzw. wykluczenia mieszkaniowego, które dotyczy osób mieszkających w warunkach nie spełniających podstawowych standardów budowlanych i cywilizacyjnych (dostęp do mediów - gazu, ogrzewania, bieżącej wody, kanalizacji), a także osób zagrożonych eksmisją, mieszkających w lokalach zadłużonych, których liczba co roku wzrasta. Z danych ostatniego Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2011 r. wynika, że w warunkach poniżej podstawowych standardów mieszka aż 5,3 mln osób (14% ludności Polski), co sytuuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc w Unii Europejskiej.

**Minister Infrastruktury i Budownictwa** w odpowiedzi z 21 kwietnia 2016 r. udzielonej z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów wyjaśnił, że projekt dokumentu programowego przedstawiający działania mające na celu rozwój budownictwa mieszkaniowego i poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa zostanie zaprezentowany w pierwszej połowie 2016 roku.

Jednocześnie Ministerstwo złożyło wnioski o wpisanie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów nowelizacji ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Obecnie trwają analizy uwag przedstawicieli samorządu terytorialnego do projektu nowelizacji. Po zakończeniu prac analitycznych, w tym nad propozycjami zmian zgłoszonymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich, projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej.

Odnosząc się do działań mających ograniczyć zjawisko wykluczenia mieszkaniowego, Minister poinformował, że w dniu 25 października 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Nowelizacja określiła ramy prawne nowego programu popierania społecznego budownictwa czynszowego. Ta oferta jest skierowana do gospodarstw domowych, których dochody są zbyt niskie, aby wynająć mieszkanie lub zaciągnąć kredyt hipoteczny, a zarazem zbyt wysokie, aby otrzymać lokal komunalny.

Zakładanym efektem nowego programu rządowego ma być budowa około 30 tys. mieszkań na wynajem w okresie 10 lat, a także zwiększenie roli towarzystw budownictwa społecznego w rozwoju najmu instytucjonalnego.

Ponadto 21 listopada 2015 r. weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Gminy mogą skorzystać z finansowego wsparcia z funduszu dopłat na zakup lokali mieszkalnych będących byłymi mieszkaniami zakładowymi, a tym samym powiększyć swój zasób mieszkaniowy. Dodatkowo ustawa wprowadza szereg rozwiązań, które mają zwiększyć inicjatywę samorządów w obszarze budownictwa komunalnego.

### **36. Ochrona prawna dłużników w postępowaniu egzekucyjnym (IV.512.51.2016 z 17 marca 2016 r.)**

We wnioskach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich dłużnicy skarżą się na niewystarczającą ochronę prawną w postępowaniach egzekucyjnych.

Najbardziej jaskrawym przykładem tego problemu jest egzekucja relatywnie niewielkich kwot prowadzona z mieszkania czy domu, w którym mieszka dłużnik oraz jego rodzina. Często wartość sprzedawanej nieruchomości jest większa od

egzekwowanej kwoty kilkanaście bądź nawet kilkadziesiąt razy. Wierzyciel może żądać, aby egzekucja stosunkowo niewysokiej należności pieniężnej prowadzona była z nieruchomości, a komornik jest związany wnioskiem wierzyciela.

Zdaniem Rzecznika regulacja prawna, która nie zabezpiecza przez utratą mieszkania w przypadku względnie niewielkiego zadłużenia jest niezgodna z postanowieniami Konstytucji RP stanowiącymi, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a także przeciwdziałają bezdomności. Rzecznik postuluje zmianę obowiązujących przepisów w taki sposób, aby możliwe było prowadzenie egzekucji z nieruchomości dopiero od określonej wysokości dochodzonej należności. Pozwoliłoby to na zrównoważenie interesów dłużnika, w tym jego potrzeb mieszkaniowych oraz potrzeb wierzyciela.

Kolejnym problemem jest egzekucja kwot pieniężnych znacznie niższych od opłaty egzekucyjnej. Rzecznik uważa, że celowe byłoby określenie w tym przypadku wysokości kosztów egzekucji (opłaty) na poziomie adekwatnym do dochodzonych należności. Wysokość najniższej opłaty egzekucyjnej wynosi obecnie 170, 43 zł. Stawka opłaty egzekucyjnej została obniżona dwa lata temu, jednak niektóre sprawy badane przez Rzecznika świadczą o tym, że opłata ta nadal jest nieracjonalnie wysoka.

Chodzi o sytuacje, gdy dłużnik dobrowolnie spełnił świadczenie główne, bez potrzeby uruchomienia postępowania egzekucyjnego, jednak pomylił się przy obliczeniu odsetek należnych wierzycielowi i opłacił np. kwotę o 10 zł mniejszą niż należna. Wówczas wyegzekwowanie tej kwoty będzie kosztowało dłużnika ponad siedemnaście razy więcej niż sama egzekwowana należność. Często w ocenie dłużnika intencją wierzyciela jest swoistego rodzaju szykana, ukaranie dłużnika koniecznością uiszczenia wysokiej opłaty egzekucyjnej, a nie odzyskanie drobnej kwoty. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 25 kwietnia 2016 r. zapewnił, że poprawa sprawności i skuteczności egzekucji sądowej, a także reforma systemu funkcjonowania komorników sądowych, w tym opracowanie nowej ustawy o komornikach sądowych, należą do priorytetowych zadań Ministra Sprawiedliwości. Głównym celem reformy jest wzmocnienie i zmiana organizacji nadzoru – zarówno administracyjnego, jak i sądowego - nad postępowaniem egzekucyjnym.

Jednocześnie Sekretarz Stanu zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika w sprawie najniższych opłat egzekucyjnych. Natomiast ewentualne wprowadzenie ograniczenia egzekucji z nieruchomości – w zależności od stosunku wartości nieruchomości do wysokości egzekwowanego świadczenia – wymaga uwzględnienia zarówno interesu wierzyciela, jak i dłużnika. Praktyka egzekucyjna pokazuje, że dłużnik, mając w perspektywie utratę nieruchomości, ma większą motywację do realizacji

zobowiązania. Dłużnik dysponuje także innymi środkami prawnymi, które pozwalają na zwolnienie nieruchomości z egzekucji (np. może wskazać inny składnik majątkowy podlegający egzekucji).

Ponadto w odpowiedzi zapowiedziano, że kwestia najniższych opłat egzekucyjnych będzie analizowana podczas prac nad projektem ustawy o kosztach egzekucyjnych, natomiast problematyka egzekucji z nieruchomości będzie omawiana w ramach prac nad nowelizacją kodeksu postępowania cywilnego.

### **37. Edukacja antydyskryminacyjna w szkołach (XI.800.15.2016 z 17 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich często otrzymuje skargi dotyczące problemów z realizacją przez szkoły edukacji antydyskryminacyjnej oraz braku adekwatnej reakcji na dyskryminację i przemoc motywowaną uprzedzeniami, występujące w środowisku szkolnym zwłaszcza wśród rówieśników. Szkoły same nie poradzą sobie z tymi problemami. Konieczne jest większe zaangażowanie i efektywne wsparcie ze strony Ministerstwa Edukacji Narodowej. Rzecznik podkreślił, że edukacja antydyskryminacyjna jest kluczowa dla zapewnienia rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn oraz upowszechniania postawy tolerancji wobec przedstawicieli różnych kultur, wyznań, narodowości czy orientacji seksualnych, a przez to przeciwdziałania takim zjawiskom jak rasizm, ksenofobia, homofobia czy innym przejawom nierównego traktowania.

Jak wynika z raportów organizacji pozarządowych większość uczniów spotyka się z agresją ze strony rówieśników. Dyskryminacja w szkołach ma miejsce nie tylko w relacjach rówieśniczych, ale także ze strony nauczycielek i nauczycieli. Organizacje pozarządowe wielokrotnie zwracały się do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie konieczności zwiększenia kompetencji kadry nauczycielskiej w kwestiach przeciwdziałania i reagowania na dyskryminację oraz przemoc motywowaną uprzedzeniami, w tym przemoc ze względu na płeć. Brak reakcji ze strony szkoły na zgłaszane przypadki dyskryminacji i przemocy może prowadzić nawet do tragicznych konsekwencji, co wskazuje na wagę problemu i skalę wyzwań stojących przed systemem oświaty. Zdaniem Rzecznika istotne jest także stanowisko Minister Edukacji Narodowej w sprawie dyrektorów szkół i nauczycieli krytykowanych za podejmowanie działań na rzecz promowania zasady równego traktowania w szkołach.

Edukacja antydyskryminacyjna była tematem wielu wystąpień Rzecznika, również w kontekście podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego, które naruszają zasadę równego traktowania poprzez prezentowanie treści niezgodnych z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi. W ocenie Rzecznika należałoby wprowadzić wymóg opiniowania podręczników również pod kątem oceny



zgodności treści i materiału ilustracyjnego z zasadą równego traktowania i niedyskryminacji. Wymagałoby to odpowiedniej zmiany rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników.

O potrzebie zwiększenia wysiłków na rzecz upowszechnienia idei praw człowieka mowa jest także w zaleceniach organów międzynarodowych monitorujących stan przestrzegania praw człowieka.

Rzecznik wyraził nadzieję, że podczas realizowanej przez Minister Edukacji Narodowej ogólnopolskiej debaty o systemie oświaty zagadnienie edukacji antydyskryminacyjnej będzie obecne w wielu dyskusjach tematycznych, które przyczynią się do upowszechnienia wypracowanych już dobrych praktyk oraz przygotowania dalszych skutecznych rozwiązań służących poprawie jakości edukacji.

**Minister Edukacji Narodowej** zapewniła w piśmie z 21 kwietnia 2016 r., że resort podejmuje systemowe rozwiązania zapewniające bezpieczne warunki nauki i wychowania. Zgodnie z prawem oświatowym osobą odpowiedzialną za całokształt działań dydaktyczno-wychowawczych szkoły i zapewnienie w niej bezpiecznych i przyjaznych warunków jest dyrektor, który współpracuje z radą szkoły, radą pedagogiczną, rodzicami i samorządem uczniowskim. Rada rodziców uchwala w porozumieniu z radą pedagogiczną program wychowawczy szkoły. W ramach programu realizowane są działania z zakresu polityki antydyskryminacyjnej. Ponadto umiejętności psychospołeczne uczniów są rozwijane w ramach obowiązkowych zajęć edukacyjnych. Ważną rolę w działaniach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa (w tym działań antydyskryminacyjnych) pełni nadzór pedagogiczny kuratorów oświaty.

W ramach rządowego programu na lata 2014-2016 „Bezpieczna i przyjazna szkoła” realizowany jest projekt pod nazwą „Ocena szkół i placówek systemu oświaty realizujących politykę ochrony dzieci przed agresją i przemocą”. Zadanie to realizuje Fundacja Dzieci Niczyje. Szkoły, które dobrowolnie przystąpią do projektu są zobowiązane do wprowadzenia polityki ochrony dzieci przed agresją, przemocą i dyskryminacją. W ramach projektu szkoła oferuje nauczycielom i rodzicom bezpłatne szkolenia z doskonalenia kompetencji wychowawczych. Liczne szkolenia z zakresu przeciwdziałania przemocy skierowane są także do uczniów.

Na podstawie ustawy o pomocy psychologiczno-pedagogicznej zapewniane jest wsparcie uczniów, ich rodziców i nauczycieli. Uruchomiona została także ogólnopolska infolinia informacyjno-interwencyjna dla uczniów, rodziców i nauczycieli.

Ministerstwo organizowało w latach 2011-2012 szkolenia dla rzeczoznawców podręczników szkolnych w celu uwrażliwienia na treści o charakterze dyskryminacyjnym. W ocenie Ministerstwa nie jest uzasadnione wprowadzanie odrębnej opinii dotyczącej zgodności treści i materiału ilustracyjnego podręczników z



zasadą równego traktowania i niedyskryminacji. Jednym z warunków dopuszczenia podręcznika do użytku szkolnego jest bowiem zgodność z przepisami prawa.

Jednocześnie Sekretarz Stanu poinformowała o możliwości przesyłania za pośrednictwem strony internetowej poświęconej ogólnopolskiej debacie oświatowej wszelkich uwag i wniosków dotyczących tematów związanych z oświatą.

### **38. Udział kobiet w życiu publicznym (VII.602.20.2015 z 17 marca 2016 r.)**

Udział kobiet w życiu publicznym jest wciąż niewielki, mimo znaczących pozytywnych przykładów. Zbyt mało kobiet zasiada w Sejmie, a także w Senacie. Kobiety stanowią zaledwie 1/4 wszystkich radnych. Od lat zauważalny jest także niewielki odsetek kobiet wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Potrzebne są działania informacyjne o podstawowych zasadach systemu wyborczego, a także zmiany w prawie wyborczym, które pozwolą na urzeczywistnienie zasady równości płci.

Obecnie w wyborach proporcjonalnych (do Sejmu RP, Parlamentu Europejskiego, rad powiatów, sejmików województw) na każdej liście wyborczej zgłaszanej przez komitet wyborczy nie może zostać umieszczonych mniej niż 35% przedstawicieli każdej płci. Wprowadzony mechanizm kwotowy ma jednak ograniczoną skuteczność, bowiem nie wprowadzono równocześnie obowiązku naprzemiennego umieszczania na listach wyborczych kandydatek i kandydatów (tzw. suwak). Wprowadzenie tego rozwiązania byłoby szczególnie istotne w Polsce, ponieważ wyborcy często głosują na kandydatów z początkowych miejsc listy. Zastosowanie mechanizmu kwotowego wpłynęło na zwiększenie liczby kandydatek na posłanki, jednak były one umieszczane na dalszych miejscach list. Należałoby także określić sposoby likwidowania barier w kandydowaniu kobiet w wyborach do Senatu RP, odbywających się w systemie wyborczym większościowym.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się o przekazanie informacji na temat planowanych działań Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania w celu zwiększenia udziału kobiet w życiu publicznym.

**Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania** w piśmie z 13 maja 2016 r. stwierdził, że wprowadzenie do Kodeksu wyborczego zasady „suwaka” na listach wyborczych mogłoby budzić poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Fundamentalne znaczenie na gruncie Konstytucji ma zasada równości. Wszelkie ograniczenia tej zasady, które nie wynikają z dążenia do osiągnięcia faktycznej równości społecznej, są niedopuszczalne. Wprowadzenie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa zasady „suwaka” miałyby – zdaniem Pełnomocnika Rządu - charakter dyskryminujący, promowałyby jednych kandydatów kosztem innych, dyskryminując lepiej wykwalifikowanych,

którzy mogą zostać odrzuceni. Stanowiłoby także zaprzeczenie zasady sprawiedliwości społecznej poprzez faworyzowanie podmiotów ze względu na posiadanie danej cechy indywidualnej (płci), która nie ma charakteru istotnego w ubieganiu się o mandat posła czy senatora.

Pełnomocnik Rządu podkreślił, że system kwotowy, obowiązujący od 2011 roku, przyczynił się do znaczącego wzrostu odsetka kandydujących kobiet, ale jednocześnie tylko nieznacznie wpłynął na wzrost liczby kobiet w Sejmie. Niższy wskaźnik reprezentacji kobiet w porównaniu do mężczyzn nie jest wynikiem nierównych szans i dyskryminacji, ale może wynikać z uwarunkowań kulturowych. Konieczna jest więc zmiana mentalności społeczeństwa.

Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania poparł postulat Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący działań edukacyjnych na temat zasad systemu wyborczego.

### **39. Umożliwienie składania pozwów zbiorowych w sprawach z zakresu prawa pracy (III.7043.41.2016 z 18 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje w wystąpieniu rozszerzenie postępowania grupowego o sprawy z zakresu prawa pracy. W sporach pracowniczych bardzo często występuje bariera ekonomiczna, uniemożliwiająca samodzielne dochodzenie przez pracowników swoich praw. Umożliwienie pracownikom składania pozwów zbiorowych byłoby korzystne zwłaszcza w takich sprawach jak zwolnienia grupowe czy wynagrodzenie z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 19 kwietnia 2016 r. wyjaśnił, że objęcie spraw pracowniczych ustawą o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym budzi pewne wątpliwości. Dodał jednocześnie, że kwestia poruszona przez Rzecznika jest złożona, dlatego wymaga szerszej analizy i dyskusji. Ponadto – w ocenie Sekretarza Stanu - zasadne jest zwrócenie się o opinię także do Ministra Sprawiedliwości, z uwagi na fakt, że postulat Rzecznika dotyczy procedury cywilnej.

Biorąc pod uwagę charakter naruszeń pracodawcy w zakresie spraw pracowniczych, spełnienie przesłanek zawartych w ustawie (tj. wystąpienie jednorodności roszczenia co najmniej 10 pracowników) mogłoby zaistnieć w niewielu przypadkach. Stosunki pracy są bardzo zindywidualizowane pod względem prawnym. Z praktyki sądowej wynika zaś, że w sytuacji, gdy występuje tożsamość podstawy faktycznej i prawnej w sprawach z zakresu prawa pracy, sądy i tak łączą je do rozpoznania w jednym postępowaniu.

Trudno też oszacować, czy koszty poniesione w związku z dochodzeniem roszczeń pracowniczych w pozwie grupowym byłyby niższe, aniżeli w tradycyjnym postępowaniu sądowym.

Sekretarz Stanu podzielił opinię, że ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym dałaby szansę zawarcia przez pracodawcę we wstępnej fazie ugody z pracownikami. Jednak taką możliwość stwarza już obecnie kodeks pracy. Przed skierowaniem sprawy na drogę sądową pracownik może żądać wszczęcia postępowania pojednawczego przed komisją pojednawczą. Możliwość polubownego załatwienia sporu istnieje także w każdym stadium procesu cywilnego, aż do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd drugiej instancji (art. 10 kodeksu postępowania cywilnego).

#### **40. Różnice w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn (XI.816.9.2016 z 19 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie działań podejmowanych przez Ministerstwo na rzecz przeciwdziałania zjawisku tzw. luki płacowej. W marcu przypadł w Polsce dzień równej pracy – symboliczna data wyznaczająca okres, który kobiety musiałyby dodatkowo przepracować, żeby ich roczne wynagrodzenie zrównało się z wynagrodzeniem mężczyzn.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 8 kwietnia 2016 r. wskazała, że w celu wypracowania sposobu oceny luki płacowej w przedsiębiorstwach, Ministerstwo zleciło przygotowanie dostosowanej do warunków polskich metodologii oceny luki płacowej oraz stworzenie przyjaznego narzędzia do jej mierzenia. Znajdująca się obecnie w fazie testowania aplikacja internetowa ma umożliwić oszacowanie przez pracodawcę skorygowanego wskaźnika luki płacowej, uwzględniającego różne charakterystyki pracy i pracowników.

Poinformowano również, że Ministerstwo zaangażowało się we współpracę z Instytutem Badań Ekonomicznych w Kolonii oraz Niemieckim Ministerstwem ds. Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży przy realizacji projektu Komisji Europejskiej promującego narzędzie internetowe „equal pacE”, które umożliwia pracodawcom (zarówno przedsiębiorstwom, jak i instytucjom publicznym) monitoring i analizę struktury wynagrodzeń. Aplikacja wraz z informacjami dotyczącymi problematyki luki płacowej dostępna jest na stronach internetowych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, znajduje się również na stronie projektowej: <http://www.equal-pace.eu/polska/>.

W odpowiedzi wskazano także, że w Ministerstwie przygotowywana jest analiza międzynarodowego prawa i dobrych praktyk w zakresie monitorowania oraz

przeciwdziałania zjawisku luki płacowej w wybranych państwach. Przedstawiono także sprawozdanie Ministerstwa dla Komisji Europejskiej z realizacji zaleceń w sprawie wzmocnienia zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn dzięki ich przejrzystości lub też przejrzystości systemów wynagrodzenia.

#### **41. Prawo obywateli do uzyskania informacji o środowisku (V.6060.29.2015 z 19 marca 2016 r.)**

Zdaniem Rzecznika, obywatele powinni mieć zapewnioną możliwość społecznej kontroli działań organów ochrony środowiska. Bez dostępu do aktualnych informacji o środowisku nie może być mowy o realnym udziale organizacji społecznych zajmujących się ochroną przyrody w postępowaniach administracyjnych lub przedstawianiu opinii „przyjaciela sądu”.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko zakłada nie tylko możliwość uzyskania informacji na wniosek, ale także zawiera szeroki katalog informacji, które powinny być udostępniane z urzędu. Przepisy tej ustawy przewidują wymóg tworzenia wykazów danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku, udostępnianych w Biuletynie Informacji Publicznej.

W ocenie Rzecznika praktyka funkcjonowania tych wykazów wymaga zmiany, z uwagi na liczne uchybienia, które ograniczają prawo obywateli do uzyskiwania informacji. Wykazy prowadzone przez poszczególne organy nie są publikowane bezpośrednio na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, ale na portalu [ekoportal.gov.pl](http://ekoportal.gov.pl) prowadzonym przez Ministerstwo Środowiska. Informacje umieszczane są z dużym opóźnieniem, co w praktyce uniemożliwia skuteczną interwencję organizacji społecznych zajmujących ochroną przyrody. W szczególności dotyczy to publikowania danych o wnioskach na wydanie zezwolenia i decyzjach zezwalających na usunięcie drzew i krzewów.

Rzecznik podkreślił w wystąpieniu, że prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, a także szczególna forma tego prawa, jakim jest prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, wynika wprost z Konstytucji RP oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Znaczenie prawa do informacji podkreślane jest zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska** w odpowiedzi z 15 kwietnia 2016 r. wskazał, że ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, wprowadziła instytucję publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach, zawierających informacje o środowisku i jego

ochronie. Wszystkie organy administracji obowiązane są do prowadzenia publicznie dostępnych wykazów danych w formie elektronicznej. Tak prowadzone wykazy mają być udostępniane – zgodnie z postanowieniami ustawy - w Biuletynie Informacji Publicznej.

W odpowiedzi poinformowano również, że w ocenie Ministra Środowiska praktyka umieszczania odnośników do narzędzia administrowanego przez Ministerstwo Środowiska (ekoportal.gov.pl) na stronach BIP organów administracji publicznej wydaje się akceptowalna i wystarczająca.

Odnosząc się do kwestii terminowości publikowania danych o dokumentach w wykazach, Podsekretarz Stanu zapewnił, że dostrzeżono problem zamieszczania danych po długim czasie od ich wytworzenia. Przyjęte rozwiązania prawne pozwolą na zapewnienie terminowego ukazywania się informacji.

W celu umożliwienia obywatelom społecznej kontroli działań organów władzy publicznej poprzez zapewnienie rzeczywistego dostępu do aktualnych informacji o stanie środowiska, do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku wprowadzono zapis, zgodnie z którym, dane o dokumentach są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach w terminie 14 dni od dnia wytworzenia dokumentów albo przekazania ich władzom publicznym właściwym do ich udostępnienia. Regulacja ta wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

#### **42. Zapewnienie pomieszczeń tymczasowych dla osób eksmitowanych (IV.7217.32.2016 z dnia 22 marca 2016 r.)**

Obowiązujące prawo nie zapewnia realnej ochrony przed bezdomnością w wyniku eksmisji, w sytuacji gdy dłużnikowi nie zostało przyznane prawo do lokalu socjalnego. Świadczą o tym skargi obywateli kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich, a także informacje otrzymywane od organizacji pozarządowych i samorządu komorniczego.

W ocenie Rzecznika konieczna jest zmiana ustawy o ochronie praw lokatorów, która umożliwi wyegzekwowanie od gminy obowiązku wskazania pomieszczenia tymczasowego, a osobie eksmitowanej przyzna możliwość skutecznej realizacji prawa do takiego pomieszczenia.

Usunięcie do noclegowni bez zapewnienia osobie eksmitowanej realnych uprawnień pozwalających na wyegzekwowanie od gminy realizacji prawa do tymczasowego pomieszczenia jest równoznaczne z eksmisją na bruk. Oczekiwanie bowiem, że osoby zamieszkujące przejściowo w noclegowni lub schronisku będą w stanie zapewnić sobie odpowiedni lokal mieszkalny, jest całkowicie nierealne.

Ze spraw wpływających do Biura RPO wynika, że eksmisja po upływie 6 miesięcy oczekiwania na pomieszczenie tymczasowe zdarza się bardzo często. Trudno



jednoznacznie określić skalę tego zjawiska. Problem eksmitowania do noclegowni czy schroniska z powodu niezapewnienia przez gminę pomieszczenia tymczasowego dotyczy także kobiet w ciąży, rodzin z małymi dziećmi, osób chorych psychicznie, a także osób z niepełnosprawnością, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie odnotował ani jednego przypadku, w którym gmina przyznała pomieszczenie tymczasowe po otrzymaniu zawiadomienia od komornika, że istnieje potrzeba zapewnienia dłużnikowi takiego pomieszczenia. Znane są natomiast sytuacje, kiedy komornicy dokonują eksmisji niezwłocznie, a więc przed upływem 6-miesięcznego okresu ochronnego, gdy tylko gmina poinformuje, że nie posiada pomieszczenia tymczasowego.

Gminy nie mają wystarczającego zasobu pomieszczeń tymczasowych, co prowadzi do zawierania umów z prywatnymi przedsiębiorcami udostępniającymi odpłatnie pomieszczenia hotelowe, a nieraz nawet kontenery, do których kierowane są osoby eksmitowane. Prywatni przedsiębiorcy prowadzący pomieszczenia tymczasowe nie respektują praw lokatorów. Pomieszczenia są w złym stanie technicznym, nie odpowiadają normom powierzchni, a także nie są na bieżąco kontrolowane przez gminy pod względem przydatności do zamieszkania.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na jeszcze jeden problem. Osoba wyeksmitowana do pomieszczenia tymczasowego nie jest w żaden sposób chroniona przed eksmisją na bruk po upływie okresu najmu tego pomieszczenia, niezależnie od tego, jak wygląda jej sytuacja życiowa. Pozbawienie dłużnika w sposób automatyczny prawa do pomieszczenia tymczasowego budzi wątpliwości co do zgodności ze standardami konstytucyjnymi.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 listopada 2010 r. (K 19/06) określił pewne minimum ochrony przed eksmisją. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził, że kryteriami różnicowania standardu pomieszczeń przeznaczonych dla osób eksmitowanych powinny być sytuacja życiowa i materialna osób eksmitowanych, a także przyczyny orzeczenia eksmisji.

Obecne rozwiązania prawne nie zapewniają właściwej równowagi pomiędzy ochroną różnych wartości konstytucyjnych. Prawo powinno gwarantować wierzycielowi należyta ochronę własności oraz prawa do sądu (w tym przypadku realizację prawomocnego orzeczenia w rozsądnym terminie), a jednocześnie zapobiegać bezdomności i uwzględniać poszanowanie godności człowieka. Rzecznik zwrócił się o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa** w piśmie z 25 kwietnia 2016 r. poinformował, że Ministerstwo złożyło wniosek o wpisanie nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o



zmianie kodeksu cywilnego do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Resort infrastruktury i budownictwa również dostrzega problem występujący na tle stosowania przepisu art. 1046 § 4 k.p.c. zgodnie z którym, jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, komornik wstrzyma się - nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy - z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina na wniosek komornika wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie. Rozważana jest zmiana tego przepisu.

Obecnie Ministerstwo analizuje uwagi przedstawicieli samorządu terytorialnego, a także wnioski sygnalizowane przez Najwyższą Izbę Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestii zmiany rozwiązań prawnych dotyczących systemu najmu lokali w publicznym zasobie mieszkaniowym. Projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej.

Sekretarz Stanu nie zgodził się z poglądem, że osoba wyeksmitowana do pomieszczenia tymczasowego nie ma szans, aby uniknąć eksmisji „na bruk”, gdy zakończy się stosunek najmu tego pomieszczenia. Wyjaśnił, że istnieje wówczas możliwość przedłużenia umowy najmu pomieszczenia tymczasowego na następny okres, w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy.

Osoba, która traci tytuł prawny do lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego, a także osoba, która nie otrzymała takiego tytułu, ma zagwarantowane prawo do pomocy państwa. Eksmisja dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe również stanowi realizację przez państwo polityki przeciwdziałającej bezdomności.

#### **43. Opieka zdrowotna dla osób starszych (V.7010.19.2016 z 24 marca 2016 r.)**

System opieki zdrowotnej i pomocy osobom starszym nadal jest niewydolny. Konieczne jest wprowadzenie zmian systemowych, które pozwolą na dostosowanie systemu opieki zdrowotnej do zmian demograficznych. Starzejący się obywatele, bez realnego dostępu do właściwej opieki zdrowotnej i pomocy narażeni są na utratę autonomii i godności. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o przekazanie informacji na temat działań i zamierzeń resortu zdrowia w tej kwestii.

Z informacji Najwyższej Izby Kontroli „Opieka medyczna nad osobami w wieku podeszłym” (marzec 2015 r.) wynika, że w Polsce nie ma systemu geriatrycznej opieki medycznej nad osobami starszymi. Geriatria nadal należy do specjalizacji niszowych, pomimo że została zaliczona do priorytetowych dziedzin medycyny. Liczba specjalistów w dziedzinie geriatry jest dalece niewystarczająca i znacznie odbiega od standardów europejskich. Dodatkowo, z powodu braku systemu i adekwatnego finansowania geriatry, nie wszyscy lekarze geriatry pracują w swojej specjalności.

Lekarzom podstawowej opieki zdrowotnej, do których w pierwszej kolejności trafiają osoby starsze, brakuje wiedzy z zakresu opieki geriatrycznej, mimo to przeważnie nie są oni zainteresowani szkoleniami z tej dziedziny.

Istotną barierę w rozwoju szpitalnych oddziałów geriatrycznych stanowi obecny system rozliczania świadczeń geriatrycznych przez NFZ. System ten nie jest dostosowany do występującej u osób starszych wielochorobowości. Opieka nad osobami w wieku podeszłym, realizowana zgodnie z zasadami sztuki medycznej, nie przynosi zysków finansowych dla szpitali, a zatem utrzymanie łóżek przeznaczonych dla pacjentów geriatrycznych jest możliwe tylko przy innych oddziałach szpitalnych.

Konsekwencją nieodpowiedniej liczby lekarzy oraz łóżek i oddziałów szpitalnych jest duże zróżnicowanie dostępu do świadczeń geriatrycznych, a nawet brak w niektórych województwach poradni geriatrycznych. Mimo wzrostu nakładów na świadczenia opieki zdrowotnej dla osób w podeszłym wieku, wzrosła liczba oczekujących i czas oczekiwania na udzielenie świadczenia.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 10 maja 2016 r. zapewnił, że Ministerstwo Zdrowia prowadzi szereg działań o charakterze systemowym, ukierunkowanych na stworzenie modelu opieki geriatrycznej. Podejmowane wysiłki mają poprawić dostępność i jakość świadczeń dla osób starszych.

W dniu 11 lutego 2016 r. do Sejmu RP wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 261). Ustawa została przyjęta w dniu 18 marca 2016 r., a 22 kwietnia 2016 r. przekazano ją do podpisu Prezydentowi RP. Nowe przepisy mają zwiększyć dostęp do produktów refundowanych dla świadczeniobiorców, którzy ukończyli 75 rok życia. Pierwszy wykaz refundowanych bezpłatnych leków zostanie ogłoszony do dnia 1 września 2016 r. Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Ponadto kończą się prace nad mapami potrzeb zdrowotnych, które obejmują szacowanie potrzeb w lecznictwie szpitalnym od 30 czerwca 2016 r. do 31 grudnia 2018 r. Przeprowadzona zostanie analiza funkcjonowania oddziałów geriatrycznych, a także zostanie dokonana prognoza liczby łóżek dedykowanych osobom starszym.

Wsparcie osób starszych ze środków Unii Europejskiej odbywa się z poziomu krajowego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER), jak i z poziomu regionalnego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. W ramach programu PO WER Ministerstwo Zdrowia ogłosiło w lipcu 2015 r. konkurs na realizację projektów mających na celu pilotażowe wdrożenie standardu Dziennego Domu Opieki Medycznej. W wyniku konkursu zostanie utworzonych 58 takich domów, wspierających osoby niesamodzielne powyżej 65 roku życia. Standard DDOM zostanie przetestowany w ramach PO WER na poziomie centralnym, a

następnie upowszechniony w ramach środków Regionalnych Programów Operacyjnych. Czas trwania pobytu w DDOM nie może być dłuższy niż 120 dni roboczych.

W latach 2012-2015 Ministerstwo Zdrowia w partnerstwie z Centrum Medycznym Kształcenia Podyplomowego realizowało projekt „Wsparcie systemu kształcenia ustawicznego personelu medycznego w zakresie opieki geriatrycznej” współfinansowany przez Unię Europejską. Kursy z zakresu opieki geriatrycznej ukończyło 1368 lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, 2176 fizjoterapeutów, 4064 pielęgniarek poz, 476 opiekunów medycznych, 163 terapeutów środowiskowych. Kolejnym wspólnym projektem był kurs specjalistyczny prowadzony w latach 2013-2015 pn. „Kompleksowa pielęgniarska opieka nad pacjentem z najczęstszymi schorzeniami wieku podeszłego”. Kurs, realizowany na obszarze całej Polski, spotkał się z dużym zainteresowaniem wśród kadry pielęgniarskiej. W 2016 r. w ramach wsparcia kształcenia podyplomowego lekarzy dofinansowane będą kursy doskonalące m.in. w zakresie onkologii i geriatryi.

#### **44. Dyskryminacja pacjentów nieheteroseksualnych (XI.411.2.2016 z 24 marca 2016 r.)**

Wyniki badań społecznych zrealizowanych na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przedstawione w raporcie pt. „Równe traktowanie pacjentów – osoby nieheteroseksualne w opiece zdrowotnej. Analiza i zalecenia”, potwierdziły przekazywane Rzecznikowi informacje o problemie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w obszarze ochrony zdrowia.

Najistotniejszym problemem wynikającym z przeprowadzonych badań jest niższy standard opieki zdrowotnej oferowanej pacjentom nieheteroseksualnym spowodowany rozpowszechnionymi wśród personelu medycznego stereotypami dotyczącymi społeczności gejów, lesbijek oraz osób biseksualnych.

Lekarze, na podstawie stereotypowych przekonań dotyczących orientacji seksualnej pacjenta, odmawiają podjęcia leczenia czy przeprowadzenia badania. W oparciu o stereotypy podejmowane są także decyzje dotyczące leczenia czy diagnostyki np. uzależnianie podjęcia leczenia od wykonania testu na obecność wirusa HIV czy wręcz doradzanie leczenia homoseksualizmu. Z relacji badanych wynika ponadto, że pacjenci bywają narażeni na niestosowne, również wulgarne komentarze i obraźliwe, poniżające określenia osób homoseksualnych ze strony personelu medycznego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę także na niepokojącą praktykę ograniczania, bez żadnego uzasadnienia, obecności osoby bliskiej (partnera tej samej płci) przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych, jak również ograniczania dostępu do dokumentacji medycznej oraz informacji o stanie zdrowia upoważnionej osobie

bliskiej. Problem ten może wynikać z błędnej interpretacji przez personel medyczny sformułowania „osoba pozostająca we wspólnym pożyciu” bądź nieznajomości definicji pojęcia „osoba bliska”.

Liczba skarg, które wpływają do Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Pacjenta i okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej lekarzy nie odzwierciedla rzeczywistej skali dyskryminacji doświadczanej w obszarze opieki zdrowotnej przez osoby nieheteroseksualne. Wynika to z wielu przyczyn – braku świadomości prawnej osób dyskryminowanych, braku zaufania do instytucji publicznych, czy też przekonania, że złożenie skargi nic nie zmienia.

Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje zmianę przepisów ustawy o równym traktowaniu w sposób, który umożliwi dochodzenie odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku naruszenia zasady równego traktowania w obszarze opieki zdrowotnej ze względu na orientację seksualną, a także zmianę przepisów ustawy o prawach pacjenta, aby każda dyskryminacja, w tym ze względu na orientację seksualną, uznawana była jednocześnie za naruszenie prawa pacjenta.

Jedną z przyczyn nierównego traktowania osób nieheteroseksualnych przez pracowników służby zdrowia może być brak dostatecznej wiedzy, dlatego konieczne jest także uwzględnienie tej problematyki w programach szkoleń personelu medycznego.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 25 kwietnia 2016 r. wyjaśnił, że problematyka dotycząca osób nieheteroseksualnych nie została ujęta wprost w programach kształcenia lekarzy. Programy te uwzględniają jednak treści dotyczące indywidualnego podejścia do każdego pacjenta oraz prawidłowej komunikacji z pacjentem.

W związku z prowadzoną w 2015 r. korespondencją ze Stowarzyszeniem Kampania Przeciw Homofobii, Ministerstwo Zdrowia wystąpiło do Przewodniczącego Konferencji Rektorów Akademickich Uczelni Medycznych w sprawie włączenia w treści nauczania na studiach medycznych tematyki dotyczącej orientacji seksualnych oraz tożsamości płciowej. Przewodniczący Konferencji Rektorów Akademickich Uczelni Medycznych wyjaśnił, że odpowiednie treści programowe dotyczące właściwego traktowania pacjentów w systemie opieki zdrowotnej są uwzględnione w ramach zajęć z przedmiotu „etyka lekarska” na kierunku lekarskim oraz „prawo i etyka w stomatologii” na kierunku lekarsko-dentystycznym. Dodał też, że istotą zawodu lekarza i lekarza dentysty jest kierowanie się dobrem pacjenta bez względu na tożsamość seksualną. Dlatego w opinii uczelni medycznych włączenie dodatkowego przedmiotu o podobnej tematyce nie jest zasadne.

Ponadto w nowych programach kształcenia podyplomowego pielęgniarek i położnych uwzględniono rozwijanie kompetencji społecznych, mające bezpośredni

wpływ na właściwy kontakt z pacjentem i jakość wykonywanych świadczeń zdrowotnych.

Odnosząc się do postulatów zmiany przepisów Sekretarz Stanu wskazał, że prawa pacjentów oraz obowiązki personelu medycznego, są już uregulowane w ustawach. Ponadto zdaniem Sekretarza Stanu przeciwdziałanie dyskryminacji pacjentów powinno dotyczyć nie tylko osób nieheteroseksualnych, ale także osób z niepełnosprawnościami, osób starszych czy osób chorujących psychicznie.

#### **45. Ochrona danych osobowych zawartych w materiałach śledztwa (II.519.861.2015 z 24 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z postulatem zwiększenia zakresu ochrony danych osobowych zawartych w aktach postępowania przygotowawczego. Do analizy tego problemu skłoniła Rzecznika sprawa rozpowszechnienia w internecie materiałów śledztwa w sprawie tzw. afery podsłuchowej dotyczącej podsłuchiwanie od lipca 2013 r. w dwóch restauracjach kilkudziesięciu osób z kręgu polityki, biznesu oraz byłych i obecnych funkcjonariuszy publicznych.

Przepisy kodeksu postępowania karnego dotyczące anonimizacji danych niektórych uczestników postępowania, obowiązujące od 8 kwietnia 2015 r., w należyty sposób chronią dane pokrzywdzonego i świadka. W ocenie Rzecznika podobną ochroną powinny zostać objęte dane osób niebędących pokrzywdzonymi lub świadkami. Osobami tymi są na przykład osoby najbliższe dla zmarłego pokrzywdzonego, bądź osoby, co do których doszło do ingerencji w ich prawa w związku z przeszukaniem lub zatrzymaniem rzeczy, a także podejrzani. Do grupy tej mogą należeć również osoby, które nie pełnią żadnej roli w procesie, a ich dane osobowe zostały zawarte w aktach sprawy np. w związku z zabezpieczeniem dokumentacji związanej z przedmiotem postępowania. W przypadku udostępnienia akt postępowania osoba uprawniona ma możliwość zapoznania się z danymi teleadresowymi tych osób, co może narazić je na negatywne konsekwencje. Istnieje zatem potrzeba rozważenia odpowiedniej nowelizacji przepisów kodeksu postępowania karnego.

Zmiany wymagają ponadto przepisy zarządzenia nr 48/15 Prokuratora Generalnego z 24 czerwca 2015 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, ponieważ nie regulują niektórych aspektów udostępniania akt postępowania przygotowawczego, istotnych dla ochrony danych uczestników postępowania i innych osób.

Po pierwsze, przepisy zarządzenia powinny przewidywać, że osobę uprawnioną do przeglądania akt uprzedza się o tym, że publiczne rozpowszechnianie bez zezwolenia



wiadomości z postępowania przygotowawczego, zanim zostały ujawnione w postępowaniu sądowym, jest karalne. Miałoby to znaczenie prewencyjne.

Po drugie, w przepisach powinien znaleźć się wymóg odpowiedniego oznaczenia udostępnianych materiałów postępowania, tak aby można było ustalić źródło „przecieku”. W sprawach, gdzie z aktami postępowania karnego zapoznaje się wiele osób uprawnionych, osoba, która bez zezwolenia upublicznia wiadomości z postępowania przygotowawczego, może uniknąć odpowiedzialności karnej za swój czyn z powodu braku dowodów.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w odpowiedzi z 2 maja 2016 r. wskazał, że w trakcie prac nad ustawą o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka rozważano koncepcję poszerzenia anonimizacji danych także na inne niż świadek i pokrzywdzony osoby biorące udział w procesie karnym. Uznano jednak, że mogłoby to prowadzić do naruszenia zasady wewnętrznej jawności postępowania. Zgodnie z tą zasadą, strony postępowania powinny mieć zagwarantowany równy i możliwie pełny dostęp do danych uczestników. Z tego powodu, a także ze względów praktycznych przyjęto założenie, że krąg osób objętych anonimizacją danych powinien być stosunkowo wąski i dokładnie określony.

Co więcej, ścisła ochrona danych adresowych osób niebędących świadkami ani pokrzywdzonymi, jak również osób, które nie składały zawiadomienia o przestępstwie, została uznana za bezcelową z uwagi na brak realnego zagrożenia ze strony oskarżonego.

Podsekretarz Stanu zapewnił ponadto, że rozważy propozycję prewencyjnego uprzedzania osób mających dostęp do akt postępowania przygotowawczego o odpowiedzialności karnej za publiczne rozpowszechnianie bez zezwolenia wiadomości z postępowania przygotowawczego, zanim zostały ujawnione w postępowaniu sądowym (art. 241 § 1 k.k.). Zaznaczył jednak, że prewencyjne oddziaływanie ewentualnego obowiązku pouczenia o treści tego przepisu będzie znacznie ograniczone. W większości przypadków osoba, która dopuściła się takiego zachowania starała się pozostać anonimowa. Uzasadnia to przypuszczenie, że miała świadomość jego bezprawności.

Postulat wprowadzenia wymogu znakowania materiałów postępowania przygotowawczego również wydaje się mało skutecznym sposobem na ustalenie źródła „przecieku”. Najnowsze techniki utrwalania obrazu umożliwiają bowiem ominięcie większości sposobów znakowania takich materiałów.

**46. Sprawa przeprowadzenia aborcji w jednym z warszawskich szpitali (VII.7013.1.2016 z 24 marca 2016 r.)**



W związku z doniesieniami medialnymi dotyczącymi możliwości przeprowadzenia zabiegu przerwania ciąży wbrew przepisom ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży w jednym z warszawskich szpitali Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezydenta m.st. Warszawy oraz Rzecznika Praw Pacjenta z prośbą o informacje na temat czynności podjętych w związku z zaistniałą sytuacją. W ocenie Rzecznika w sprawie tej mogło dojść do naruszenia konstytucyjnego prawa do życia, a także niektórych praw pacjenta, w tym prawa do natychmiastowego uzyskania świadczeń zdrowotnych ze względu na zagrożenie życia, a także prawa do poszanowania intymności i godności.

**Prezydent m. st. Warszawy** poinformowała w odpowiedzi z 11 kwietnia 2016 r. o wszczęciu kontroli mającej na celu wyjaśnienie okoliczności zdarzenia. Na podstawie poczynionych ustaleń zostanie podjęta decyzja o dalszych działaniach.

W piśmie z 11 kwietnia 2016 r. **Rzecznik Praw Pacjenta** poinformowała, że w związku z zaistniałą sytuacją zwróciła się do dyrektora szpitala z prośbą o odniesienie się do okoliczności sprawy. Ponadto wystąpiła do Ministra Zdrowia o udostępnienie wyników przeprowadzonego przez resort postępowania. Jednocześnie zwróciła się do prokuratora rejonowego o przekazanie informacji o ustaleniach poczynionych w ramach postępowania przygotowawczego. Rzecznik Praw Pacjenta zwróciła się również do Konsultanta Krajowego w dziedzinie neonatologii oraz Konsultanta Krajowego w dziedzinie perinatologii, z prośbą o przedstawienie opinii. O końcowych ustaleniach Rzecznik Praw Pacjenta poinformuje odrębnym pismem.

#### **47. Trudności związane z zatrudnianiem w Polsce lekarzy obcokrajowców spoza Unii Europejskiej (V.7014.15.2016 z 24 marca 2016 r.)**

W Polsce brakuje lekarzy specjalistów, co przekłada się na utrudnienia w dostępie pacjentów do leczenia. Z raportu Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) *Health at a Glance* opublikowanego w 2015 r. wynika, że w 2014 r. w Polsce przypadało statystycznie 2,2 praktykującego lekarza na 1000 mieszkańców, a więc znacznie poniżej średniej w krajach OECD, która wynosi 3,3. Dane Naczelnej Izby Lekarskiej wskazują ponadto, że średni wiek lekarza specjalisty wykonującego zawód to około 55 lat.

Sytuację mogłoby poprawić zatrudnienie lekarzy specjalistów z zagranicy, jednak ich zdaniem w Polsce brakuje programu zatrudniania lekarzy obcokrajowców, który zachęcałby zagranicznych specjalistów do wykonywania zawodu w naszym kraju. Według danych OECD lekarzy specjalistów z zagranicy pracuje w Polsce tylko 1,8 proc., podczas gdy średnia OECD wynosi 17,3.

Rzecznik Praw Obywatelskich wziął udział w otwartej debacie pt. „Lekarze do leczenia” zorganizowanej w dniu 23 lutego 2016 r. przez Centrum Wielokulturowe

w Warszawie i Biuro Polityki Zdrowotnej Urzędu m. st. Warszawy. Tematem debaty była sytuacja lekarzy specjalistów przyjeżdżających do Polski spoza Unii Europejskiej.

Lekarze obcokrajowcy wskazywali, że stawiane im wymogi uzyskania prawa do wykonywania zawodu lekarza zobowiązują ich niemal do powtórnego kształcenia w zawodzie. Problem dotyczy przede wszystkim osób, które ukończyły studia poza granicami Unii Europejskiej, a następnie przez wiele lat zdobywały tam doświadczenie zawodowe (m. in. obywatele Ukrainy, Kazachstanu i innych krajów byłego ZSRR, w tym także osób z Kartą Polaka).

Osoby te często przez wiele lat podejmują starania o przyznanie prawa wykonywania zawodu, pozostając przez ten okres bezrobotnymi lub wykonując pracę poniżej swoich kwalifikacji. Jak wskazywali uczestnicy debaty, kraje takie jak Niemcy czy Francja opracowały program zatrudnienia przyjazny dla lekarzy obcokrajowców, a jednocześnie bezpieczny dla pacjentów. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

**Minister Zdrowia** w odpowiedzi z 20 kwietnia 2016 r. przedstawił dane Naczelnej Izby Lekarskiej. Na dzień 29 lutego 2016 r. łączna liczba lekarzy i lekarzy dentyków posiadających prawo wykonywania zawodu i wykonujących zawód wynosi 166 438. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców wskaźnik wynosi 4,3. Dane Naczelnej Izby Lekarskiej świadczą o tym, że Polska powinna mieścić się powyżej średniej wskazywanej przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Minister zaznaczył, że OECD publikuje dane dotyczące liczby lekarzy posiadających tytułu specjalisty, a nie dane dotyczące wszystkich lekarzy wykonujących w Polsce zawód lekarza i lekarza dentyki.

Minister Zdrowia w porozumieniu z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego określa corocznie, w drodze rozporządzenia, limit przyjęć na kierunki lekarski i lekarsko-dentyki w poszczególnych uczelniach, uwzględniając m.in. zapotrzebowanie rynku pracy na absolwentów poszczególnych kierunków w poszczególnych województwach.

Minister Zdrowia podjął szereg innych działań mających na celu dokonanie zmian w systemie kształcenia lekarzy i lekarzy dentyków. Planuje się przywrócić obowiązek odbycia stażu podyplomowego lekarza i lekarza dentyki, jako niezbędnego etapu w rozwoju zawodowym lekarzy i lekarzy dentyków umożliwiającego praktyczną naukę zawodu w ujednoliconych ramach prawnych. Obecnie trwają prace legislacyjne nad projektem aktu prawnego zmieniającego ustawę o zawodach lekarza i lekarza dentyki.

#### **48. Status osoby osadzonej po uchyleniu prawomocnego orzeczenia o umieszczeniu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym (IV.567.1.2016 z 24 marca 2016 r.)**

Ustawa o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób nie reguluje specyficznej sytuacji, w jakiej znalazła się osoba przetrzymywana w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym, której sprawę badał Rzecznik Praw Obywatelskich. Ustawodawca decydując, że postępowanie wobec osób objętych zakresem stosowania tej ustawy będzie toczyło się na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego, nie uregulował statusu osoby osadzonej po uchyleniu prawomocnego orzeczenia o umieszczeniu w Ośrodku.

Podstawą umieszczenia w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym jest prawomocne postanowienie o uznaniu danej osoby za stwarzającą zagrożenie lub postanowienie sądu wydane w przedmiocie zabezpieczenia, dotyczące umieszczenia w Ośrodku.

Po uchyleniu przez Sąd Najwyższy prawomocnego orzeczenia o umieszczeniu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w wyniku wniesionej skargi kasacyjnej, dalsze przebywanie tej osoby w ośrodku jest pozbawione podstaw prawnych. Tymczasem kierownictwo Ośrodka odmawia zwolnienia osoby osadzonej, wskazując na brak jakiegokolwiek orzeczenia sądowego, które nakazywałoby dokonanie takiej czynności. W obowiązującym stanie prawnym Sąd Najwyższy po uchyleniu prawomocnego orzeczenia nie ma wyraźnie określonych kompetencji do nakazania zwolnienia osoby osadzonej w ośrodku dla osób niebezpiecznych. Nie może również wydać rozstrzygnięcia o dalszym przebywaniu w ośrodku.

Oznacza to, że od momentu uchylenia orzeczenia sądu odwoławczego przez Sąd Najwyższy osobie tej przysługuje roszczenie odszkodowawcze za pozbawienie wolności bez właściwej podstawy prawnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 25 maja 2016 r. stwierdził, że przepis art. 2 ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób słusznie wskazuje konieczność stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Bezspornym jest fakt, że wobec tych osób nie może być stosowana procedura karna, w sytuacji gdy osoby te odbyły orzeczoną przez sąd karę pozbawienia wolności. Jediną możliwością jest stosowanie procedury cywilnej.

Analogiczny sposób procedowania przed sądem określa ustawa o ochronie zdrowia psychicznego.

Zgodnie z art. 730 k.p.c. zasadą jest dopuszczalność udzielenia zabezpieczenia w postępowaniu cywilnym. Jest ono możliwe w każdej sprawie cywilnej podlegającej rozpoznaniu przez sąd. Przepis art. 730 k.p.c. określa, na jakim etapie postępowania możliwe jest udzielenie zabezpieczenia przez sąd.

Celem zabezpieczenia jest udzielenie tymczasowej ochrony prawnej zanim uzyska się ochronę definitywną, czyli zanim zostanie osiągnięty cel postępowania w sprawie, w związku z którym następuje udzielenie zabezpieczenia. Z chwilą prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy odpadają przyczyny, dla których dokonano zabezpieczenia, gdyż ochronę prawną zapewnia prawomocne orzeczenie sądu. Z tego względu po upływie miesiąca od uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego roszczenie zabezpieczenie upada.

Ponadto w przypadku gdy przedmiotem zabezpieczenia nie jest roszczenie pieniężne, sąd udziela zabezpieczenia w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni. Postanowienia takie korzystają z prawa do natychmiastowej wykonalności.

#### **49. Ograniczenia w uzyskaniu świadczeń przez opiekunów osób niepełnosprawnych (III.7064.40.2016 z 29 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie poruszył problem ograniczeń w uzyskaniu świadczeń opiekuńczych (świadczenia pielęgnacyjnego oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego) przez osoby faktycznie sprawujące opiekę nad niepełnosprawnym członkiem bliskiej rodziny. W ocenie Rzecznika sytuacja ta wymaga interwencji ustawodawcy. Opiekunowie osób niepełnosprawnych nie mogą pozostać wykluczeni z systemu wsparcia.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych uzależnia uzyskanie świadczeń opiekuńczych od istnienia obowiązku alimentacyjnego opiekuna wobec osoby niepełnosprawnej. Krewny, który opiekuje się osobą niepełnosprawną, nie otrzyma świadczenia opiekuńczego, jeżeli nie ma wobec tej osoby obowiązku alimentacyjnego. Sądy administracyjne jednolicie przyjmują, że brak obowiązku alimentacyjnego wyklucza uprawnienie do uzyskania świadczeń opiekuńczych. Bez znaczenia jest fakt sprawowania opieki oraz brak innych osób zdolnych do zaopiekowania się niepełnosprawnym członkiem rodziny. Zdaniem Rzecznika sytuacja, w której jedyny krewny opiekuje się członkiem najbliższej rodziny i z własnej woli wywiązuje się ze swych obowiązków moralnych względem niepełnosprawnego krewnego, zasługuje na wsparcie ze strony państwa.

Nie do zaakceptowania jest także wykluczenie z systemu wsparcia niepełnosprawnego rodzica sprawującego opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem. Problem dotyczy prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzica opiekującego się niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji gdy opiekun jest osobą z orzeczonym znacznym stopniem niepełnosprawności łącznie z niezdolnością do podjęcia pracy.

Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych regulujące taką sytuację zostały zinterpretowane korzystnie dla opiekunów przez resort polityki społecznej w piśmie ze stycznia 2015 r., z którego wynika, że rodzic ma wówczas prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 października 2015 r. (sygn. akt I OSK 1363/15) stwierdził jednak, że wynikająca z orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności niezdolność do podjęcia pracy wraz z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uniemożliwiają uzyskanie przez opiekuna osoby niepełnosprawnej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Warunkiem otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego jest bowiem rezygnacja z możliwości zatrudnienia. Rodzic, który jest osobą niezdolną do podjęcia pracy tego warunku, w ocenie sądu, nie spełnia.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 10 maja 2016 r. podziela opinię Rzecznika. Obecnie w resorcie prowadzone prace nad możliwymi do wprowadzenia zmianami w systemie wsparcia osób niepełnosprawnych, ich rodzin oraz opiekunów osób niepełnosprawnych. Ponadto trwają obecnie prace nad zmianami ustawowymi wprowadzającymi możliwość nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez byłych opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy utracili prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna w związku ze śmiercią podopiecznego albo utratą ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności przez osobę nad którą opieka była sprawowana.

#### **50. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy (XI.420.1.2016 z 30 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę w wystąpieniu na wnioski i zalecenia zawarte w raporcie RPO pt. „Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy”. Kwestią o podstawowym znaczeniu jest zapewnienie równego dostępu do rozwiązań umożliwiających godzenie ról rodzinnych i zawodowych bez względu na płeć. Wdrożenie zaleceń przedstawionych w raporcie powinno przyczynić się do poprawy sytuacji matek na rynku pracy oraz zwiększenia zaangażowania ojców w życie rodzinne.

Wyniki badania przeprowadzonego na zlecenie Rzecznika, a także liczne statystyki krajowe i unijne wskazują, że odpowiedzialnością za opiekę nad dziećmi i nieodpłatną pracę w domu obarczane są przede wszystkim kobiety, ojcowie zaś jedynie okazjonalnie angażują się w obowiązki domowe. Prowadzi to do nierównego traktowania kobiet w obszarze zatrudnienia. Kobiety częściej wykonują niskopłatne zawody, podejmują pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, a także statystycznie zarabiają mniej niż mężczyźni. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest także nierówne traktowanie mężczyzn w obszarze życia rodzinnego. Pracodawcy często uniemożliwiają korzystanie mężczyznom z uprawnień związanych z rodzicielstwem.

Niewielkie zaangażowanie ojców w opiekę nad dzieckiem ilustrują statystyki ZUS. W 2014 roku zaledwie 5,2 tys. ojców zdecydowało się skorzystać z urlopu rodzicielskiego, tym samym mężczyźni stanowią jedynie 1,65% ogółu osób korzystających z tego urlopu, w porównaniu do 310,6 tys. kobiet (98,35% ogółu).

Rozwiązaniem zachęcającym ojców do korzystania z urlopu rodzicielskiego jest przydzielenie pewnego okresu urlopu wyłącznie ojcom. W Polsce jedynymi uprawnieniami, które przysługują wyłącznie ojcu, bez możliwości przeniesienia na matkę, są dwutygodniowy urlop ojcowski oraz jeden z 36 miesięcy urlopu wychowawczego, który jeśli nie zostanie wykorzystany przez drugiego z rodziców, przepada. Rozwiązania te nie są jednak wystarczające dla zapewnienia zrównoważonego podziału obowiązków opiekuńczych pomiędzy rodzicami. Warto rozważyć takie skonstruowanie urlopu rodzicielskiego, by jego część była zarezerwowana dla każdego z rodziców bez możliwości zrzeczenia się, z wyjątkiem sytuacji, gdy jeden z rodziców nie może sprawować osobistej opieki nad dzieckiem (np. z powodu długotrwałej choroby czy niezdolności do samodzielnej egzystencji).

Przekonanie o drugorzędnej roli mężczyzn w sprawowaniu opieki nad dzieckiem może wzmacniać także ukształtowanie systemu uprawnień związanych z rodzicielstwem w kodeksie pracy w taki sposób, że dostęp ojca do uprawnień związanych z rodzicielstwem uzależniony jest od tego, czy przysługują one matce.

Jeżeli matka dziecka nie pozostaje w stosunku pracy lub nie jest objęta ubezpieczeniem społecznym w razie choroby i macierzyństwa, to uprawnienia związane z rodzicielstwem z kodeksu pracy nie przysługują ojcu, nawet jeśli on sam jest zatrudniony. Ojciec nie może skorzystać z płatnego urlopu rodzicielskiego, gdy matka dziecka nie pracuje. Przysługuje mu pozostała część urlopu macierzyńskiego po wykorzystaniu przez matkę co najmniej 14 tygodni lub 8 tygodni wyłącznie w sytuacji, gdy matka legitymuje się orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji, jej stan zdrowia uniemożliwia jej sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem i przebywa w szpitalu, w przypadku zgonu matki albo w przypadku porzucenia przez nią dziecka. Taka sytuacja stanowi przykład dyskryminacji ze



względu na płeć, ponieważ kobiety – matki pozostające w zatrudnieniu pracowniczym lub objęte ubezpieczeniem nabywają pełnię uprawnień związanych z rodzicielstwem bez względu na sytuację zawodową ojca.

W latach 2011-2015 udało się utworzyć ok. 12,5 tys. nowych miejsc opieki nad małymi dziećmi. Dane Eurostatu wskazują jednak, że w 2013 roku zaledwie 5% dzieci było objętych opieką w żłobkach, a 38% dzieci miało zapewnioną opiekę przedszkolną. Odsetek ten znacząco odbiega od średniej dla wszystkich krajów Unii Europejskiej. W całej Europie 27% dzieci korzysta z opieki w żłobku, a 83% dzieci uczęszcza do przedszkoli.

W związku z niewielką dostępnością instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, korzystanie z elastycznych form zatrudnienia jest jednym z rozwiązań umożliwiających pogodzenie pracy zawodowej z zatrudnieniem. Pracodawca powinien być zobowiązany do uwzględnienia wniosku pracownika, chyba że nie jest to możliwe ze względu na organizację lub rodzaj wykonywanej przez niego pracy. Niezbędne jest także wspieranie pracodawców w tworzeniu przyzakładowych żłobków i klubów dziecięcych.

Ponadto wyniki badania wskazują na wciąż niepełną wiedzę rodziców o przysługujących im uprawnieniach związanych z rodzicielstwem. W ocenie Rzecznika pracodawca powinien mieć prawny obowiązek informowania rodziców o tych uprawnieniach.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** odpowiedział w piśmie z 28 kwietnia 2016 r., że ewentualna kolejna zmiana przepisów dotyczących uprawnień pracowniczych związanych z pełnieniem funkcji rodzicielskich może nastąpić dopiero po pewnym okresie obowiązywania obecnych regulacji prawnych. Możliwe wówczas będzie dokonanie analizy sposobu i zakresu korzystania z tych rozwiązań przez rodziców. Jednocześnie poinformował, że w Ministerstwie trwają analizy sposobu uwzględnienia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w rozwiązaniach prawnych dotyczących uprawnień pracowniczych związanych z opieką nad dzieckiem.

#### **51. Zwrot kosztów stawienia się świadka w sądzie (II.510.2585.2014 z 30 marca 2016 r.)**

W pismach do Rzecznika Praw Obywatelskich często pojawia się zarzut, że budżet rodzinny świadków biorących udział w czynnościach procesowych w postępowaniu sądowym zostaje znacznie uszczuplony z powodu zbyt niskiej rekompensaty kosztów stawiennictwa. Zdaniem Rzecznika obecna regulacja zawarta w kodeksie postępowania karnego, określająca maksymalną należność za utracony zarobek lub dochód świadka, często nie zapewnia rzeczywistego pokrycia strat materialnych

związanych z udziałem w procesie. Z wyjaśnień udzielonych w czerwcu 2015 r. wynikało, że Minister Sprawiedliwości wystąpił do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w tej sprawie. Rzecznik zwrócił się z prośbą o przekazanie informacji na temat podjętych działań.

W odpowiedzi z dnia 29 kwietnia 2016 r. **Minister Sprawiedliwości** wyjaśnił, że po uzgodnieniu z Ministrem Finansów, Ministerstwo analizuje możliwości podwyższenia górnej granicy należności zwracanej za utracony zarobek lub dochód w związku z występowaniem w charakterze świadka w czynnościach postępowania na wezwanie sądu lub organu postępowania przygotowawczego. Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawi przygotowaną propozycję zmian przepisów Ministrowi Finansów do zaopiniowania.

## **52. Ochrona danych osobowych w związku z realizacją programu Rodzina 500 plus (VII.520.1.2016 z 30 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich z satysfakcją odnotował przyjmowanie przez państwo rozwiązań prawnych i finansowych, które stanowią wsparcie dla rodzin. Niektóre rozwiązania przyjęte w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, wprowadzającej program Rodzina 500 plus, budzą jednak wątpliwości z punktu widzenia ochrony prywatności i danych osobowych. Dlatego Rzecznik zwrócił się do GIODO z prośbą o przedstawienie aktualnego stanowiska w tej sprawie.

Zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim regulacji przyjętych w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, które wprowadzają istotne zmiany dla całego systemu ochrony danych osobowych. Chodzi tu o przepisy dodane do ustawy o ochronie danych osobowych, dotyczące podmiotów publicznych będących współadministratorami danych. Podmioty te mogą przetwarzać dane osobowe bez zawierania umów z administratorem. Zdaniem Rzecznika rozwiązania te mogą być niezgodne z prawem unijnym.

W ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci znajdują się także inne przepisy budzące wątpliwości z punktu widzenia prawa do prywatności, m.in. wprowadzające otwarty katalog danych zawarty we wniosku o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego.

Kolejne wątpliwości wiążą się z koniecznością rejestrowania przez gminy zbiorów danych u GIODO. Niektóre dane zawarte w dokumentach dołączonych do wniosku osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze mogą być uznane za dane wrażliwe, jak chociażby zaświadczenie o prowadzonym postępowaniu sądowym w sprawie o przysposobienie dziecka czy prawomocne orzeczenie sądu orzekające rozwód lub separację. Przetwarzanie danych wrażliwych przed zarejestrowaniem zbioru danych nie jest dopuszczalne.

**Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** w piśmie z 11 kwietnia 2016 r. podkreśliła, że już pierwotna wersja projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci budziła liczne zastrzeżenia. Swoje uwagi przekazała Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w dniu 18 grudnia 2015 r., pomimo że GIODO nie został uwzględniony w kręgu podmiotów biorących udział w procedowaniu projektu. Projektodawca nie odniósł się do uwag GIODO, nie zostały one również opublikowane na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji.

Następnie, podczas obrad Stałego Komitetu Rady Ministrów, do projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci został dodany art. 38, który zmienia przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. Zmiana nie tylko nie została skonsultowana z GIODO, ale nigdy nie został on nawet o tej zmianie formalnie poinformowany. Opinia w tej sprawie została zaprezentowana m.in. w piśmie GIODO z dnia 9 lutego 2016 r. do Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu, które zostało opublikowane na stronie internetowej GIODO.

Dodatkowo, GIODO ma zastrzeżenia wobec niewystarczającego uregulowania w ustawie kwestii wykorzystywania systemów teleinformatycznych banków do składania wniosków o przyznanie świadczenia wychowawczego.

Odnosząc się do kwestii konieczności zgłaszania do GIODO zbiorów danych do rejestracji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych stwierdziła, że w tej sprawie ma zastosowanie art. 46 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych.

W zbiorach danych osobowych tworzonych w związku z realizacją Programu Rodzina 500 plus znajdują się m.in. informacje dotyczące orzeczenia o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, które należą do kategorii tzw. danych osobowych wrażliwych. Dlatego można je przetwarzać dopiero po zarejestrowaniu przez GIODO zbioru, który te dane zawiera. Obowiązek ten wynika wprost z ustawy o ochronie danych osobowych. Zgodnie z jej przepisami administrator tzw. wrażliwych danych osobowych (m.in. o stanie zdrowia) może rozpocząć ich przetwarzanie w zbiorze po jego zarejestrowaniu, chyba że ustawa zwalnia go z tego obowiązku, co nie ma miejsca w opisywanym przypadku.

Postulaty Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych dotyczące zmiany przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci – sygnalizowane w toku procesu legislacyjnego - są nadal aktualne.

### **53. Sytuacja rodzin romskich w Limanowej (XI.816.13.2015 z 30 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Wojewody Małopolskiego o przekazanie informacji o aktualnym stanie mediacji prowadzonej w sprawie przeniesienia kilku rodzin romskich z Limanowej do nowych budynków zakupionych przez władze samorządowe gminy miejskiej Limanowa w innych miejscowościach.

Z dotychczasowych ustaleń wynika, że strony sporu, czyli sami Romowie oraz władze samorządowe Limanowej zgodziły się na wypracowanie rozwiązania, które przewiduje wstrzymanie egzekucji komorniczej i znalezienie alternatywnej propozycji zakupu domu dla limanowskich Romów na terenie miasta lub powiatu. Rozwiązanie to jest zgodne z propozycją przedstawioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Wojewody Małopolskiego z 19 lutego 2016 r.

Rzecznik zwrócił się także o wyjaśnienie zgłaszanych wcześniej wątpliwości dotyczących zakupu przez gminę miejską Limanowa nieruchomości na terenie innej gminy i włączenia tej nieruchomości do zasobu komunalnego gminy kupującej, a także podstaw prawnych wydania przez Burmistrza Czchowa zarządzenia zakazującego zasiedlenia budynku kupionego przez władze Limanowej.

**Małopolski Urząd Wojewódzki** w piśmie z 27 kwietnia 2016 r. poinformował, że Wojewoda Małopolski złożył w dniu 12 kwietnia 2016 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, za pośrednictwem Burmistrza Czchowa, na zarządzenie Burmistrza w sprawie zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa na terenie gminy Czchów. Burmistrz wydał to zarządzenie w reakcji na wiadomość o planowanym przeniesieniu do miejscowości Czchów rodzin romskich zamieszkujących dotychczas w Limanowej.

W skardze podniesiono m.in. wątpliwości, na które wskazywał Rzecznik Praw Obywatelskich, dotyczące zakupu przez gminę Limanowa nieruchomości na terenie innej gminy, włączenie jej do zasobu komunalnego gminy kupującej i zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób należących do innej wspólnoty samorządowej.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stwierdzono też, że brak jest podstaw do stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego nie może nabywać nieruchomości na terenie innej jednostki samorządu. Powstają jednak wątpliwości, czy jednostka samorządu nabywająca nieruchomość może realizować swoje zadania na terenie innej jednostki samorządu, w sytuacji gdy pomiędzy tymi jednostkami brak porozumienia, zwłaszcza jeśli chodzi o zadania związane z realizacją rządowego programu integracji społeczności romskiej.

Wojewoda zdecydował się nie wydawać rozstrzygnięcia nadzorczego dotyczącego tego zarządzenia. Składając skargę do sądu administracyjnego na zarządzenie, chciał zapobiec ewentualnej eskalacji konfliktu pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i społeczności obu gmin. Wojewoda uznał, że ze względu na doniosłość i powagę problemu, ewentualne stwierdzenie nieważności zarządzenia porządkowego Burmistrza Czchowa powinno zostać rozstrzygnięte na drodze postępowania sądowoadministracyjnego.

#### **54. Przyznawanie pomocy na zalesianie gruntów położonych na obszarze Natura 2000 (VII.7202.2.2015 z 30 marca 2016 r.)**

Ze skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich wynikało, że osoby zainteresowane nie mogły ubiegać się o dofinansowanie na zalesienie gruntu położonego na obszarze Natura 2000 w sytuacji, gdy dla danego obszaru nie istniał plan ochrony (plan zadań ochronnych).

W ocenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi konieczne jest utrzymanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 przepisów, które uzależniają uzyskanie dofinansowania od braku sprzeczności planowanego zalesienia z planami ochrony lub planami zadań ochronnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał jednak, że Minister Środowiska w piśmie z 30 września 2015 r. zaproponował rozwiązanie korzystne dla osób chcących ubiegać się o dofinansowanie w sytuacji braku ustanowionych planów ochrony. Propozycja ta przewiduje wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi możliwości wydania przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska opinii o braku sprzeczności zalesienia z celami ochrony danego obszaru. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w tej sprawie.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi** w piśmie z 26 kwietnia 2016 r. potwierdził, że rozważana jest zmiana przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 maja 2015 r., aby umożliwić dokonywanie zalesień na obszarach, dla których nie zostały uchwalone plany ochrony albo plany zadań ochronnych. W takim przypadku opinię o braku sprzeczności zalesienia z celami ochrony danego obszaru będzie wydawał regionalny dyrektor ochrony środowiska.

#### **55. Problemy rodzin marynarzy, którzy zginęli podczas pracy na morzu (III.7060.244.2016 z 30 marca 2016 r.)**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z prośbą o podjęcie działań w celu poprawy sytuacji prawnej rodzin osieroconych przez marynarzy, którzy zginęli podczas pracy na morzu. Problem ten przedstawiono Rzecznikowi podczas wizyty regionalnej w Szczecinie i Świnoujściu, na spotkaniu z przedstawicielami Fundacji „Ostatni Rejs” zajmującej się pomocą dla marynarzy i osieroconych przez nich rodzin.

Zdaniem rodzin obecnie brak jest rozwiązań prawnych, które zapewniłyby udzielenie pomocy psychologicznej, prawnej i finansowej, zwłaszcza w okresie bezpośrednio po tragicznym zdarzeniu. Marynarz może być uznany za zmarłego po upływie sześciu miesięcy od dnia katastrofy lub innego szczególnego zdarzenia. W tym okresie sytuacja rodzin jest szczególnie trudna, zwłaszcza gdy był on jedynym



żywcielem rodziny. Rodziny podkreślają także brak należytego wsparcia ze strony służb konsularnych, firm ubezpieczeniowych oraz zagranicznych pracodawców.

**Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej** w piśmie z 7 czerwca 2016 r. odpowiedział, że w listopadzie 2015 r. weszła w życie ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu. Ustawa ta reguluje zarówno kwestie zatrudnienia na statkach morskich podnoszących polską banderę, jak i pośrednictwo pracy dla osób poszukujących pracy na statkach morskich o obcej banderze. Obecnie trwają prace nad nowelizacją tej ustawy, które mają na celu wprowadzenie dalszych instrumentów na rzecz ochrony marynarzy.

Minister podkreślił, że większość marynarzy jest zatrudniona na statkach podnoszących obce bandery. Zgodnie z postanowieniami konwencji o prawie morza, statki pływają tylko pod banderą jednego państwa i podlegają jego jurysdykcji. Do obowiązków państwa bandery należy w szczególności poddanie swojej jurysdykcji statku, jego kapitana, oficerów i załogi, w odniesieniu do spraw administracyjnych, technicznych i socjalnych dotyczących danego statku.

Z tego względu możliwość wprowadzenia rozwiązań dotyczących marynarzy pracujących pod obcymi banderami w aktach prawnych leżących we właściwości Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej jest znacznie ograniczona.

W odniesieniu do statków pod polską banderą, ustawa o pracy na morzu wprowadziła obowiązek posiadania przez armatora ubezpieczenia lub innego zabezpieczenia finansowego na wypadek choroby, uszkodzenia ciała lub śmierci marynarza.

Instrumentem prawnym, który umożliwia zabezpieczenie interesów polskich obywateli na statkach obcych bander są postanowienia ustawy o pracy na morzu dotyczące pośrednictwa pracy. Zgodnie z tymi przepisami, agencja zatrudnienia wykonująca pośrednictwo pracy dla osób poszukujących pracy na statkach jest obowiązana posiadać ubezpieczenie lub inne zabezpieczenie finansowe odpowiedzialności za szkody poniesione przez marynarzy z tytułu nieskuteczności pośrednictwa pracy lub niewypełnienia przez armatora zobowiązań wynikających z marynarskiej umowy o pracę. Obywatel RP nie ma jednak obowiązku korzystania z pośrednictwa agencji zatrudnienia lub może korzystać z agencji zatrudnienia działających w innych krajach, nieposiadających dokumentu wydanego przez dyrektora urzędu morskiego i stosownego ubezpieczenia. W takich przypadkach, polska administracja morska nie posiada instrumentów pozwalających na podjęcie działań wobec podmiotów zagranicznych.

**56. Ochrona praw osób oczekujących na lokale socjalne (IV.7000.450.2015 z 31 marca 2016 r.)**



Ze skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich przez byłych lokatorów zamieszkujących w budynkach prywatnych, jak też z danych uzyskanych od organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw lokatorów wynika, że coraz częściej gminy egzekwują od byłych lokatorów kwoty wypłacone wcześniej właścicielom lokali tytułem odszkodowań za brak możliwości korzystania z mieszkań, które zajmują osoby objęte wyrokami eksmisyjnymi z prawem do lokalu socjalnego. Skala problemu jest znaczna. Przykładowo, w samym Poznaniu szacuje się, że od marca 2015 r. roszczenia regresowe skierowano do ponad 500 osób. W ocenie Rzecznika niezbędna jest zmiana obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego, która zapewni byłym lokatorom realną ochronę ich praw.

Rozwiązania zawarte w ustawie o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego nie sprawdziły się w praktyce. Nie motywują gmin do podjęcia starań na rzecz pozyskania lokali socjalnych, nie chronią w równy sposób interesów wszystkich właścicieli lokali, ani też nie uwzględniają interesów osób oczekujących na realizację przyznanego im uprawnienia do lokalu socjalnego.

Eksmisje z lokali w budynkach prywatnych z prawem do lokalu socjalnego dotyczą najczęściej najuboższej grupy obywateli, a ich przyczyną są zwykle zaległości czynszowe. Realizacja wyroku eksmisyjnego, w którym dłużnikowi przyznane zostało uprawnienie do lokalu socjalnego trwa kilka bądź kilkanaście lat, ponieważ brakuje wystarczającej liczby lokali socjalnych. Oczekując na lokal socjalny byli lokatorzy mają obowiązek opłacania odszkodowania, w wysokości czynszu najmu, za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego. W tym czasie sytuacja byłych lokatorów zamieszkujących w budynkach prywatnych ulega stopniowemu pogorszeniu. Pozostają oni latami w stanie zadłużenia, które wciąż narasta z powodu długiego czasu oczekiwania na lokal socjalny.

Właściciele dochodzą od gmin odszkodowania w postępowaniu sądowym. Następnie gminy, które wypłaciły odszkodowania właścicielom, kierują roszczenia do byłych lokatorów, mimo że to gminy przyczyniły się do wzrostu zadłużenia tych osób, nie wykonując obowiązku dostarczenia lokali socjalnych.

Problem dotyczy osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej (emeryci i renciści uprawnieni do świadczeń z pomocy społecznej, osoby posiadające status bezrobotnego), jak również osób, które nie mają możliwości zarobkowania bądź możliwości te są czasowo ograniczone (kobiety w ciąży, osoby obłożnie chore, małoletni, osoby niepełnosprawne, osoby ubezwłasnowolnione).

Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której byli lokatorzy zmuszeni są ponosić skutki finansowe zaniechania wykonania przez gminy obowiązku wskazania lokali socjalnych. W obowiązującym stanie prawnym osoby te nie mają żadnych możliwości działania, aby przyspieszyć realizację przyznanego im uprawnienia.

W ocenie Rzecznika pewnym rozwiązaniem byłoby ustalenie obowiązku uiszczenia odszkodowania przez byłych lokatorów na poziomie odpowiadającym wysokości czynszu za lokal socjalny. Różnicę w opłatach czynszowych powinna wypłacać właścicielowi gmina zobowiązana do wskazania lokalu socjalnego.

Ponadto właściciele, którzy złożyli wniosek o wykonanie wyroków eksmisyjnych i nie skierowali sprawy do sądu o zapłatę przez gminę odszkodowania, słusznie zarzucają, że realizacja prawomocnego wyroku eksmisyjnego jest iluzoryczna w sytuacji, gdy gminie nie został wyznaczony żaden termin na złożenie oferty najmu lokalu socjalnego. Dopiero skierowanie sprawy na drogę sądową i konieczność zapłaty odszkodowania powoduje, że gmina spełnia swój obowiązek w pierwszej kolejności, mimo że powinna wskazywać lokale socjalne przyznane w wyrokach eksmisyjnych według kolejności zarejestrowania złożonych wniosków.

**Minister Infrastruktury i Budownictwa** w piśmie z 21 kwietnia zapewnił, że dostrzega problem niewystarczającej liczby mieszkań w zasobie publicznym, który wpływa między innymi na brak możliwości realizacji przez gminy obowiązku dostarczenia lokali socjalnych na bieżąco dla wszystkich osób uprawnionych.

Możliwości pozyskania nowych lokali mieszkalnych są ograniczone nie tylko przez środki finansowe, jakimi dysponują gminy, ale także wymaganiami wynikającymi z przepisów prawa. Dlatego Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa rozpoczęło prace nad nowelizacją przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego.

### **57. Ograniczenia praw komorników do rzetelnego procesu sądowego w postępowaniu dyscyplinarnym (VII.510.8.2014 z 31 marca 2016 r.)**

Sądem właściwym do rozpoznania odwołania wniesionego przez komornika od orzeczenia komisji dyscyplinarnej jest sąd okręgowy, nad którym zwierzchni nadzór administracyjny sprawuje prezes sądu okręgowego, będący jednym z wnioskodawców postępowania dyscyplinarnego. Obowiązujące rozwiązanie może naruszać prawa komornika do bezstronnego i rzetelnego postępowania odwoławczego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich konieczne jest wprowadzenie przez ustawodawcę odpowiednich gwarancji proceduralnych.

Niestety, Ministerstwo Sprawiedliwości nie podzieliło stanowiska Rzecznika, wskazując na możliwość skorzystania z instytucji wyłączenia sędziów danego sądu okręgowego. Tymczasem środowisko komorników uważa przedstawione rozwiązanie za niewystarczające i postuluje odpowiednią zmianę przepisów. Zdaniem Prezesa Krajowej Rady Komorniczej należy powrócić do określenia jednego sądu właściwego do rozpoznawania odwołań od orzeczeń komisji dyscyplinarnej dla komorników albo

przyjąć, że wnioskodawca nie może mieć statusu strony na dalszym etapie postępowania.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 13 maja 2016 r. poinformował, że Ministerstwo zwróciło się do prezesów właściwych sądów z zapytaniem, w ilu wypadkach, w odniesieniu do sędziów orzekających w składach sądów okręgowych rozpoznających w drugiej instancji sprawy dyscyplinarne komorników sądowych, dochodziło do wyłączenia sędziego. Po uzyskaniu danych Minister Sprawiedliwości przedstawi stanowisko w sprawie.

### **58. Ochrona praw osób starszych (XI.503.2.2016 z 31 marca 2016 r.)**

Rzecznik podkreślił w wystąpieniu, że konieczna jest zmiana myślenia o prawach osób starszych oraz przesunięcie akcentów z realizacji jedynie praw socjalnych tej grupy osób na rzecz opracowania całościowej strategii państwa w zakresie polityki senioralnej, angażującej wszystkie instytucje na poziomie centralnym i samorządowym. Niezwykle istotny jest przy tym wzrost świadomości społecznej o występowaniu dyskryminacji ze względu na wiek, a także podjęcie systemowych rozwiązań na rzecz przeciwdziałania temu niepokojącemu zjawisku.

Prognozy demograficzne GUS i Eurostatu dotyczące Polski wskazują, że liczba osób starszych systematycznie wzrasta: w 2014 r. liczba osób w wieku 60 lat i więcej wynosiła 8,5 mln, co stanowiło 22% z 38,5 mln ludności Polski. Już w roku 2020 osoby starsze będą stanowić prawie 25% naszego społeczeństwa, a w 2050 r. ich udział wzrośnie do ponad 40%. Zmiany te związane są z wydłużaniem się prognozowanego czasu życia oraz zmniejszającą się liczbą urodzeń.

Warto też zwrócić uwagę na zróżnicowanie w samej grupie osób starszych. Liczba osób w wieku 60-64 (najliczniejsza wśród osób starszych) w okresie ostatnich 25 lat wzrosła o blisko połowę i w 2014 r. osiągnęła odsetek 6,9 % wszystkich obywateli. Podobnie liczba osób w wieku 80 lat i więcej podwoiła się i w 2014 r. wyniosła 1 529 tys. osób, co stanowi już 4% ogółu ludności Polski.

Według danych Eurostatu dotyczących zdrowia osób starszych, co druga osoba w wieku 60 lat i więcej w Polsce doświadcza ograniczeń w wykonywaniu codziennych czynności. O skali potrzeb świadczy fakt, że blisko 45% spośród osób w wieku 65 lat i więcej mających kłopot z samodzielną realizacją najprostszych codziennych czynności (to 1/3 osób w tym wieku) nie może liczyć na żadną pomoc.

Rzecznik Praw Obywatelskich zainteresowany jest stanem realizacji Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020. Programy rządowe: Aktywności Społecznej Osób Starszych oraz Senior-Wigor dotyczą bardzo istotnych, ale jedynie cząstkowych problemów związanych z wdrożeniem polityki senioralnej. Wydaje się, że po środki z wymienionych programów sięgają głównie środowiska

i gminy aktywne. Pozostałe realizują jedynie podstawowe zadania obowiązkowe przewidziane w przepisach prawa, w ramach ograniczonych środków finansowych. Nie zapobiega to marginalizacji dużej części osób starszych, które nie posiadają wiedzy o możliwościach wsparcia ze strony samorządów lub też osiągnęły taki poziom niesamodzielności, że nie są w stanie skutecznie zwrócić się o wsparcie. W najtrudniejszej sytuacji są osoby o znacznie ograniczonej samodzielności oraz ich nieformalni opiekunowie. Łączy się to z ograniczeniami w dostępie do lekarzy geriatrów i łóżek geriatrycznych oraz dostępie do innych świadczeń zdrowotnych.

Pewną nadzieję budzą powstające przy samorządach rady seniorów, jednak ich kompetencje i aktywność są bardzo zróżnicowane w skali kraju. Ponadto zadania ustawowe gmin w zakresie pomocy społecznej nie są bezpośrednio dedykowane osobom starszym, nie uwzględniają zatem specyficznych uwarunkowań związanych z wiekiem.

Rzecznik oczekuje także na pierwszą informację Rady Ministrów o sytuacji osób starszych, do której złożenia obliguje ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych, w tym zwłaszcza w części dotyczącej równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek. Analizy spraw wpływających do Rzecznika oraz prowadzone badania wskazują na występowanie dyskryminacji bezpośredniej oraz pośredniej, ukrytej m. in. w nieadekwatnym systemie wsparcia osób starszych.

Dyskryminacja ma miejsce na przykład w dostępie do usług medycznych specyficznych dla wieku starszego. Czas oczekiwania na opiekę medyczną wydłuża się w porównaniu do czasu oczekiwania na zabiegi medyczne mniej skorelowane z wiekiem pacjenta. Innym przykładem dyskryminacji osób starszych są odnotowane przez Urząd Regulacji Energetyki przypadki stosowania nagannych technik marketingowych przez sprzedawców energii elektrycznej, czy też wskazywane w raportach UOKiK nadużycia ze strony przedsiębiorców organizujących sprzedaż poza siedzibą swojej firmy, dotykające najczęściej osób w starszym wieku. Konsekwencje finansowe takich nieprzemyślanych zakupów mogą być tymczasem trudne do poniesienia przy stałym, lecz ograniczonym dochodzie.

W odniesieniu zaś do działań na arenie międzynarodowej, Rzecznik Praw Obywatelskich jest zainteresowany stanowiskiem Polski dotyczącym opracowania i wdrożenia Konwencji o prawach osób starszych, a także treścią odpowiedzi na temat stanu wdrożenia Planu Madryckiego, przygotowywanej dla Niezależnego Eksperta ONZ do spraw przestrzegania praw człowieka względem osób starszych.

**Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** przedstawiło w odpowiedzi z 5 maja 2016 r. opis działań i zasad ujętych w Założeniach długofalowej polityki senioralnej na lata 2014-2020 oraz cele projektów i programów rządowych

realizowanych przez resort: projektu „Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi” realizowanego w ramach programu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, programu na lata 2015-2020 „Senior-WIGOR” (tworzenie dziennych domów mających zapewnić wsparcie osobom nieaktywnym zawodowo w wieku 60+), a także programu na rzecz aktywności społecznej osób starszych na lata 2014-2020.

W ocenie Ministerstwa opracowanie i przyjęcie konwencji ONZ o prawach osób starszych jest niecelowe. Obowiązujące akty prawa międzynarodowego chronią w sposób całościowy podstawowe prawa człowieka, a sam wiek nie może być bezpośrednią przesłanką do tworzenia specjalnej ochrony.

Ministerstwo zapewniło, że wszystkie działania podejmowane przez resort od 2012 r. w ramach polityki senioralnej wpisują się w założenia Planu Madryckiego. Do działań tych należy m.in. utworzenie Departamentu Polityki Senioralnej w MRPiPS, przyjęcie Założeń długofalowej polityki senioralnej na lata 2014-2020 oraz realizacja programów rządowych. Poinformowano także o trwających pracach nad przygotowaniem informacji o sytuacji osób starszych na podstawie ustawy o osobach starszych oraz sprawozdania w związku z przesłanym kwestionariuszem przez Roboczą grupę ds. starzenia się społeczeństw, działającą z ramienia Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (UNECE).

## Część 2

### Wybór spraw indywidualnych

#### ZESPÓŁ DO SPRAW WYKONYWANIA KAR

##### **IX.517.993.2015**

Do Rzecznika zwrócił się ze skargą Pan Thomas Cz. Wnioskodawca podniósł zarzut dotyczący zatrzymania w aktach sprawy prowadzonej przez Sąd Rejonowy w P. korespondencji kierowanej do organu samorządu terytorialnego. Znalazł on potwierdzenie w toku rozpoznawania wniosku.

Z poczynionych ustaleń wynika, że korespondencja z dnia 29 stycznia 2014 r. kierowana do Wójta Gminy N. nie została przez Sąd Rejonowy w P. przekazana do adresata lecz dołączona do akt sprawy. Nie wydano decyzji procesowej o jej zatrzymaniu, a wydano zarządzenie o przekazaniu jej sędziemu referentowi celem ustosunkowania się do kwestii ocenzurowania. Dopiero zarządzeniem z dnia 21 sierpnia 2015 r. sędzia referent polecił przesłanie korespondencji do adresata.

Dlatego też skargę uznano za zasadną.

##### **IX.517.788.2016**

Rzecznik rozpatrzył skargę skierowaną przez Pana Marka K. w sprawie osadzenia go z osobami palącymi wyroby tytoniowe. Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Zakładu Karnego w S.-T. z prośbą o wyjaśnienia. W odpowiedzi Dyrektor Zakładu Karnego poinformował że, od dnia 27 do dnia 30 listopada ub.r. skarżący przebywał w jednej celi mieszkalnej z osobą palącą wyroby tytoniowe.

Skargę Osadzonego uznano za zasadną.

##### **IX.517.838.2015**

Do Rzecznika skierował skargę Pan Artur P., który żalił się, że skazani odbywający karę w Zakładzie Karnym w C. mają obowiązek korzystania z kompletnej odzieży (długich spodni, bluzy), bez uwzględnienia pory roku.

Analiza porządku wewnętrznego ww. jednostki penitencjarnej wykazała, że osadzeni w czasie apelu, poruszania się poza oddziałem mieszkalnym, a więc podczas spaceru czy udziału w zajęciach kulturalno-oświatowych w świetlicy zlokalizowanej poza oddziałem, są zobowiązani korzystać co najmniej ze spodni i bluzy lub koszuli. Zapis ten sugeruje, że muszą to być długie spodnie i bluza lub koszula z długim rękawem. Treść skargi wskazuje, że w praktyce tak właśnie rozumiany jest ten obowiązek. Zwłaszcza, że inne przepisy zawarte w tym akcie wewnętrznym nie



różnicują rodzaju obowiązującej odzieży w zależności od pory roku. Skarga wnioskodawcy została uznana za uzasadnioną.

Rzecznik wielokrotnie kierował wystąpienia do organów więziennictwa wyrażając stanowisko, że obowiązujące przepisy w sposób nie pozostawiający wątpliwości stanowią, iż spodenki gimnastyczne i koszulka gimnastyczna są odzieżą odpowiednią do pory roku w okresie letnim. Jednocześnie ustawodawca nie ograniczył prawa skazanego do korzystania z odzieży odpowiedniej do pory roku wyłącznie w celi, na zajęciach sportowych, czy podczas spaceru. Dlatego wprowadzone w jednostkach penitencjarnych regulacje wewnętrzne w zakresie, w jakim nie uwzględniają w pełni potrzeby zróżnicowania stroju obowiązującego osadzonych w zależności od warunków pogodowych, należy traktować jako naruszające ich prawo do korzystania z odzieży odpowiedniej do pory roku i właściwej ze względu na zachowanie zdrowia, określone w art. 102 pkt 1 i art. 111 § 1 k.k.w., a także naruszające wyrażone w art. 4 k.k.w. zasady wykonywania kary pozbawienia wolności z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego, w sposób humanitarny.

Rzecznik wskazał Dyrektorowi Zakładu Karnego w C. na potrzebę zmiany przedmiotowych zapisów porządku wewnętrznego, w taki sposób, by uwzględniały w pełni potrzebę zróżnicowania stroju obowiązującego osadzonych w zależności od warunków pogodowych.

Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że Dyrektor Zakładu Karnego w C. dokonał zmian w porządku wewnętrznym z dnia 31.03.2016 r. zgodnie z obowiązującymi przepisami w przedmiotowym zakresie.

#### **IX.517.368.2015**

Rzecznik prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie skargi skazanego, który zakwestionował prawidłowość decyzji personelu Ośrodka Diagnostycznego w Areszcie Śledczym w O. o przeprowadzeniu wobec niego badań psychologicznych i psychiatrycznych, mimo że nie wyrażał on na nie zgody, a sędzia penitencjarny nie wydał stosownego zarządzenia w przedmiotowym zakresie.

Z dokonanych ustaleń wynika, że skazany został skierowany na badania psychologiczne i psychiatryczne, bowiem zachodziło wobec niego podejrzenie konieczności stosowania oddziaływań w warunkach oddziału terapeutycznego dla skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznym lub upośledzonych umysłowo. Skazany wyraził pisemną zgodę na przeprowadzenie tych badań. W dniu przybycia do Aresztu zgodę tę podtrzymał, jednakże już dnia następnego ją odwołał. Konsekwentnie nie zmieniał zdania w tej materii, utrzymując, że nie wyraża zgody na przeprowadzenie przedmiotowych badań. Badania wobec skazanego jednak przeprowadzono, po 14 dniach od jego przyjazdu do Aresztu. Nie skierowano wniosku

do sędziego penitencjarnego o wydanie stosowanego zarządzenia, bowiem odmowę udziału w badaniach potraktowano jako odmowę współpracy w procesie diagnostycznym.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej, który na wniosek Rzecznika badał skargę, nie stwierdził uchybień w postępowaniu administracji Aresztu. Wskazał również, że personel Ośrodka Diagnostycznego przyjął powyższy sposób postępowania w każdym przypadku, gdy odmowa udziału w badaniach ma miejsce po przyjeździe skazanego do Ośrodka bądź w trakcie przeprowadzania badań. Centralny Zarząd Służby Więziennej przychylił się do opinii Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej uznając, iż brak było podstaw formalnych do występowania dyrektora jednostki penitencjarnej do sędziego penitencjarnego w przedmiocie wydania zarządzenia o przeprowadzeniu badań psychologicznych skarżącemu.

Rzecznik nie podzielił tego stanowiska i uznał skargę wnioskodawcy za uzasadnioną.

Zgodnie z art. 83 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego skazanego poddaje się w miarę potrzeby, za jego zgodą, badaniom psychologicznym, a także psychiatrycznym. Sędzia penitencjarny może zarządzić przeprowadzenie badań bez zgody skazanego. Zapis ten został doprecyzowany w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 marca 2000 r. w sprawie zasad organizacji i warunków przeprowadzania badań psychologicznych i psychiatrycznych w ośrodkach diagnostycznych. Mając na uwadze przywołane przepisy należy przyjąć, iż generalną zasadą jest, że przeprowadzenie badań psychologicznych i psychiatrycznych wymaga zgody skazanego. Przyzwolenie musi być wyrażone swobodnie i wyraźnie, w formie pisemnej, a przed podjęciem decyzji skazany musi zostać zapoznany z istotą tych badań. Taki tryb postępowania uwzględnia, silnie akcentowaną przez ustawodawcę, podmiotowość skazanego w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności oraz realne założenie, że prawidłowa realizacja badań wymaga współpracy skazanego z personelem specjalistycznym.

Ustawodawca w Kodeksie karnym wykonawczym, w przedmiocie poddania skazanych badaniom psychologicznym i psychiatrycznym, nie ograniczył osobom pozbawionym wolności swobody wyrażania woli, nie wskazał bowiem, że raz wyartykułowana zgoda na przeprowadzenie badań nie może być cofnięta. Zgodę skazanego należy traktować jako akt świadomości jednostki i przejaw autonomicznego wyboru.

W przypadku potrzeby przeprowadzenia badań psychologicznych i psychiatrycznych wobec skazanego niewyrażającego na nie zgody, ustawa dopuszcza ograniczenie praw i wolności, wskazując procedurę, jaka musi być zastosowana – o przeprowadzeniu badań zarządza sędzia penitencjarny. Dopiero ten akt ustanawia

wobec jednostki granice korzystania z zagwarantowanych konstytucyjnie praw, tj. nakłada na skazanego obowiązek poddania się badaniom i udzielania osobom prowadzącym badania informacji o stanie zdrowia, przebytych chorobach i urazach oraz warunkach, w jakich się wychowywał, oraz wykonywania zleconych przez psychiatrę lub psychologa czynności niezbędnych na potrzeby badania, oraz legalizuje działania personelu diagnostycznego.

Reasumując, w ocenie Rzecznika przeprowadzanie badań psychologicznych i psychiatrycznych wobec osoby skazanej niewyrażającej na nie zgody, bez zarządzenia sędziego penitencjarnego, stanowi o naruszeniu jej wolności osobistej i prawa do ochrony życia prywatnego, praw i wolności chronionych przez Konstytucję i art. 4 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego i jest działaniem niezgodnym z treścią art. 83 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego.

Powyższe stanowisko podzielił Minister Sprawiedliwości, do którego Rzecznik w dniu 24 listopada 2015 r. skierował wystąpienie w przedmiotowej sprawie. Zostało ono przedstawione Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej w celu wdrożenia w jednostkach penitencjarnych.

#### **IX.517.748.2016**

Rzecznik uznał za uzasadnioną skargę Pana Łukasza S. dotyczącą niewydania mu pisemnej decyzji w przedmiocie wycofania z zatrudnienia.

Z dokonanych w postępowaniu wyjaśniającym ustaleń wynika, że wnioskodawca w Zakładzie Karnym w I. został wycofany z zatrudnienia odpłatnego w warsztacie kwatermistrzowskim w związku z brakiem dla niego zadań. Nie otrzymał jednak przedmiotowej decyzji na piśmie, został o niej poinformowany ustnie tego samego dnia.

Należy wskazać, iż przepis art. 121 § 5 Kodeksu karnego wykonawczego obliguje administrację więzienną do pisemnego powiadomienia skazanego o cofnięciu zgody na zatrudnienie – „Dyrektor zakładu karnego może cofnąć zgodę na zatrudnienie skazanego lub wykonywanie przez niego pracy zarobkowej z przyczyn związanych z funkcjonowaniem zakładu karnego, a zwłaszcza z jego bezpieczeństwem. O cofnięciu zgody powiadamia się pisemnie skazanego oraz podmiot zatrudniający.”

W ocenie Rzecznika pisemna decyzja powinna również zawierać informację o jej przesłankach. Skazany ma bowiem prawo, w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia decyzji, złożyć skargę na tę decyzję do sądu penitencjarnego w trybie art. 7 k.k.w. W przypadku, gdyby skazany chciał skorzystać z tego uprawnienia, to z uwagi na brak wiedzy o przesłankach przemawiających za podjęciem decyzji nie mógłby użyć żadnych argumentów na rzecz swojego stanowiska.

Informację o powodach wycofania z zatrudnienia skazany otrzymał po 17 dniach od zdarzenia, niemniej jednak dopiero na skutek skierowania wniosków do Dyrektora Zakładu o przedstawienie uzasadnienia przedmiotowej decyzji.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Zakładu Karnego w I. z prośbą o podjęcie stosownych działań, by w przyszłości nie dochodziło to wyżej wskazanych nieprawidłowości.

#### **IX.517.500.2016**

Rzecznik prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie skargi Pana Grzegorza S., który podnosił wiele zarzutów dotyczących wykonywania wobec niego kary pozbawienia wolności.

Przeprowadzone przez Rzecznika postępowanie wyjaśniające pozwoliło na uznanie za uzasadniony zarzut - niewydania wnioskodawcy do celi mieszkalnej odbiornika TV, mimo posiadanej zgody Dyrektora Aresztu Śledczego, w którym odbywał karę.

Ustalono, że skazany złożył do Dyrektora Aresztu wniosek o wydanie z magazynu depozytowego telewizora i otrzymał zgodę. Prośba ta nie została jednak zrealizowana, gdyż osadzony nie posiadał w tym czasie w depozycie magazynowym wnioskowanego sprzętu. Po otrzymaniu wyjaśnień w tym zakresie, skarżący wniósł prośbę o wyrażenie zgody na dostarczenie do Aresztu telewizora i dekodera. Prośba ta została zaakceptowana przez Dyrektora jednostki. Powyższy sprzęt został dostarczony do magazynu depozytowego, nie został jednak wydany osadzonemu do użytku w celi mieszkalnej. Uznano, że skazany powinien skierować ponowną prośbę do Dyrektora jednostki o wyrażenie zgody na posiadanie odbiornika TV w celi, a tego nie uczynił.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej, sprawujący bezpośrednią kontrolę nad Aresztem Śledczym uznał, że postępowanie administracji było niewłaściwe. Skazany posiadał już zgodę we wnioskowanym zakresie, zatem po przyjęciu ww. sprzętu do magazynu powinien być on niezwłocznie skazanemu wydany.

#### **IX.517.608.2015**

Rzecznik prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie skargi Pana Roberta D. dotyczącej zastosowania wobec niego środków przymusu bezpośredniego na podstawie ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, przewidzianych w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej.

Rzecznik stwierdził nieprawidłowości w postępowaniu Służby Więziennej w Zakładzie Karnym w C. w związku z wykonywaniem ww. czynności.

Zgodnie z przedstawionymi przez Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w K. wyjaśnieniami interwencja, o której mowa wyżej, była podjęta na podstawie 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej,

czyli funkcjonariusze użyli wobec skazanego prewencyjnych środków przymusu bezpośredniego w postaci technik transportowych. Interwencja ta nie skutkowała zranieniem skazanego oraz wystąpieniem innych widocznych objawów zagrożenia dla życia lub zdrowia, dlatego też działania funkcjonariuszy nie zostały udokumentowane.

Rzecznik nie podzielił tego stanowiska. Mając na uwadze wszystkie okoliczności zdarzenia, w ocenie Rzecznika nie ma podstaw prawnych do uznania, że interwencja ta miała charakter prewencyjnego użycia środków przymusu bezpośredniego.

Pewną grupę środków przymusu bezpośredniego wykorzystuje się względem osób pozbawionych wolności jako środki prewencyjne. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, niektórych środków przymusu można użyć także prewencyjnie, np. siły fizycznej w postaci technik transportowych, ale w celu zapobieżeniu ucieczce osoby ujętej, doprowadzonej, zatrzymanej, konwojowanej lub umieszczonej w strzeżonym ośrodku, areszcie w celu wydalenia lub osoby pozbawionej wolności, a także w celu zapobieżenia objawom agresji lub autoagresji tych osób.

Zdarzenie, w którym uczestniczył skazany, miało inny charakter. Wnioskodawca nie wykonał polecenia przełożonego, tj. odmówił udania się na rozmowę z Dyrektorem Zakładu w związku z rozpatrywaniem wniosku o wymierzenie skarżącemu kary dyscyplinarnej. Przepisy dotyczące postępowania dyscyplinarnego wymagają, by w takim postępowaniu obwiniony był obecny: dyrektor zakładu karnego wysłuchuje skazanego, informuje go o ewentualnie wymierzonej karze i poucza o przysługującym skazanemu środku zaskarżenia decyzji. Funkcjonariusze byli więc zmuszeni do podjęcia działań mających na celu wyegzekwowanie wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez uprawnionego poleceniem i pokonanie stawianego przez skazanego oporu.

W omawianym przypadku zaszyły więc przesłanki do zastosowania środków przymusu bezpośredniego na podstawie art. 11 pkt 1, 12 i 14 ww. ustawy. Podejmując taką decyzję należy sporządzić notatkę z zastosowania środków przymusu, a dyrektor jednostki jest zobowiązany dokonać oceny zasadności i prawidłowości ich stosowania. Ponadto, po zakończeniu stosowania środka przymusu skazany winien być wysłuchany i poinformowany o prawie do złożenia skargi na decyzję o zastosowaniu środka przymusu do sądu penitencjarnego. Służba Więzienna w Zakładzie Karnym w C. nie wywiązała się z tego obowiązku.

Podejmując decyzję o zastosowaniu środków przymusu zawsze trzeba mieć na uwadze, że działania takie stanowią ingerencję w sferę praw i wolności konstytucyjnych osoby pozbawionej wolności. Dlatego też wszystkie procedury związane z ich użyciem powinny być bezwzględnie przestrzegane.

Centralny Zarząd Służby Więziennej podzielił powyższe stanowisko Rzecznika, uznał, że doszło do niewłaściwej względem zapisów ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej kwalifikacji działań funkcjonariuszy Służby Więziennej.

W związku z powyższym przedstawiony przypadek szczegółowo omówiło na zorganizowanej odprawie służbowej specjalistów Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej oraz kierowników działów ochrony z wybranych jednostek penitencjarnych.

W celu wyeliminowania wskazanych nieprawidłowości w przyszłości, ujednolicono procedury postępowania funkcjonariuszy względem osób z widocznym inwalidztwem, podczas stosowania środków przymusu bezpośredniego.

### **IX.517.518.2015**

Do Rzecznika zwrócił się Pan Marcin K., który żalił się na uciążliwości związane z używaniem w ciągu dnia przez administrację Aresztu Śledczego w Ł. głośnych sygnałów dźwiękowych.

W toku podjętych czynności wyjaśniających ustalono, że istotnie w Areszcie Śledczym w Ł. wprowadzono do użytku sygnalizatory akustyczne, emitujące głośny dźwięk. Są one uruchamiane w przypadkach stwierdzenia prób nawiązywania przez osadzonych nielegalnych kontaktów, w celu uniemożliwienia tych kontaktów poprzez zagłuszenie. Dowódca zmiany podejmuje decyzję o włączeniu sygnalizatora, gdy dochodzi do próby nawiązania nielegalnego kontaktu przez osadzonego i gdy jednocześnie nie ma możliwości szybkiego, skutecznego ustalenia osób nawiązujących kontakty oraz zapobieżenia tym kontaktom w inny sposób. Zagłuszacze mogą być uruchamiane jedynie w porze dziennej, jednorazowo na maksymalnie 30 sekund. Jeżeli nielegalne kontakty nie ustaną, a nie ma możliwości zapobieżenia im w inny sposób, ponownie włącza się zagłuszacz. Jednorazowo dopuszcza się pięciokrotne włączenie zagłuszacza, co oznacza, że sygnał akustyczny może trwać w pojedynczym przypadku przez okres 2,5 minut.

Poczynione ustalenia wykazały, że korzystanie z zagłuszaczy może zdarzać się wielokrotnie w ciągu dnia, co może oznaczać narażenie przebywających w jednostce na długotrwałe działanie sygnałów akustycznych i powodować szkodliwe skutki dla zdrowia. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się o zajęcie stanowiska w tej sprawie do Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

W dniu 15 kwietnia 2016 r. Rzecznik otrzymał informację, iż pismem z dnia 13 kwietnia 2016 r. Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej zwrócił się do Dyrektora Aresztu Śledczego w Ł. o zaniechanie dalszego stosowania urządzeń zagłuszających w celu zapobiegania nielegalnym kontaktom. Wobec powyższego



Rzecznik odstąpił od dalszego postępowania w sprawie, uznając, że sprawa została pozytywnie załatwiona.

### **IX.517.1484.2015**

W toku badania skargi Pana Marcina H., odbywającego karę pozbawienia wolności w Zakładzie Karnym w N.-W. na podstawie zebranych w sprawie informacji Rzecznik stwierdził niewłaściwe uregulowanie w tej jednostce kwestii korzystania przez skazanych z rozmów telefonicznych z podmiotami wymienionymi w art. 8 § 3 Kodeksu karnego wykonawczego (z obrońcą lub pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym oraz przedstawicielem niebędącym adwokatem ani radcą prawnym, który został zaaprobowany przez Przewodniczącego Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do reprezentowania skazanego przed tym Trybunałem).

W toku podjętych czynności ustalono, że zasady korzystania przez skazanych z telefonów samoinkasujących zostały określone w porządku wewnętrznym Zakładu Karnego w N.-W. Zgodnie z przyjętymi uregulowaniami skazani mogą korzystać z aparatów telefonicznych codziennie, w godzinach 8.00-12.00 i 14.30-17.00, po zgłoszeniu takiej potrzeby oddziałowemu na piśmie. Rozmowy realizowane są według kolejności zgłoszeń, skazany może skorzystać z aparatu jeden raz w ciągu dnia, a czas korzystania z aparatu nie może przekraczać 10 min. W uzasadnionych przypadkach oddziałowy może zezwolić skazanemu na przeprowadzenie dłuższej lub dodatkowej rozmowy. W porządku wewnętrznym nie określono odrębnych zasad przeprowadzania rozmów telefonicznych z podmiotami, o których mowa w art. 8 § 3 Kodeksu karnego wykonawczego.

W myśl art. 105b § 1 Kodeksu karnego wykonawczego skazany ma prawo korzystać z samoinkasującego aparatu telefonicznego na własny koszt lub na koszt rozmówcy. Do ustalenia zasad korzystania z aparatów telefonicznych uprawniony jest dyrektor zakładu karnego, który podaje je do wiadomości w porządku wewnętrznym jednostki (godziny, czas trwania rozmów). Z takiej reglamentacji wyłączone są jednak rozmowy telefoniczne z podmiotami wymienionymi w art. 8 § 3 k.k.w. Z tymi podmiotami skazany może prowadzić rozmowy telefoniczne poza ustalonymi limitami, w dowolnym czasie w godzinach pracy administracji, bez ograniczeń czasu trwania rozmowy.

Ponieważ uregulowania przyjęte w porządku wewnętrznym Zakładu Karnego w N.-W. nie przewidują odrębnych zasad dla prowadzenia rozmów telefonicznych ze wskazanymi wyżej podmiotami należy przyjąć, że rozmowy te odbywają się na ogólnych zasadach i podlegają wszystkim ograniczeniom przewidzianym w porządku

wewnętrznym. Takie uregulowanie tej kwestii jest niezgodne z obowiązującymi przepisami.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w K. o podjęcie stosownych działań w celu spowodowania takiego uregulowania przez administrację Zakładu Karnego w N.-W. przedmiotowej kwestii, aby prawo osadzonych w tej jednostce do prowadzenia rozmów telefonicznych z podmiotami, o których mowa w art. 8 § 3 k.k.w. poza ustalonymi limitami, w dowolnym czasie w godzinach pracy administracji, bez ograniczeń czasu trwania rozmowy, było respektowane. Dyrektor Okręgowy powiadomił Rzecznika, że aktualnie w jednostkach penitencjarnych podległego mu okręgu, prawo swobodnego porozumiewania się przez telefon przez osób pozbawionych wolności z podmiotami, o których mowa w art. 8 § 3 k.k.w., nie podlega ograniczeniom czasowym.

### **IX.517.1123.2016**

Rzecznik uznał za uzasadnioną skargę tymczasowo aresztowanego Pana Piotra R., dotyczącą odmowy wyrażenia przez Prokuratora zgody na korzystanie przez skarżącego z aparatu telefonicznego w celu kontaktowania się z obrońcą.

Należy zauważyć, iż prawo tymczasowo aresztowanego do porozumiewania się z obrońcą jest zagwarantowane konstytucyjnie (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP), jest też jego ustawowym uprawnieniem wynikającym z prawa do obrony.

W myśl art. 73 § 1 Kodeksu postępowania wykonawczego oskarżony tymczasowo aresztowany może porozumiewać się ze swym obrońcą podczas nieobecności innych osób oraz korespondencyjnie.

Przepis art. 215 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego stanowi zaś, że tymczasowo aresztowany ma prawo do porozumiewania się z obrońcą, pełnomocnikiem będącym adwokatem albo radcą prawnym oraz przedstawicielem niebędącym adwokatem ani radcą prawnym, który został zaaprobowany przez Przewodniczącego Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do reprezentowania skazanego przed tym Trybunałem, podczas nieobecności innych osób oraz korespondencyjnie.

Uprawnienia tymczasowo aresztowanego, o których mowa w przywołanych przepisach, należy odnieść także do jego porozumiewania się z obrońcą lub pełnomocnikiem będącym adwokatem albo radcą prawnym za pomocą aparatu telefonicznego. W literaturze podkreśla się, że korespondencją w rozumieniu art. 8 ust. 1 EKPC są różne sposoby komunikowania się, w tym także rozmowa telefoniczna. Tak więc zarówno art. 73 k.p.k., jak i art. 215 k.k.w., wbrew ich dosłownemu brzmieniu, przyznają tymczasowo aresztowanemu prawo kontaktowania się z obrońcą również telefonicznie.

Ograniczenie zawarte w art. 217 c k.k.w., wskazujące na okoliczności, w których zgoda na korzystanie przez tymczasowo aresztowanego z aparatu telefonicznego może nie zostać wydana, nie dotyczy kontaktów tymczasowo aresztowanego z obrońcą.

Dalsze okoliczności sprawy wskazują, że zarządzenie prokuratora Prokuratury Rejonowej zostało przez wnioskodawcę zaskarżone i postanowieniem Prokuratury Okręgowej zostało ono uchylone. Pomimo uchylecia zarządzenia nie wydano jednak stosownego zarządzenia o wyrażeniu zgody na korzystanie z aparatu telefonicznego w zakresie kontaktowania się z adwokatem. Po interwencji Rzecznika brak został usunięty i takie zarządzenie zostało wydane oraz dostarczone wnioskodawcy.

### **IX.517.1349.2016**

Wnioskodawca podniósł m.in. zarzut dotyczący zakładania mu prewencyjnie kajdanek. W toku postępowania ustalono, iż swoim zachowaniem skazany wypełnił przesłanki stosowania dodatkowych środków ochronnych.

Stwierdzono jednak, że kajdanki były stosowane prewencyjnie w postaci zakładania ich na ręce trzymane z tyłu.

Zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 628) w przypadku prewencyjnego użycia kajdanek lub gdy w ocenie uprawnionego prawdopodobieństwo podjęcia próby ucieczki, stawiania czynnego oporu lub wystąpienia zachowania mogącego zagrażać życiu, zdrowiu lub mieniu jest nieznaczne, kajdanki można założyć na ręce trzymane z przodu.

Dlatego też w tym aspekcie skargę uznano za zasadną.

### **IX.517.516.2016**

Do Rzecznika skierował skargę p. Łukasz S., w której żalił się, że administracja Zakładu Karnego w I. pozbawiła go możliwości udziału w uroczystościach pogrzebowych jego matki, które miały miejsce w kościele - funkcjonariusze Służby Więziennej zrealizowali konwój jedynie na cmentarz parafialny, gdzie odbyła się ceremonia pochówku. Wnioskodawca podnosił również, że nie został poinformowany o sposobie realizacji konwoju, tj. z zastosowaniem prewencyjnych środków przymusu (kajdanek zespolonych) oraz przesłankach tej decyzji. Rzecznik uznał skargę wnioskodawcy za uzasadnioną.

Zgodnie z tradycją Kościoła katolickiego Msza św. jest pierwszą i najważniejszą częścią pogrzebu, celebrowaną w dniu pogrzebu tuż przed obrzędami na cmentarzu. Po jej zakończeniu następuje obrzęd ostatniego pożegnania. Administracja więzienna nie wskazała przesłanek, które przemawiałyby za koniecznością ograniczenia udziału skazanego w pogrzebie

wyłącznie do ceremonii pochówku. Tymczasem Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że nawet jeśli osoba pozbawiona wolności musi być w związku z pobytem w jednostce penitencjarnej poddana różnym ograniczeniom swoich praw i wolności, to każde takie ograniczenie powinno być uzasadnione jako konieczne w demokratycznym społeczeństwie.

Ponadto, w ocenie Rzecznika, Dyrektor Zakładu Karnego w decyzji dotyczącej udzielenia zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego w trybie art. 141 a § 1 k.k.w. powinien określić warunki konwojowania (czy i jakie szczególne środki bezpieczeństwa będą stosowane, np. odzież skarbową, kajdanki założone na ręce, kajdanki zespolone zakładane na ręce i nogi) oraz poinformować skazanego o charakterze tych środków. Należy bowiem mieć na względzie, że również warunki, na jakich osadzony będzie brał udział w uroczystościach pogrzebowych, mają dla niego istotne znaczenie i muszą odpowiadać zasadom humanitarnego traktowania więźniów oraz poszanowania ich godności, wyrażonym w art. 4 § 1 k.k.w. Skazany może bowiem nie chcieć pokazywać się w gronie rodzinnym w sytuacji, gdy są wobec niego stosowane szczególne środki bezpieczeństwa. Może to wywołać dodatkowy stres i cierpienie u członków rodziny, narażać ich na stygmatyzację a sam osadzony może doświadczać wstydu. Należy mu się więc pełna i precyzyjna informacja w tym przedmiocie (glosa do wyroku ETPC z dnia 29 listopada 2011 r. Giszczak przeciwko Polsce - skarga nr 40195/08).

By taka informacja była użyteczna dla skazanego, co do zasady winna być udzielona w dniu podjęcia decyzji o wydaniu zgody na opuszczenie zakładu karnego, a nie tuż przed rozpoczęciem czynności konwojowania. Skazany powinien mieć zapewnioną możliwość złożenia skargi na przedmiotową decyzję, również w zakresie warunków udzielenia przepustki losowej, do sądu penitencjarnego w trybie art. 7 k.k.w. albo dyrektora okręgowego Służby Więziennej.

Należy podkreślić, iż określony przez kierownika jednostki sposób konwojowania może na polecenie dowódcy konwoju ulec modyfikacji w zależności od okoliczności, które mają miejsce podczas realizacji przedmiotowych czynności.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w O., podzielając stanowisko Rzecznika, skierował do podległych mu jednostek penitencjarnych wystąpienie, w którym polecił przyjąć zasadę każdorazowego określania w decyzji kierownika jednostki, dotyczącej udzielenia zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego w trybie art. 141 a § 1 k.k.w., warunków konwojowania oraz informowania o charakterze tych środków skazanego bez zbędnej zwłoki.

Przyjęto także, że jeśli osadzony wyrazi taką wolę – winien on uczestniczyć w całej uroczystości pogrzebowej - tj. we Mszy Św. oraz pochówku na cmentarzu.

Ponadto zauważono, że prewencyjne użycie środków przymusu bezpośredniego wobec konwojowanych osadzonych - w szczególności kajdanek zakładanych na ręce i nogi – winno być szczególnie uzasadnione względami bezpieczeństwa konwoju - nie może natomiast być zasadą ogólnie stosowaną.

### **IX.517.1570.2016**

Rzecznik prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie skargi p. Tomasza F., dotyczącej decyzji Dyrektora Aresztu Śledczego w C. w przedmiocie wykreślenia z listy osób uprawnionych do widzeń jego konkubiny. Z dokonanych ustaleń wynika, że przedmiotowa decyzja została podjęta w związku z ujawnieniem, iż konkubina usiłowała wnieść na teren Aresztu środki niedozwolone. Ta okoliczność była również przesłanką decyzji o odmowie ponownego wpisania jej na listę osób uprawnionych do widzeń z wnioskodawcą.

Decyzja ta została uznana przez Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w K. za właściwą. Rzecznik nie podzielił tego stanowiska.

Przepis art. 102 pkt 2 Kodeksu karnego wykonawczego stanowi, że skazany ma prawo do utrzymywania więzi z rodziną i innymi osobami bliskimi, a art. 105 § 1 k.k.w. konkretyzuje to prawo, stanowiąc, iż skazanemu należy umożliwić utrzymywanie więzi przede wszystkim z rodziną i innymi osobami bliskimi przez m.in. widzenia. W myśl przywołanych przepisów skazany ma niezbywalne prawo do takich kontaktów, a krąg osób uprawnionych do widzenia z nim bez zezwolenia dyrektora zakładu karnego jest szeroki.

Konkubenci są dla siebie osobami bliskimi, nawet najbliższymi w rozumieniu prawa karnego, zatem skazany ma prawo do widzeń z osobą, z którą tworzy stały związek, oparty na więzi emocjonalnej, fizycznej i wspólnym mieszkaniu. Jak wynika z treści przedmiotowej skargi w takim związku wnioskodawca pozostaje z konkubiną od wielu lat, a administracja Aresztu nie kwestionuje tego stanu rzeczy. W tej sytuacji przedmiotowe decyzje Dyrektora jednostki nie znajdują umocowania w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego i stanowią o naruszeniu prawa skazanego do widzeń z osobami bliskimi.

Powyższe nie oznacza, że w każdym przypadku, gdy konkubina zgłosi się do Aresztu w celu spotkania ze skazanym administracja jest zobowiązana udzielać jej widzenia. Przepisy ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu działań funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania czynności służbowych dają instrumenty działania w sytuacji, gdy zachodzi podejrzenie, że osoba

odwiedzająca nie ujawniła posiadanych przedmiotów niedozwolonych - poddaje się ją kontroli, przez oględziny odzieży i obuwia, a w uzasadnionych przypadkach kontroli osobistej przez oględziny ciała oraz sprawdzenie bielizny. Osobie niewyrażającej zgody na wylegitymowanie się lub poddanie czynnościom kontrolnym, a także osobie, wobec której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest pod wpływem alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych - nie zezwała się na wstęp do jednostki.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w K., po zapoznaniu się ze stanowiskiem Rzecznika oraz ponownej analizie zebranego w sprawie materiału dowodowego, zmienił swoje pierwotne stanowisko odnośnie wykreślenia konkubiny z listy osób uprawnionych do widzeń ze skazanym i w tej części uznał skargę za zasadną. O rozstrzygnięciu tym poinformowano Dyrektora Aresztu Śledczego w C., do którego zwrócono się ponadto o podjęcie odpowiednich działań skutkujących zarówno umożliwieniem konkubinie Pana Tomasza F. ponownego korzystania z tego uprawnienia, jak i zapobieżeniem podobnym przypadkom w przyszłości.