

# **INFORMACJA**

**o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich**

**październik – grudzień 2018 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.....	91
IV. Pytania prawne do Sądu Najwyższego. Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego .....	121
V. Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz przystąpienia do postępowań przed sądami administracyjnymi i organami administracji.....	129
VI. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Zgłoszenia udziału w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych .....	155
VII. Wystąpienia legislacyjne .....	171
VIII. Opinie i stanowiska .....	181
IX. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika .....	183
Część 2 .....	195
Wybór spraw indywidualnych .....	195

## Część 1

### I. Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków

#### Dane informacyjno-statystyczne za IV kwartał 2018 r.

Tabela 1. Wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

	IV kwartał 2018
Wpływ ogółem	16 775
Sprawy nowe	9 210
Liczba odpowiedzi na sprawy podjęte przez RPO	2 999

W IV kwartale 2018 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęto 933 interesantów oraz przeprowadzono 7 677 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Ponadto zarejestrowano 523 apele, listy otwarte, protesty bez oznaczenia wnioskodawcy.

Tabela 2. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

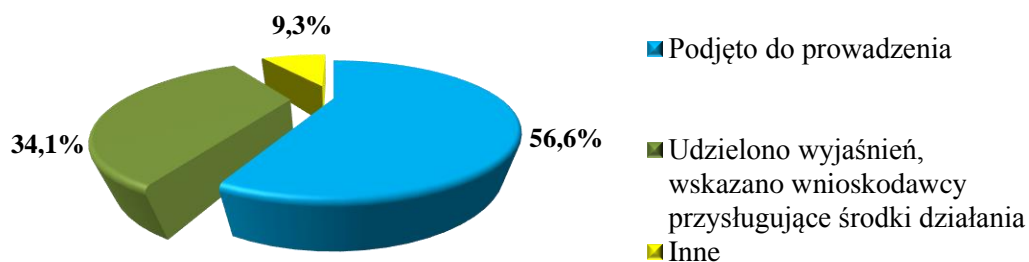
	IV kwartał 2018
wystąpień problemowych	51
wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z przepisami wyższego rzędu	2
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	2
zawiadomień do Sądu Najwyższego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	1
kasacji w sprawach karnych	21
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	1
skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego	1

skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	1
wniosków do NSA o wykładnię przepisów	1
skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	4
przystąpień do postępowania sądowego	13
żądań wszczęcia postępowania przygotowawczego	1
żądań wszczęcia postępowania administracyjnego	3
<b>Razem</b>	<b>102</b>

**Tabela 3. Sprawy rozpatrzone.**

	<b>Sposób rozpatrzenia sprawy</b>		<b>Liczba</b>	<b>%</b>
<b>1</b>	<b>2</b>		<b>3</b>	<b>4</b>
Podjęto do prowadzenia	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>4 677</b>	<b>56,6</b>
	2	podjęto do prowadzenia	4 504	54,5
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	173	2,1
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	<b>Razem (5)</b>	<b>2 819</b>	<b>34,1</b>
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	2 819	34,1
Inne	6	<b>Razem (7+8+9)</b>	<b>765</b>	<b>9,3</b>
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	141	1,8
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	423	5,1
	9	nie podjęto	201	2,4
<b>Razem</b>			<b>8 261</b>	<b>100</b>

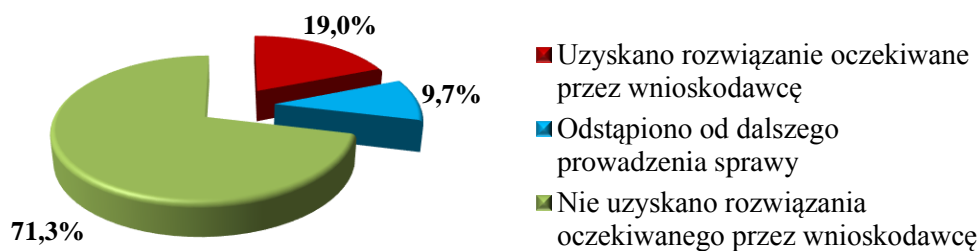
### Sposób rozpatrzenia sprawy



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

Efekty	Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
1	2	3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1 <b>Razem (2+3)</b>	<b>302</b>	<b>19,0</b>
	2 Zasadność zarzutów wnioskodawcy	202	12,7
	3 Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	100	6,3
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4 <b>Razem (5+6)</b>	<b>153</b>	<b>9,7</b>
	5 Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	80	5,0
	6 Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	73	4,7
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę i RPO	7 <b>Razem (8+9+10)</b>	<b>1 131</b>	<b>71,3</b>
	8 Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	980	61,8
	9 Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	148	9,3
	10 Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	3	0,2
<b>Razem</b>		<b>1 586</b>	<b>100</b>

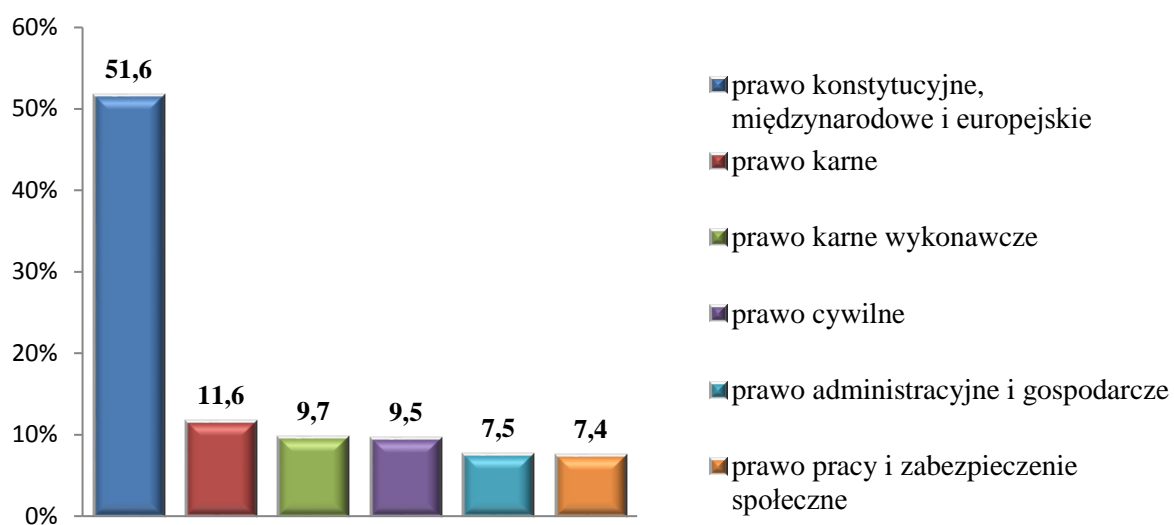
### Zakończenie spraw podjętych



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

		<b>Liczba</b>	<b>%</b>
1	prawo karne	1 066	11,6
2	prawo karne wykonawcze	897	9,7
3	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	681	7,4
4	prawo cywilne	873	9,5
5	prawo administracyjne i gospodarcze	683	7,5
6	prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	4 752	51,6
7	równe traktowanie i ochrona praw osób z niepełnosprawnością	137	1,5
8	Krajowy Mechanizm Prewencji	21	0,2
9	ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	40	0,4
10	inne	60	0,6
	<b>Razem</b>	<b>9 210</b>	<b>100</b>

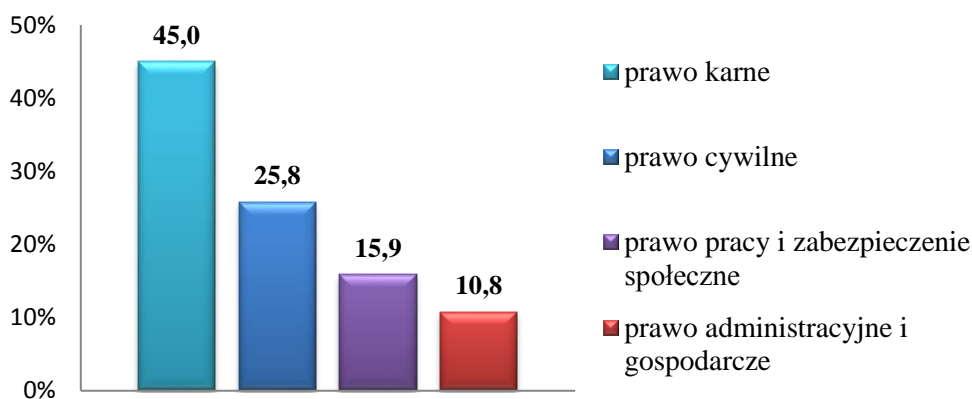
### Wiodące problematyki spraw nowych



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

	IV kwartał 2018	2018
prawo karne	368	1 421
prawo karne wykonawcze	4	8
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	130	385
prawo cywilne	211	847
prawo administracyjne i gospodarcze	88	271
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	10	39
równe traktowanie	-	7
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	6	11
inne	1	2
<b>Razem</b>	<b>818</b>	<b>2 991</b>

### Wiodące problematyki nowych wniosków dot. skarg nadzwyczajnych



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

W **IV kwartale 2018 r.** z ogólnej liczby **933** interesantów w Biurach Pełnomocników Terenowych przyjęto **516** interesantów. Przeprowadzono **1 116** rozmów telefonicznych udzielając wyjaśnień i porad.

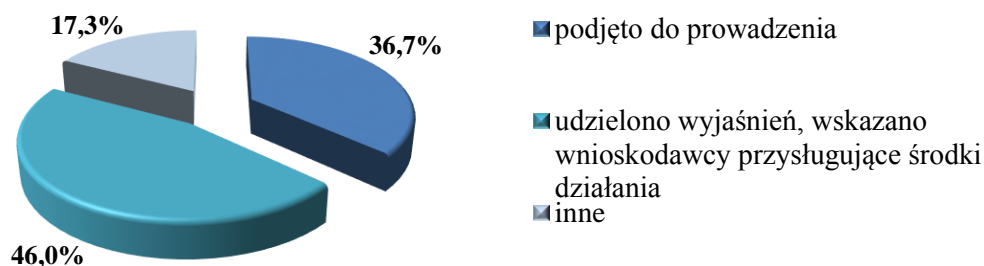
**Tabela 7. Sprawy rozpatrzone w Biurach Pełnomocników Terenowych.**

Sposób rozpatrzenia sprawy	Liczba	%
<b>podjęto do prowadzenia</b>	204	36,7
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	256	46,0
przekazano wnioski wg. właściwości	10	1,8
zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	49	8,8
nie podjęto	37	6,7



<b>Razem</b>	<b>556</b>	<b>100</b>
--------------	------------	------------

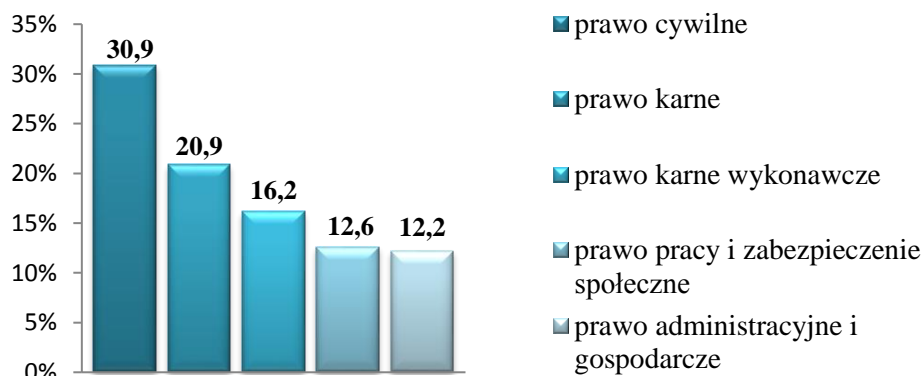
### Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



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

Przedmiot sprawy	Liczba	%
prawo cywilne	157	30,9
prawo karne	106	20,9
prawo karne wykonawcze	82	16,2
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	64	12,6
prawo administracyjne i gospodarcze	62	12,2

### Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych



**Tabela 9. Spotkania i wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyni i Zastępcy Rzecznika oraz pracowników Biura RPO w IV kwartale 2018 r.**

1.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	01.10.2018 r.
2.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w badaniu na miejscu skargi na działania Policji. Elżbieta Kalińska Główny Specjalista. Włocławek.	02.10.2018 r.
3.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w spotkaniu nt. „Stosunki polsko-niemieckie z niemieckiej perspektywy” zorganizowanym przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej. Warszawa.	02.10.2018 r.
4.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracownika Biura PT RPO we Wrocławiu.	08.10.2018 r.
5.	Warsztaty w Centrum Aktywności Obywatelskiej nt. kompetencji RPO, praw człowieka i obywatela oraz równego traktowania osób starszych. Dariusz Supel Zastępca Dyrektora Zespołu, Joanna Troszczyńska-Reyman Główny Specjalista, Joanna Łodej Starszy Specjalista. Ostrowiec Świętokrzyski.	08.10.2018 r.
6.	Zakład Karny w R. – badanie na miejscu sprawy Pana S. K. Sławomir Tkacz Główny Specjalista, Michał Kleszcz Główny Specjalista.	09.10.2018 r.
7.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	11.10.2018 r.
8.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	19.10.2018 r.
9.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z członkami i członkiniami prawniczych kół naukowych – Studenckiego Koła Naukowego im. Pauliny Kuczalskiej-Reinschmit oraz Koła Naukowego Studenckie Forum Praw Człowieka działającego przy Wydziale Prawa i Administracji UW. Warszawa.	22.10.2018 r.
10.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	25.10.2018 r.
11.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	25.10.2018 r.
12.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika	26.10.2018 r.

	Biura RPO w Warszawie.	
13.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	29–30.10.2018 r.
14.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	05.11.2018 r.
15.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w spotkaniu z prof. Laurentem Pechem zorganizowanym w Biurze RPO. Warszawa.	07.11.2018 r.
16.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Koszalin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	08.11.2018 r.
17.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek ze studentami i studentkami SWPS we Wrocławiu. Wrocław.	09.11.2018 r.
18.	Wykład Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Złotoryjskim Ośrodku Kultury i Rekreacji. Złotoryja.	09.11.2018 r.
19.	Ośrodek dla Cudzoziemców w Podkowie Leśnej-Dębaku – badanie warunków przyjęcia i pobytu małoletniej cudzoziemki oraz jej rodziny. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału.	09.11.2018 r.
20.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w „Igrzyskach Wolności” zorganizowanych przez Fundację Liberte. Łódź.	10–11.11.2018 r.
21.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracownika Biura PT RPO w Katowicach.	12.11.2018 r.
22.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Poznań przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	14.11.2018 r.
23.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z ekspertami, prawnikami, przedstawicielami organizacji pozarządowych nt. ochrony starych zapomnianych cmentarzy i wielokulturowego dziedzictwa historycznego. Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Piotr Mierzejewski Dyrektor Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	15.11.2018 r.
24.	Szpital Rejonowy w Kościerzynie, Centrum Zdrowia Psychicznego – badanie stanu przestrzegania praw pacjentów. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego.	15.11.2018 r.
25.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	16.11.2018 r.
26.	Środowiskowy Dom „Feniks” w Trzynieku – badanie stanu przestrzegania praw pacjentów. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego.	17.11.2018 r.
27.	Zakład Karny we Włocławku – kontrola stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej. Wojciech Kardacz Główny Specjalista.	19.11.2018 r.

28.	Wizytacja w Zakładzie Karnym w M. – badanie sprawy indywidualnej B. Ł. Krzysztof Olkowiec Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego, Krzysztof Szerkus Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku.	22.11.2018 r.
29.	23. Baza Lotnictwa Taktycznego w Mińsku Mazowieckim – kontrola warunków służby oraz przestrzegania praw żołnierzy. Zdzisław Szałaj Główny Specjalista.	23.11.2018 r.
30.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - spotkanie z mieszkańcami Jastrzębia Zdroju w Domu Zdrojowym dotyczące praw obywateli zatrzymanych przez policję, praw osób z niepełnosprawnościami, w tym osób głuchych, dowożenia dzieci do szkół, opłat na autostradach, wysokości świadczeń i potrąceń z emerytur dokonywanych przez ZUS, niewykonywanych przez Polskę wyroków Trybunału w Strasburgu; - spotkanie z mieszkańcami Rybnika w Rybnickim Centrum Edukacji Zawodowej dotyczące smogu.	26.11.2018 r.
	- spotkanie z mieszkańcami Lublińca w Przedszkolu Miejskim nr 2; - spotkanie z mieszkańcami Tarnowskich Gór w Tarnogórskim Centrum Kultury; - spotkanie z mieszkańcami Piekar Śląskich w Centrum Usług Społecznych.	27.11.2018 r.
Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora Zespołu, Beata Stalmach Główny Specjalista.		
31.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek ze studentami i studentkami Akademii Pedagogiki Specjalnej w ramach „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet”. Warszawa.	26.11.2018 r.
32.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek ze studentami i studentkami Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie w ramach „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet”. Warszawa.	28.11.2018 r.
33.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z pracodawcami i pracodawczyniami zorganizowane przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu w ramach „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet”. Warszawa.	29.11.2018 r.
34.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	29.11.2018 r.
35.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	29.11.2018 r.
36.	Spotkanie z licealistami nt. praw człowieka. Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	29.11.2018 r.

37.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	30.11.2018 r.
38.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Krajową Radą Komorniczą w ramach „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet”. Warszawa.	30.11.2018 r.
39.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Okręgową Radą Adwokacką w Warszawie w ramach „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet”. Warszawa.	30.11.2018 r.
40.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	03.12.2018 r.
41.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z self-adwokatami z kół Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną w Jarosławiu, Ostródzie i Warszawie. Biuro RPO. Warszawa.	03.12.2018 r.
42.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami koalicji „Dość Trucia” w ramach imprezy towarzyszącej Szczytowi Klimatycznemu w Katowicach. Katowice.	07.12.2018 r.
43.	Wizytacja Wojewódzkiego Szpitala dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Gnieźnie w celu zbadania indywidualnej sprawy R. Ch. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego.	08.12.2018 r.
44.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek ze studentami i studentkami Uniwersytetu SWPS w Warszawie w ramach „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet”. Warszawa.	10.12.2018 r.
45.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	10.12.2018 r.
46.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	13.12.2018 r.
47.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	17–18.12.2018 r.
48.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	21.12.2018 r.
49.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z warszawskimi licealistami oraz czeczeńskimi dziećmi i ich matkami. Warszawa.	21.12.2018 r.
50.	Wizytacja w W. – badanie indywidualnej sprawy P. M. oraz w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w G. – badanie indywidualnej sprawy P. W. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego.	21.12.2018 r.
51.	Wizytacja Zakładu Karnego w M. – badanie indywidualnej sprawy	22.12.2018 r.

	Pana B. Ł. Krzysztof Szerkus Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku.	
52.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	27.12.2018 r.
53.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	27.12.2018 r.
54.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	28.12.2018 r.

**Tabela 10. Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji w IV kwartale 2018 r.**

1.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Tarnowie – badanie prewencyjne.	01.10.2018 r.
2.	Zakład Karny w Tarnowie – badanie prewencyjne.	02–04.10.2018 r.
3.	Zakład Karny w Łupkowie – badanie prewencyjne.	09–11.10.2018 r.
4.	Oddział Zewnętrzny (Zakładu Karnego w Łupkowie) w Komańczy (Moszczańcu) – badanie prewencyjne.	10.10.2018 r.
5.	Zakład Opiekuńczo-Lecznicy „Veni Vidi Vici” w Grębiszewie – badanie prewencyjne.	15–16.10.2018 r.
6.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Mińsku Mazowieckim – badanie prewencyjne.	17.10.2018 r.
7.	Dom Pomocy Społecznej w Zochcinku k. Opatowa – badanie prewencyjne.	24–25.10.2018 r.
8.	Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Białymstoku – badanie prewencyjne.	05–07.11.2018 r.
9.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Białymstoku – badanie prewencyjne.	08.11.2018 r.
10.	Zakład Karny w Bydgoszczy-Fordonie – badanie prewencyjne.	13–15.11.2018 r.
11.	Zakład Karny we Włocławku – badanie prewencyjne.	19–21.11.2018 r.
12.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji we Włocławku – badanie prewencyjne.	22.11.2018 r.
13.	Placówka Całodobowej Opieki „Dom Opieki Florans” w Starych Babicach – badanie prewencyjne.	03–04.12.2018 r.
14.	Placówka Całodobowej Opieki „Dom Opieki Pogodna Przystań” w Starej Wsi k. Otwocka – badanie prewencyjne.	05.12.2018 r.
15.	Komisariat Policji Warszawa-Włochy (KRP Warszawa III) – badanie prewencyjne.	10.12.2018 r.

16.	Komisariat Policji Warszawa-Ursus (KRP Warszawa III) – badanie prewencyjne.	11.12.2018 r.
17.	Komisariat Policji Metra Warszawskiego – badanie prewencyjne.	12.12.2018 r.
18.	Komisariat Kolejowy Policji w Warszawie – badanie prewencyjne.	13.12.2018 r.
19.	Komisariat Policji Warszawa-Bemowo (KRP Warszawa IV) – badanie prewencyjne.	17.12.2018 r.
20.	Komisariat Policji Warszawa-Mokotów (KRP Warszawa II) – badanie prewencyjne.	18.12.2018 r.
21.	Komisariat Policji Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie – badanie prewencyjne.	19.12.2018 r.
22.	Komisariat Policji Warszawa-Wesoła (KRP Warszawa VII) – badanie prewencyjne.	20.12.2018 r.

**Tabela 11. Sympozja, seminaria i konferencje, w których uczestniczyli w IV kwartale 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, Zastępczyni i Zastępca Rzecznika oraz pracownicy Biura RPO.**

1.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu Obywatelskiego Parlamentu Seniorów. Warszawa.	01.10.2018 r.
2.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w inauguracji roku akademickiego 2018/2019 na Politechnice Warszawskiej. Warszawa.	01.10.2018 r.
3.	Konferencja inauguracyjna 7. edycję ogólnopolskiej kampanii społecznej „Twarze Depresji. Nie oceniam. Akceptuję” zorganizowana przez Fundację „Twarze depresji”. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Warszawa.	01.10.2018 r.
4.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w inauguracji roku akademickiego na Warszawskim Uniwersytecie Medycznym. Warszawa.	02.10.2018 r.
5.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Gali 15-lecia powstania Urzędu Transportu Kolejowego, Politechnika Warszawska. Warszawa.	03.10.2018 r.
6.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Upowszechnianie standardów dostępności oraz aktywizowanie osób z niepełnosprawnościami i seniorów”, mające na celu realną możliwość korzystania ze wszystkich Praw Człowieka w kontekście realizacji postanowień Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, zorganizowanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego. Gdańsk.	04.10.2018 r.



7.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara dla sędziów nt. „Standardy niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej w świetle orzecznictwa ETPCz”. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Smardzewice.	05.10.2018 r.
8.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji „Memory Laws in Post-Transitional Democracies. Case Studies from Post-Communist States” zorganizowanej przez Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Warszawa.	05.10.2018 r.
9.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Obchodach Upamiętniających Ofiary Getta Ławkowego. Warszawa.	05.10.2018 r.
10.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w inauguracji roku akademickiego 2018/2019 na Akademii Leona Koźmińskiego. Warszawa.	08.10.2018 r.
11.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystej Gali Konkursu Nauczyciel Roku zorganizowanej przez Związek Nauczycielstwa Polskiego. Warszawa.	09.10.2018 r.
12.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości przyznania Odznaki RPO „Za zasługi dla ochrony praw człowieka” dla Lekarek Nadziei – Stanisławy Łukasik, Róży Czempas, Krystyny Stopczyńskiej i Janiny Gałwy. Biuro RPO. Warszawa.	10.10.2018 r.
13.	VII Oławska Konferencja Mediacyjna nt. „Mediacja w firmach rodzinnych i w rodzinach” zorganizowana przez Urząd Gminy w Oławie, Stowarzyszenie Mediatorów Cywilnych. Aneta Grochowska Główny Specjalista, Anna Celińska-Kopeć Starszy Specjalista. Oława.	11.10.2018 r.
14.	II Krajowa Naukowo-Szkoleniowa konferencja Biobanków Polskich nt. „Próbki, kolekcje, dane w biobankowaniu” zorganizowana przez Konsorcjum BBMRI.pl. Anna Białek Referent prawny. Wrocław.	11–12.10.2018 r.
15.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „70 lat Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ” zorganizowanej przez Komisję Prawniczą Polskiej Akademii Umiejętności. Grzegorz Krawiec Główny Specjalista. Kraków.	12.10.2018 r.
16.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Aktywizm sędziowski – obowiązek czy nadużycie” zorganizowanej przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych. Warszawa.	12.10.2018 r.
17.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Forum Antydyskryminacyjnym zorganizowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału, Szypulska	12.10.2018 r.



	Agata Specjalistka. Lublin.	
18.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w debacie nt. „Prawa LGBT a Konstytucja RP”, zorganizowanej przez Marsz Równości Lublin. Lublin.	13.10.2018 r.
19.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Tajemnica adwokacka” zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką w Szczecinie. Szczecin.	13–14.10.2018 r.
20.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia nagrody Architekt Rozwoju 2018 przyznanej przez UN Global Compact. Warszawa.	15.10.2018 r.
21.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w sympozjum nt. „The Injustice of Gender: Women’s Rights in a Just Society” zorganizowanym przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. Toruń.	15.10.2018 r.
22.	Uroczystość nadania tytułu Doktora Honoris Causa profesorowi zwyczajnemu dr hab. Emilowi Walentemu Pływaczewskiemu na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim. Marek Łukaszuk Dyrektor Zespołu. Olsztyn.	15.10.2018 r.
23.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w XI seminarium z cyklu „Środki zabezpieczające w psychiatrii” nt. „Pomiędzy poziomami – ruch w systemie w trakcie realizacji środka zabezpieczającego” zorganizowanym przez Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Warszawa.	16.10.2018 r.
24.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Podzwonne dla rozdziału kościoła i państwa?” zorganizowanej przez Fundację Służby Rzeczypospolitej. Warszawa.	17.10.2018 r.
25.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Gali wręczenia nagrody im. Janiny Paradowskiej i Jerzego Zimowskiego zorganizowanej przez Fundację im. Janiny Paradowskiej i Jerzego Zimowskiego. Warszawa.	17.10.2018 r.
26.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w obchodach 65-lecia Izby Adwokackiej w Opolu. Opole.	20.10.2018 r.
27.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Pomoc dzieciom – ofiarom przestępstw” zorganizowanej przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę. Warszawa.	22.10.2018 r.
28.	Seminarium „Projektowanie dostępności” zorganizowane przez Lubelski Instytut Designu. Krzysztof Kurowski Specjalista. Lublin.	23.10.2018 r.
29.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia nagrody PONTIFICI 2018 prof.	24.10.2018 r.

	Adamowi Strzemboszowi. Warszawa.	
30.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w IV Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami. Warszawa.	25.10.2018 r.
31.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w gali wręczenia nagród „Warszawianka Roku 2018” zorganizowanej przez Miasto Stołeczne Warszawa. Warszawa.	25.10.2018 r.
32.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Sędzią Sądu Najwyższego Stanisławem Zabłockim oraz Prof. Mirosławem Wyrzykowskim zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Stowarzyszenie Sędziów Apelacji Warszawskiej „NIKE”, Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia – Oddział Warszawski, Stowarzyszenie Sędziów „Themis” oraz Wolne Sądy. Biuro RPO. Warszawa.	25.10.2018 r.
33.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystej Gali Nagrody im. Sergio de Mello. Kraków.	26.10.2018 r.
34.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w uroczystości wręczenia nagrody im. Ireny Sendlerowej. Warszawa.	26.10.2018 r.
35.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na międzynarodowej konferencji nt. „The Prospect for Social Europe” zorganizowanej przez Katedrę Prawa Europejskiego WPiA UW oraz Centrum Prawa Brytyjskiego. Warszawa.	26.10.2018 r.
36.	Konferencja nt. „Etyka sędziowska – granice, których nie może przekraczać sędzia” zorganizowana przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Opole.	26.10.2018 r.
37.	IV Śląska Konferencja Medyczno-Prawna nt. „Błąd medyczny, czyli jak działać, by nie stał się udziałem pacjenta lub medyka” zorganizowana przez Śląski Uniwersytet Medyczny, Uniwersytet Śląski, Śląską Izbę Lekarską, Okręgową Radę Adwokacką w Katowicach. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach, Bożena Szymik Główny Specjalista, Bartłomiej Pawłowski Starszy radca. Zabrze-Rokitnica.	26.10.2018 r.
38.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium nt. „Kluczem do rozwiązania sprawy kredytów frankowych jest lepsza znajomość prawa europejskiego” zorganizowanym w Biurze RPO. Warszawa.	29.10.2018 r.
39.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Praktyczne problemy stosowania ustawy o postępowaniu wobec osób zaburzonych psychicznie stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób” zorganizowanej przez Klinikę Psychiatrii Sądowej Instytutu Psychiatrii i Neurologii	08.11.2018 r.

	w Warszawie. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego, Ewa Dawidziuk Dyrektor Zespołu, Marcin Mazur Zastępca Dyrektora Zespołu. Warszawa.	
40.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w wykładzie nt. „Czy gry wideo mogą promować prawa człowieka?” zorganizowanym w Biurze RPO. Warszawa.	13.11.2018 r.
41.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Forum Antydyskryminacyjnym zorganizowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Kraków.	13.11.2018 r.
42.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium nt. „Uczelnie bez dyskryminacji” zorganizowanym przez Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie. Anna Błaszczak-Banasiak Dyrektorka Zespołu, Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału. Kraków.	13.11.2018 r.
43.	Seminarium naukowe nt. „Sprawa drukarza z Łodzi – o granicach wolności sumienia i swobody działalności gospodarczej” zorganizowane przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka INP PAN oraz Zakład Prawa Konstytucyjnego WPiA UAM w Poznaniu. Anna Mikołajczyk Naczelnik Wydziału. Poznań.	13.11.2018 r.
44.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w 14. Gali wręczenia Nagrody Radia ZET im. Andrzeja Wojciechowskiego za najlepszy materiał dziennikarski roku. Warszawa.	14.11.2018 r.
45.	IV Podlaskie Forum Aktywności Osób Starszych nt. „Wpływamy na zmiany – otwieramy się na świat” zorganizowane przez Stowarzyszenie Szukamy Polski, Zarząd Województwa Podlaskiego i Rada Seniora przy Marszałku Województwa Podlaskiego. Anna Chabiera Główna Specjalistka. Białystok.	14.11.2018 r.
46.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Gali „Rising Stars Prawnicy-liderzy jutra 2018” zorganizowanej przez Gazetę Prawną. Warszawa.	15.11.2018 r.
47.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Wolność wyboru kobiet. Jak uczyć o równości w 100 lat po uzyskaniu przez Polki praw wyborczych” zorganizowanej przez Uniwersytet Wrocławski. Aleksandra Czubińska-Durka Główny Koordynator ds. współpracy z Biurami Pełnomocników Terenowych RPO. Wrocław.	16.11.2018 r.
48.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Gali wręczenia nagrody im. Macieja Lisa. Wrocław.	16.11.2018 r.
49.	Seminarium poświęcone upowszechnieniu Karty Praw Osób Bezdomnych zorganizowane przez Spółdzielnię Socjalną im. Karola Marcinkowskiego oraz Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Chojnicach. Krzysztof Szerkus Pełnomocnik Terenowy RPO	16.11.2018 r.

	w Gdańsku. Chojnice.	
50.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji „Prawa kobiet – perspektywa prawna osób wykonujących zawód radcy prawnego” zorganizowanej przez Warszawską Okręgową Izbę Radców Prawnych. Warszawa.	16.11.2018 r.
51.	Konferencja nt. „Rola pracy w ujęciu psychiatrii środowiskowej” zorganizowana przez Stowarzyszenie Feniks. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Kołobrzeg.	16.11.2018 r.
52.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w VII Gali wręczenia nagrody im. Prof. Zbigniewa Hołdy. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Lublin.	17.11.2018 r.
53.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „100 lat praw wyborczych kobiet w Polsce. Praca, rodzina, rozwój – perspektywa równych szans” zorganizowanej przez Kongres Kobiet. Warszawa.	19.11.2018 r.
54.	Konferencja naukowa nt. „Ciemna liczba przestępstw – stare typy przestępstw, nowe możliwości wykrywania” zorganizowana przez Wydział Zamiejscowy Uniwersytetu SWPS w Katowicach. Magdalena Kuruś Zastępczyni Dyrektorki Zespołu. Katowice.	19.11.2018 r.
55.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w VI edycji Tygodnia Konstytucyjnego zorganizowanego przez Stowarzyszenie im. Prof. Zbigniewa Hołdy. Warszawa.	19–25.11.2018 r.
56.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Kongresie Open Eyes Economy Summit. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Kraków.	21.11.2018 r.
57.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Masowa konsumpcja pornografii przez dzieci jako istotny problem społeczny” zorganizowanej przez Stowarzyszenie Twoja Sprawa. Warszawa.	21.11.2018 r.
58.	Wykład nt. „Sędzią być” prof. Jerzego Zajadły zorganizowany przez Stowarzyszenie Sędziów Apelacji Warszawskiej „NIKE”, Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia – Oddział w Warszawie, Stowarzyszenie Sędziów Themis, inicjatywę Wolne Sądy oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuro RPO. Warszawa.	22.11.2018 r.
59.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Niedokończona emancypacja? 100 lat praw wyborczych kobiet” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich i SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny. Anna Błaszczak-Banasiak Dyrektorka Zespołu, Jarosław Zbieranek Główny Specjalista.	22.11.2018 r.

	Warszawa.	
60.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na konferencji nt. „Doktryna praw człowieka wobec różnorodności kulturowej” zorganizowanej przez Polskie Stowarzyszenie Badań Wspólnoty Europejskiej PECSA. Warszawa.	22.11.2018 r.
61.	Konferencja naukowa nt. „Prawa człowieka w warunkach izolacji penitencjarnej. 25-lecie ratyfikacji Konwencji Praw Człowieka w Polsce” zorganizowana przez Wyższą Szkołę Biznesu i Służbę Więzienną Oddział w Katowicach. Grzegorz Krawiec Główny Specjalista, Michał Kleszcz Główny Specjalista. Dąbrowa Górnicza.	22.11.2018 r.
62.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Gali 100-lecia Odrodzonej Adwokatury. Warszawa.	23.11.2018 r.
63.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Kobiety Rządzą x 100” zorganizowanej przez Stowarzyszenie Sto Lat Głosu Kobiet w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie.	23.11.2018 r.
64.	Konferencja nt. „Od ośrodka dziennego pobytu po kompleksowe wsparcie osób ze sprzężonymi niepełnosprawnościami” zorganizowana przez Milickie Stowarzyszenie Przyjaciół Dzieci i Osób Niepełnosprawnych z okazji 25-lecia działalności. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO we Wrocławiu. Milicz.	23.11.2018 r.
65.	Gala Finałowa Konkursu „Sapere aude – miej odwagę być mądrym” zorganizowana przez Wyższą Szkołę Administracji i Biznesu w Gdyni. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Gdynia.	23.11.2018 r.
66.	VII Konwent Ochrony Danych i Informacji zorganizowany przez portal ODO. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Łódź.	23.11.2018 r.
67.	Udział Dyrektora Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz w uroczystości nadania tytułu Profesora Honorowego Prof. Andrzejowi Zollowi. Kraków.	27.11.2018 r.
68.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w podpisaniu deklaracji Okrągłego Stołu Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego walki z patotreściami w internecie. Zuzanna Rudzińska Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Warszawa.	28.11.2018 r.
69.	Konferencja naukowa nt. „100-lecie polskiego więziennictwa” zorganizowana przez Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Łodzi oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Ewa Dawidziuk Dyrektor Zespołu, Kamila Kotowska Radca. Łódź.	30.11.2018 r.
70.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji „Przejrzystość przemysłu farmaceutycznego ze środowiskiem	30.11.2018 r.

	medycznym” zorganizowanej w Biurze RPO. Warszawa.	
71.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystym wręczeniu nagród 16. Konkursu „Człowiek bez barier” zorganizowanym przez Fundację Integracja. Warszawa.	03.12.2018 r.
72.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w VII Kongresie Prawa Medycznego zorganizowanym przez Uniwersytet Jagielloński. Kraków.	04.12.2018 r.
73.	Konferencja naukowa nt. „Instytucja małego świadka koronnego – praktyka, kontrowersje, wyzwania” zorganizowana w Biurze RPO. Warszawa.	06.12.2018 r.
74.	Konferencja nt. „Diagnoza w Służbie Wymiaru Sprawiedliwości” zorganizowana przez Zakład Penitencjarystyki. Gniezno.	06.12.2018 r.
75.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w czasie Szczytu Klimatycznego w Katowicach z przedstawicielami Koalicji Miast i Regionów Przeciw Toksycznym Emisjom Przemysłowym i Niebezpiecznym Składowiskom Odpadów „DOŚĆ TRUCIA 2018”. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych, Łukasz Kosiedowski Zastępca Dyrektora Zespołu. Katowice.	07.12.2018 r.
76.	Konferencja nt. „Europejska Konwencja Praw Człowieka w praktyce – 25 lat stosowania Konwencji w Polsce” zorganizowana przez Katedrę Europejskiego Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego oraz Okręgową Radę Adwokacką. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Łódź.	07.12.2018 r.
77.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Sędziowie i adwokaci w służbie Niepodległej. Postawy wobec władzy 1918–2018. Czy historia może nas czegoś nauczyć?” zorganizowanej przez Collegium Iuridicum UW. Warszawa.	07.12.2018 r.
78.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w debacie nt. „Prawo do cyfrowego wykluczenia. Godność i prywatność a rozwój nowych technologii” z okazji 30-lecia kancelarii Wardyński i Wspólnicy. Warszawa.	07.12.2018 r.
79.	Konferencja nt. „Choroba i odpowiedzialność” zorganizowana przez Polskie Towarzystwo Bioetyczne i Uniwersytet Jagielloński. Anna Białek Referent prawny. Kraków.	07–09.12.2018 r.
80.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w debacie nt. „Mniej przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego – globalne wyzwanie, globalna odpowiedź?” zorganizowanej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Open Society Justice Initiative w ramach 18. Międzynarodowego Festiwalu Filmowego WATCH DOCS. Warszawa.	08.12.2018 r.



81.	Konferencja nt. „Mediacja w centrum” zorganizowana przez Terenowy Komitet Ochrony Praw Dziecka w Poznaniu. Kamilla Dołowska Dyrektor Zespołu. Poznań.	09–10.12.2018 r.
82.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w ogólnopolskiej konferencji nt. „Etyka i antykorupcja – wyzwania i rekomendacje dla administracji publicznej” zorganizowanej przez Polską Platformę Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Warszawa.	10.12.2018 r.
83.	Konferencja nt. „Pełno(s)prawny Student” zorganizowana przez Urząd Miasta Krakowa. Krzysztof Kurowski Specjalista. Kraków.	10.12.2018 r.
84.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w gali Grand Press zorganizowanej przez magazyn „Press”. Warszawa.	11.12.2018 r.
85.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Kontrofensywa wartości europejskich: Prawa człowieka i rządy prawa w UE i poza nią” zorganizowanej przez Forum Idei Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawskie Biuro ECFR i Instytut Nauk o Człowieku w Wiedniu. Warszawa.	12.12.2018 r.
86.	IV Zjazd diagnozujących i leczących gruźlicę zorganizowany przez Małopolski Szpital Chorób Płuc i Rehabilitacji. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach, Ewa Talma Starszy radca. Kraków.	12.12.2018 r.
87.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w debacie o Deklaracji Praw Człowieka zorganizowanej przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE/ODIHR. Warszawa.	13.12.2018 r.
88.	Konferencja nt. „Mediacja prawem obywatelskim” zorganizowana przez Uniwersytet SWPS i Poznańskie Centrum Mediacji. Magdalena Olczyk Główny Specjalista. Poznań.	13.12.2018 r.
89.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji „Unijny zakaz dyskryminacji a prawo polskie” zorganizowanej przez Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego i Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce. Warszawa.	13.12.2018 r.
90.	Konferencja nt. „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – praktyka orzecznicza i wpływ na stosowanie prawa krajowego” zorganizowana przez Izbę Adwokacką w Białymstoku, Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia – Oddział w Białymstoku, Okręgową Izbę Radców Prawnych w Białymstoku, Podlaski i Warmińsko-Mazurski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Anna Bogucka Naczelnik Wydziału, Piotr Sobota Naczelnik Wydziału. Białystok.	14.12.2018 r.
91.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępcy	14–15.12.2018 r.

	RPO Stanisława Trociuka, Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej, Zastępczyni RPO Sylwii Spurek i Dyrektor Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz w II Ogólnopolskim Kongresie Praw Obywatelskich zorganizowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE/ODIHR. Warszawa.	
92.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia nagrody „Złoty Wachlarz” Biuru RPO, przyznawanej przez International Organization for Migration (IOM – Agencja ds. Migrantów ONZ) za konsekwentne działania na rzecz praw migrantów. Anna Błaszczak-Banasiak Dyrektorka Zespołu, Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału, Joanna Sobko Starsza radczyni. Warszawa.	17.12.2018 r.

**Tabela 12. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w IV kwartale 2018 r.**

1.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w spotkaniu z okazji Dnia Jedności Niemiec. Warszawa.	01.10.2018 r.
2.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach cyklu wykładów zorganizowanych przez „European inter-University Centre for Human Rights and Democratisation (EIUC)” dla wybitnych ekspertów i obrońców praw człowieka. Wenecja, Włochy.	01–03.10.2018 r.
3.	Spotkanie nt. programu krajowych debat bioetycznych („Hearing on Public Debate in the Biomedical Field”). Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Paryż, Francja.	04.10.2018 r.
4.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizycie studyjnej przedstawicieli Biura RPO w Rosdorf – saksońskim odpowiedniku polskiego zakładu w Gostyninie. Ewa Dawidziuk Dyrektor Zespołu, Marcin Mazur Zastępca Dyrektora. Rosdorf, Niemcy.	07–08.10.2018 r.
5.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Confronting Illiberalism: The Role of the Media, Civil Society and Universities” oraz w uroczystości uhonorowania Eleanor Roosevelt zorganizowanej z okazji siedemdziesiątej rocznicy uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przez Bonavero Institute of Human Rights Uniwersytetu Oxfordzkiego. Oxford, Anglia.	08–09.10.2018 r.
6.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w posiedzeniu Zarządu EQUINET. Bruksela, Belgia.	09.10.2018 r.
7.	Konferencja EUROMIL nt. systemu emerytalnego służb	10–11.10.2018 r.



	mundurowych. Tomasz Oklejak Naczelnik Wydziału. Budapeszt, Węgry.	
8.	Spotkanie grupy roboczej „Equality Law” sieci EQUINET. Anna Mikołajczyk Naczelniczka Wydziału. Malta.	10–11.10.2018 r.
9.	Spotkanie konsultacyjne dla przedstawicieli KMPT nt. zarządzania pulą obserwatorów lotów deportacyjnych finansowanych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej Frontex zorganizowane przez Radę Europy i Ombudsmana Grecji. Michał Żłobecki Radca. Ateny, Grecja.	14–16.10.2018 r.
10.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach wizyty studyjnej sędziów z Bułgarii, uczestników programu stażowego „European Asylum Support Office”. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	16.10.2018 r.
11.	Seminarium nt. „Dismissal Protection for Carers in Europe – Strengthening Links Between Equality Bodies and Labour Inspectorates” zorganizowane przez sieć EQUINET. Agata Szyulska Specjalistka. Bruksela, Belgia.	16–18.10.2018 r.
12.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w spotkaniu RPO z misją obserwacyjną z Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Biuro RPO. Warszawa.	18.10.2018 r.
13.	Seminarium nt. „Wolność religii: aktualne orzecznictwo ETPCz i TSUE” zorganizowane przez Europejską Akademię Prawa (ERA). Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Strasburg, Francja.	18–19.10.2018 r.
14.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z członkami Komisji do spraw Unii Europejskiej Bundestagu i jej przewodniczącym Guenterem Krichbaumem. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	22.10.2018 r.
15.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Walnym Zgromadzeniu Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI) i dorocznej konferencji tej organizacji. Ateny, Grecja.	23–26.10.2018 r.
16.	Szkolenie dla przedstawicieli KMPT nt. „Strengthening the Follow-up on NPM Recommendations” zorganizowane przez Międzynarodowy Instytut Ombudsmana. Michał Żłobecki Radca. Kopenhaga, Dania.	06–09.11.2018 r.
17.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Lawina bieg od tego zmienia...”; wręczenie nagrody Rafto dla Rzecznika Praw Obywatelskich i jego Biura za walkę o prawa człowieka. Kamilla Dołowska Dyrektor Zespołu. Bergen, Norwegia.	07.11.2018 r.

18.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w dorocznym zgromadzeniu Stowarzyszenia Equinet Annual General Meeting. Bruksela, Belgia.	07.11.2018 r.
19.	Seminarium nt. przeciwdziałania profilowaniu etniczemu zorganizowane przez EQUINET. Wojciech Sadownik Specjalista. Bruksela, Belgia.	07–09.11.2018 r.
20.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara zorganizowany w ramach „August Zaleski Memorial Series” na zaproszenie prof. Grzegorza Ekier na Uniwersytecie Harvarda w Cambridge. USA.	07–10.11.2018 r.
21.	Spotkanie nt. „Institutional Mechanisms for Gender Equality and Gender Mainstreaming” zorganizowane przez Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE). Agata Szypulska Specjalistka. Wilno, Litwa.	12–13.11.2018 r.
22.	Międzynarodowa konferencja nt. praworządności i konstytucjonalizmu „Constitutional Resilience: How Can a Democratic Constitution Survive an Autocratic Majority?”. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Berlin, Niemcy.	12–14.11.2018 r.
23.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z grupą parlamentarzystów z Bundestagu. Biuro RPO. Warszawa.	13.11.2018 r.
24.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji kończącej projekt realizowany we współpracy z ODIHR nt. charakterystyki i skali przestępstw z nienawiści. Magdalena Kuruś Zastępczyni Dyrektorki Zespołu. Wiedeń, Austria.	13–14.11.2018 r.
25.	Seminarium nt. „Not on Our Watch! Equality Bodies Fighting Hate Speech” zorganizowane przez EQUINET. Joanna Subko Starsza radczyni. Rzym, Włochy.	18–21.11.2018 r.
26.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w wysłuchaniu publicznym w Parlamencie Europejskim nt. niezależności sądownictwa, organizowanym przez Komisję LIBE (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs). Bruksela, Belgia.	20.11.2018 r.
27.	Spotkanie zorganizowane przez Open Society Foundations w sprawie postępowań sądowych w zakresie kredytów walutowych. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Lizbona, Portugalia.	21–24.11.2018 r.
28.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Dunją Mijatović, Komisarz Rady Europy ds. Praw Człowieka. Mirosław Wróblewski	22.11.2018 r.

	Dyrektor Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	
29.	Konferencja zorganizowana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka podsumowująca projekt poświęcony systemowi resocjalizacji nieletnich nt. „Children Behind Bars 2.0”. Marcin Kusy Zastępca Dyrektora Zespołu. Bruksela, Belgia.	25–26.11.2018 r.
30.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w posiedzeniu „Interparliamentary Committee Meeting in Cooperation With the European Network of Ombudsmen” zorganizowanym przez Parlament Europejski. Bruksela, Belgia.	27.11.2018 r.
31.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Annual Colloquium on Fundamental Rights 2018 – Democracy in the EU” zorganizowanej przez Komisję Europejską. Bruksela, Belgia.	27.11.2018 r.
32.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z prof. Susannah Heschel. Biuro RPO. Warszawa.	27.11.2018 r.
33.	Spotkanie grupy roboczej nt. praw socjalnych i ekonomicznych ENNHRI oraz 7. Spotkanie Wspólnej Platformy Tematycznej nt. Praw Socjalnych i Ekonomicznych Rady Europy, FRA, ENNHRI oraz EQUINET. Agnieszka Waśniowska Starszy radca. Strasburg, Francja.	27–29.11.2018 r.
34.	Międzynarodowa konferencja z okazji 10-lecia działalności Ombudsmana Armenii jako Krajowego Mechanizmu Prewencji. Przemysław Kazimirski Dyrektor Zespołu. Erywań, Armenia.	27–30.11.2018 r.
35.	Spotkanie grupy roboczej „Equinet Working Group on Policy Formation”. Joanna Subko Starsza radczyni. Bruksela, Belgia.	28–29.11.2018 r.
36.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w warsztatach nt. ochrony i promocji społeczeństwa obywatelskiego w Europie zorganizowanych przez Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka w Radzie Europy. Strasburg, Francja.	28–30.11.2018 r.
37.	Drugie Regionalne Spotkanie nt. Prewencji Tortur zorganizowane przez OBWE/ODIHR we współpracy z APT (Stowarzyszenie na rzecz Zapobiegania Torturom). Przemysław Kazimirski Dyrektor Zespołu. Mediolan, Włochy.	02–05.12.2018 r.
38.	Warsztaty nt. metod działania Ombudsmana w zakresie postępowań sądowych zorganizowane przez misję OBWE i Ombudsmana Macedonii. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Skopje, Macedonia.	02–06.12.2018 r.
39.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na Uniwersytecie w Münster, udział w spotkaniu Fundacji Konrada Adenauera nt. raportu specjalnego sprawozdawcy ONZ	03–05.12.2018 r.

	o niezależności sądownictwa w Polsce oraz w dyskusji okrągłego stołu w Poczdamie nt. praw kobiet. Münster. Berlin. Poczdam, Niemcy.	
40.	Spotkanie z dziennikarzami ze Szwecji w ramach programu FOJO. Biuro RPO. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Warszawa.	04.12.2018 r.
41.	Warsztaty nt. „Trust Across Borders: State Institutions, Families and Child Welfare Services in Poland and Norway” zorganizowane przez Peace Research Institute z Oslo (PRIO) oraz Uniwersytet Gdański finansowane w ramach polsko-norweskiej współpracy przez fundusze bilateralne EOG-Polska. Michał Kubalski Naczelnik Wydziału i Marcin Malecko Referent prawny. Oslo, Norwegia.	04–06.12.2018 r.
42.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z młodymi dyplomatami uczestniczącymi w programie szkoleniowym Akademii Dyplomatycznej MSZ „European Diplomatic Programme”. Biuro RPO. Warszawa.	05.12.2018 r.
43.	Spotkanie z sędzią z Rady Stanu Włoch przebywającym w Polsce w ramach programu wymiany stażowej Naczelnego Sądu Administracyjnego. Biuro RPO. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu, Łukasz Kosiedowski Zastępca Dyrektora Zespołu. Warszawa.	05.12.2018 r.
44.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na Uniwersytecie w Lejdzie z okazji Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka oraz wizyta w biurze Ombudsmana Holandii. Lejda, Holandia.	09–10.12.2018 r.
45.	Spotkanie tymczasowej grupy roboczej EQUINET ds. badań i zbierania danych. Anna Chabiera Główny Specjalista. Bruksela, Belgia.	10–11.12.2018 r.
46.	Spotkanie nt. „Effective Alternatives to Immigration Detention: Learning, Sharing, Applying” zorganizowane przez Radę Europy i Ombudsmana Czarnogóry. Marcin Kusy Zastępca Dyrektora Zespołu. Podgorica, Czarnogóra.	11–13.12.2018 r.
47.	Konferencja nt. „The Future of the Rule of Law and Democracy in Europe” kończąca projekt naukowy dotyczący reformy praworządności i demokracji w Słowenii. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Lublana, Słowenia.	13–14.12.2018 r.

## II. Wystąpienia o charakterze generalnym

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

### **1. Ministra Sprawiedliwości (VII.510.23.2016 z 4 października 2018 r.) – w sprawie konieczności usprawnienia obsadzania stanowisk sędziowskich i referendarskich w sądach powszechnych.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problem braku odpowiedniego obsadzenia stanowisk sędziowskich i referendarskich w sądach powszechnych, którego rezultatem jest coraz powszechniej występująca przewlekłość postępowań sądowych.

W ocenie większości sędziów to działania Ministerstwa Sprawiedliwości w postaci zamrożenia etatów oraz ciągłych zmian ustawodawczych dotyczących sądownictwa stanowią główne przyczyny przewlekłości postępowań sądowych. Sędziowie wskazują przy tym, że „[z]większa się liczba spraw, ale za tym nie idzie wzmocnienie kadrowe, stąd pojawiają się co raz większe opóźnienia”.

Rzecznik, w wystąpieniu z 2016 r. skierowanym do Ministra Sprawiedliwości, wskazywał na to, że kwestia sprawnego obsadzania zwolnionych stanowisk sędziowskich ma fundamentalne znaczenie dla efektywnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a w konsekwencji dla skuteczności konstytucyjnego prawa do sądu. Podkreślił przy tym, iż obwieszczenie w „Monitorze Polskim” informacji o wolnych stanowiskach sędziowskich powinno nastąpić bez nieuzasadnionej zwłoki, ponieważ ustawodawca nie pozostawił tej kwestii swobodnemu uznaniu Ministra Sprawiedliwości. Podnoszone przez Rzecznika, Krajową Radę Sądownictwa oraz prezesów sądów postulaty dotyczące uzupełnienia wakatów sędziowskich i referendarskich nie przynosiły jednak jakichkolwiek wiążących ustaleń ze strony resortu sprawiedliwości.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** pismem z 27 grudnia 2018 r. poinformował, że w celu zapewnienia obsady na zwolnionych stanowiskach sędziowskich do dnia 5 września 2018 r. dokonano obwieszczenia o 631 wolnych stanowiskach sędziowskich, a informacje o zwalnianych stanowiskach sędziowskich są kierowane na bieżąco do publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski. Zdaniem Ministerstwa podjęte działania powinny spowodować dostosowanie obsady na stanowiskach sędziowskich, asesorskich i referendarskich do poziomu, jaki jest charakterystyczny dla naturalnego ruchu kadrowego. Odnosząc się do zagadnienia związanego z długością postępowań sądowych, Podsekretarz Stanu stwierdził, że obsada na stanowiskach orzeczniczych jest tylko jednym z wielu czynników mających wpływ na wyniki pracy sądów. W Ministerstwie

Sprawiedliwości zostały opracowane projekty zmian w procedurach cywilnej i karnej, które powinny skrócić czas trwania postępowań przed sądami powszechnymi. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw zakłada m.in. odformalizowanie postępowania przed sądem przez selekcję świadków wnioskowanych do przesłuchania na tych, których stawiennictwo i bezpośrednie przesłuchanie jest niezbędne oraz na tych, co do których wystarczające jest ujawnienie protokołów zeznań z postępowania przygotowawczego, przeciwdziałanie obstrukcji procesowej przez umożliwienie procedowania pod nieobecność oskarżonego czy skrócenie i odformalizowanie uzasadnień orzeczeń przez zastosowanie formularzy. Natomiast projekty ustaw o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw zakładają poprawę organizacji postępowania, przeciwdziałanie nadużywaniu prawa procesowego, usprawnienie postępowania dowodowego, zmiany w zakresie uzasadniania wyroków i optymalizację postępowania odwoławczego.

## **2. Ministra Sprawiedliwości (VII.511.37.2016 z 4 października 2018 r.) – w sprawie niekonstytucyjności przepisów umożliwiających Ministrowi Sprawiedliwości wniesienie sprzeciwu wobec kandydatów na wykładowców Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.**

Zgodnie z art. 60 Konstytucji dostęp do służby publicznej nie ma charakteru dyskrejonalnego, lecz odbywa się na jednakowych dla wszystkich obywateli zasadach. Tych warunków wynikających z Konstytucji i opisanych w orzecznictwie, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie spełnia art. 53b ust. 1 i 2 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Nie można bowiem twierdzić, że zapewnia on jednakowe dla wszystkich zasady naboru na stanowisko wykładowcy KSSiP, gdy w rzeczywistości opierają się one wyłącznie na arbitralnych i niepodlegających kontroli zewnętrznej decyzjach personalnych uprawnionych organów (Dyrektora KSSiP oraz Ministra Sprawiedliwości). W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, art. 53b ust. 1 i 2 ustawy o KSSiP narusza art. 60 Konstytucji.

Rzecznik zwrócił uwagę, że brak obowiązku uzasadnienia przez Ministra Sprawiedliwości swojej decyzji co do sprzeciwu wobec kandydatury na wykładowcę KSSiP uniemożliwia poznanie motywów zgłoszenia takiego sprzeciwu wobec konkretnej osoby, a w konsekwencji oznacza brak proceduralnego miernika umożliwiającego kontrolę, czy dostęp ów odbywa się na równych zasadach. Nie istnieje bowiem procedura umożliwiająca weryfikację, czy stanowiska wykładowców w KSSiP są obsadzane w sposób gwarantujący rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań. Gwarancji neutralności politycznej należy bowiem upatrywać już w fazie samego naboru na dane stanowiska. Nabór ów musi odbywać się na podstawie jasnych kryteriów, tylko wówczas bowiem można spełnić wynikający z art. 60 Konstytucji warunek dostępu do służby publicznej na jednakowych dla wszystkich zasadach.



Mając na względzie fakt, iż KSSiP jest instytucją, której celem jest szkolenie wstępne oraz ustawiczne kadr sądownictwa i prokuratury w Polsce, niepożądana jest sytuacja, w której Minister Sprawiedliwości posiada decydujący wpływ na proces naboru kandydatów na wykładowców w opisany powyżej sposób. W opinii Rzecznika prowadzi to do nadmiernego wpływu władzy wykonawczej na proces obsady kadry wykładowców KSSiP, która odpowiada za właściwe przygotowanie do wykonywania wskazanych zawodów.

Wątpliwości Rzecznika budzi również art. 53 ust. 1 ustawy o KSSiP, który przewiduje, iż wykładowcami KSSiP mogą być sędziowie, prokuratorzy i nauczyciele akademicy oraz inne osoby posiadające specjalistyczną wiedzę z określonej dziedziny, a także sędziowie i prokuratorzy w stanie spoczynku, których wiedza oraz doświadczenie zawodowe i dydaktyczne dają gwarancję należytego wykonywania powierzonych im funkcji. Tak sformułowane kryteria oceny wobec kandydatów na wykładowcę KSSiP mają charakter klauzuli generalnej pozostawiając szerokie pole do interpretacji organom podejmującym decyzję w tym zakresie. W ocenie Rzecznika ich charakter nie pozwala na uznanie ich za precyzyjne, jasne i przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania stanowisk w służbie publicznej.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o szczegółowe odniesienie się do podniesionych w niniejszym piśmie argumentów, uwag i postulatów oraz przeanalizowanie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej, która przywróci stan zgodności z Konstytucją.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 5 listopada 2018 r. podkreślił, że aprobując pogląd o personalnym charakterze sprzeciwu wobec kandydatów na wykładowców Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury wynikającego z art. 53b ust. 1 i 2 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (dalej: u.k.s.s.p.) Minister Sprawiedliwości, wbrew sugestiom Rzecznika, nie podzielił oceny, że rozwiązanie to jest niezgodne z Konstytucją. Stwierdził również, że błędna jest teza, jakoby kandydaci na wykładowców Krajowej Szkoły uczestnicząc z procedurze określonej w art. 53 ust. 1 u.k.s.s.p. ubiegali się o dostęp do służby publicznej. Podsekretarz Stanu dodatkowo wskazał, że nawet jeśli zadaniem Krajowej Szkoły jest kształcenie wstępne oraz ustawiczne kadr sądownictwa i prokuratury, to instytucja ta nie może być zaliczana do organów wymiaru sprawiedliwości bowiem zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują sądy: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

### **3. Ministra Zdrowia (KMP.574.8.2015 z 5 października 2018 r.) – w sprawie stosowania monitoringu wizyjnego w szpitalach psychiatrycznych.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jakakolwiek regulacja dotycząca stosowania monitoringu wizyjnego

w szpitalach psychiatrycznych, jako zawierająca ograniczenia w zakresie praw i wolności obywatelskich, powinna mieć rangę ustawy.

Rzecznik podkreślił, iż kwestia monitorowania osób za pomocą urządzeń telewizji przemysłowej ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia praw człowieka. Ingerencja w prawo do prywatności czyniona za pomocą urządzeń do monitoringu wizyjnego, która nie ma oparcia w przepisach rangi ustawowej stanowi naruszenie art. 47 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego. Uwzględniając jednak konieczność zastosowania ograniczeń tego prawa, powodowanej względami bezpieczeństwa pacjentów i personelu szpitali, należy doprowadzić do przyjęcia odpowiednich regulacji prawnych, które zostałyby zawarte w ustawie. Spełnienie tych konstytucyjnych wymogów spowoduje, że przepis ustawy zasadniczej nie będzie naruszany.

Ponadto, Rzecznik podniósł kwestię konwojowania pacjentów przebywających w ramach środka zabezpieczającego w szpitalach i oddziałach psychiatrycznych poza teren tych placówek. W ocenie Rzecznika niezbędne jest bowiem określenie warunków i zasad konwojowania wszystkich pacjentów przebywających w placówkach psychiatrycznych, a nie tylko osób, wobec których wykonywany jest środek zabezpieczający. Niestety, obowiązujące przepisy nie określają podmiotu odpowiedzialnego za realizację konwoju, środka transportu, którym przewożony jest pacjent oraz zasad postępowania konwojentów w sytuacjach kryzysowych (agresja pacjenta, próba ucieczki).

W związku z powyższym, nie mogąc uznać opisanej kwestii za wyjaśnioną, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu.

#### **4. Ministra Zdrowia (V.565.109.2017 z 5 października 2018 r.) – w sprawie opłat za korzystanie z parkingów przyszpitalnych.**

Przedmiotem licznych skarg kierowanych zarówno do Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i do Rzecznika Praw Pacjenta jest kwestia – często bardzo wygórowanych – opłat, jakie zmuszeni są ponosić pacjenci i odwiedzający ich bliscy za postój na przyszpitalnych parkingach.

Rzecznik zgodził się, że w świetle obecnie obowiązującego prawa, pobieranie opłat (w tym określanie ich wysokości) jest wyłączną domeną zarządzającego terenem (samego podmiotu leczniczego lub podmiotu, któremu oddano teren parkingu np. w dzierżawę). Pobieranie opłat nie jest też związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, a ograniczenie możliwości ich pobierania niewątpliwie stanowiłoby ingerencję w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Niemniej jednak, trudne do zaakceptowania jest stanowisko, jakoby ingerencja taka z góry uznana być mogła za nieproporcjonalną w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Za legislacyjnym rozwiązaniem problemu przemawia przy tym silnie konieczność ochrony wolności i praw osób korzystających z przyszpitalnych parkingów.



Rzecznik podkreślił, że nie można stawiać znaku równości pomiędzy korzystaniem z usług parkingowych przy szpitalu i korzystaniem z tego rodzaju usług np. przy placówkach handlowych. O ile klienci tych ostatnich dysponują pełną swobodą wyboru i – o ile nie odpowiadają im opłaty parkingowe – mogą zdecydować się na skorzystanie z usług innego przedsiębiorcy, o tyle pacjenci i ich bliscy takiej alternatywy są pozbawieni. Szczególnie wrażliwą grupą są przy tym osoby o ograniczonej możliwości samodzielnego poruszania się, w tym osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami, które ze względów zdrowotnych mogą nie być w stanie skorzystać z oddalonych od szpitala publicznie dostępnych miejsc postojowych.

Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę, że praktyki części zarządzających przyszpitalnymi parkingami nie pozostają bez wpływu na realizację praw pacjenta. W szczególności mowa tu o prawie do poszanowania życia rodzinnego. Wygórowane opłaty pobierane przez zarządców przyszpitalnych parkingów można rozpatrywać w kategoriach faktycznego ograniczenia prawa pacjenta do kontaktu z najbliższymi, czy prawa do dodatkowej opieki pielęgnacyjnej.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o pochylenie się nad będącym przedmiotem niniejszego wystąpienia problemem i przedstawienie stanowiska odnośnie do jego rozwiązania.

**Minister Zdrowia** w piśmie z 22 października 2018 r. stwierdził, że nie istnieje potrzeba podejmowania inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy o działalności leczniczej w zakresie wskazanym przez Rzecznika. O ile można ewentualnie rozważać wprowadzanie regulacji ograniczających opłaty parkingowe, w przypadku gdy podmioty lecznicze dysponują tytułem prawnym (prawem własności) do nieruchomości przeznaczonych w celu prowadzenia przez nie tzw. parkingu przyszpitalnego albo oddanych przez te podmioty lecznicze przedsiębiorcom w posiadanie zależne w celu jego prowadzenia, o tyle należy wykluczyć ingerencję ustawodawczą tą konkretną ustawą w rozporządzanie prawem własności do nieruchomości przez podmioty inne niż podmioty lecznicze. W części bowiem przypadków tzw. parkingi przyszpitalne znajdują się obok terenu szpitala, ale są własnością i są prowadzone przez inne podmioty – przedsiębiorców w ramach prowadzonej przez nie działalności gospodarczej.

#### **5. Ministra Sprawiedliwości (II.561.1.2018 z 8 października 2018 r.) – w sprawie projektu nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, zakładającej umożliwienie prokuraturze uchylenie tajemnicy zawodowej.**

Zaniepokojenie Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudzają pojawiające się w mediach doniesienia, iż w Ministerstwie Sprawiedliwości toczą się prace nad projektem nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, która obejmowałaby zmiany w art. 180 § 2 k.p.k. dotyczącym tajemnic prawem chronionych, m.in. adwokackiej, radcowskiej, dziennikarskiej i lekarskiej. Zmiana ta miałaby

polegać na umożliwieniu prokuratorowi uchylenia obowiązku zachowania takiej tajemnicy i udzielenia zezwolenia na przesłuchanie osoby obowiązanej do jej zachowania. Obecnie prawo takie przysługuje wyłącznie sądowi, niezależnie od etapu postępowania.

Rzecznik wskazał na fundamentalną rolę tajemnicy prawem chronionej dla zachowania standardów praw człowieka. Na szczególne znaczenie tajemnicy określonej w art. 180 § 2 k.p.k. wskazuje samo brzmienie tego przepisu, który stwierdza, że uchylić ją można jedynie, jeśli jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, zaś danej okoliczności nie można ustalić na podstawie innego dowodu. Uchylenie tajemnicy jest nieodwracalne i jeśli dana okoliczność zostanie ujawniona w toku postępowania karnego, nie będzie możliwe ponowne jej utajnienie. Z tego też powodu każda decyzja w tym zakresie powinna być dogłębnie i bezstronnie rozważona przez organ niezależny od stron postępowania. Organem tym jest sąd.

Z kolei prokurator pełni specyficzną rolę w postępowaniu przygotowawczym. Z jednej strony jest gospodarzem tego postępowania i podejmuje decyzje dotyczące jego toku, z drugiej zaś jest stroną zainteresowaną konkretnym kierunkiem późniejszego orzeczenia sądu. Nie można zatem od prokuratora wymagać bezstronnego i obiektywnego rozstrzygnięcia, czy w danej sytuacji względy konieczności i proporcjonalności przemawiają za uchyleniem tajemnicy.

Dodatkowo Rzecznik zauważył, iż zasada rządów prawa zakłada, 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 (na której czele stoi Minister Sprawiedliwości), nie sposób uznać, że korzysta ona w pełni z przymiotu niezależności od władzy wykonawczej. W związku z powyższym o zwolnieniu z tajemnicy zawodowej każdorazowo powinien decydować sąd. Tymczasem proponowana zmiana zmierza do ominięcia niezbędnej w państwie demokratycznym kontroli sądowej wniosków o zwolnienie z tajemnicy zawodowej adwokata lub radcy prawnego. Samo przyspieszenie postępowania kosztem naruszenia podstawowych praw i wolności obywatelskich nie może stanowić uzasadnienia takiej zmiany.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o udzielenie informacji, czy w istocie Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi prace w kierunku wprowadzenia opisywanych zmian w art. 180 § 2 k.p.k.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 8 listopada 2018 r. poinformował, że w ramach prac wewnętrznych nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw rozważano zmianę art. 180 k.p.k. Ostatecznie jednak pomysł ten nie uzyskał poparcia kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości.

## **6. Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (IV.7215.91.2018 z 10 października 2018 r.) – w sprawie braku regulacji określającej podmiot i jego obowiązki w zakresie kontroli jakości wody pitnej w wewnętrznych instalacjach wodnych w budynkach mieszkalnych.**

Analiza stanu prawnego regulującego zagadnienia związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków w zakresie kontroli jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – wskazuje na brak regulacji określającej podmiot zobowiązany do kontroli jakości wody w instalacji wewnętrznej, w budynkach wielomieszkaniowych. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której ochrona jakościowa wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi nie jest zapewniona w pełnym zakresie.

Rzecznik zgodził się ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli, wyrażonym we wnioskach z kontroli „Utrzymanie i eksploatacja sieci wodociągowych w miastach”, iż w żadnym z aktów prawnych dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi nie wskazano podmiotu zobowiązanego do pobierania próbek i wykonywania badań wody z instalacji wewnętrznej w budynkach mieszkalnych, co może mieć szczególnie negatywne konsekwencje w budynkach wielorodzinnych. Przy niewłaściwej eksploatacji instalacji wewnętrznych w tych budynkach, skutkującej pogorszeniem jakości wody, stwarza to zagrożenie dla zdrowia mieszkańców.

W świetle przepisów ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzanie ścieków, podmiotem zobligowanym do pobrania próbek z instalacji wewnętrznej nie jest i – wobec braku materii ustawowej w tym zakresie – nie może zostać wskazane w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, skoro nie ma ono żadnych uprawnień, jak też obowiązków związanych z kontrolą jakości wody w wewnętrznej instalacji wodnej w budynku. Nie istnieje również żadna ustawowa podstawa, z której można by wywieść, że obowiązek ten spoczywa na właścicielu lub zarządcy nieruchomości.

W ocenie Rzecznika istnieje wobec tego uzasadniona potrzeba wprowadzenia na poziomie ustawowym regulacji określającej wprost podmiot odpowiedzialny za zapewnienie odpowiedniej jakości wody w wewnętrznej instalacji wodnej i kontroli jakości wody na tym odcinku.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o analizę opisanego problemu i zainicjowanie działań legislacyjnych mających na celu określenie podmiotu i jego obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wody pitnej w wewnętrznych instalacjach wodnych w budynkach mieszkalnych.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej** w piśmie z 24 października 2018 r. zauważył, że poruszone przez Rzecznika zagadnienie wpisuje się w prace resortu podejmowane w celu

zapewnienia najwyższej jakości wody z przeznaczeniem do spożycia przez ludzi. Zapewnił także, że mając na względzie kierunek zmian proponowanych w obecnie nowelizowanej dyrektywie dotyczącej jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, kwestia podmiotów zobowiązanych do przeprowadzania kontroli jakości wody w instalacjach wewnętrznych będzie zagadnieniem, które powinno znaleźć swoje uregulowanie w nowelizowanej ustawie. Podsekretarz Stanu poinformował, że w najbliższym czasie zakończony zostanie proces zmiany dyrektywy w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, co niewątpliwie wiązać się będzie z koniecznością wdrożenia jej do polskiego systemu prawnego.

#### **7. Prezesa Rady Ministrów (IV.7216.19.2016 z 10 października 2018 r.) – w sprawie problemów osób dysponujących książeczkami mieszkaniowymi.**

Od wielu lat przedmiotem zainteresowań kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich pozostaje nierozwiązany dotychczas problem osób dysponujących książeczkami mieszkaniowymi.

W obecnym stanie prawnym jedynym szczególnym uprawnieniem przysługującym właścicielom książeczek mieszkaniowych jest prawo do otrzymania premii gwarancyjnej. Aby ją jednak otrzymać, trzeba spełnić warunki ściśle określone w ustawie o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych. Przy obecnie obowiązującym zamkniętym katalogu zdarzeń i ustawowo ustalonych czynności uprawniających do uzyskania premii znacząca grupa posiadaczy książeczek mieszkaniowych nie jest w stanie spełnić tych warunków, pomimo tego, że pozyskane środki finansowe chcieliby przeznaczyć na cele mieszkaniowe.

W ocenie Rzecznika istniejący katalog zdarzeń uprawniających do uzyskania premii gwarancyjnej uległ wyczerpaniu, co skutkuje tym, że nadal ponad milion właścicieli książeczek mieszkaniowych nie może ich zrealizować, a roczna liczba likwidowanych książeczek mieszkaniowych oscyluje w granicach 26-28 tysięcy sztuk. Oznacza to, że przy obecnych rozwiązaniach proces likwidacji książeczek potrwa jeszcze ok. 35-38 lat.

Rzecznik wskazał, że sprawa umożliwienia posiadaczom książeczek mieszkaniowych, założonych przed dniem 23 października 1990 r., skorzystania z premii gwarancyjnej poprzez stworzenie nowych tytułów wydatkowych, uwzględniających ich różnorodne potrzeby wymaga pilnej ingerencji ustawodawcy, zmierzającej do ostatecznego i definitywnego zakończenia problemu. Potwierdzają to także wpływające do Rzecznika skargi, zarówno od indywidualnych posiadaczy książeczek mieszkaniowych, jak i od osób skupionych w Krajowym Stowarzyszeniu Posiadaczy Książeczek Mieszkaniowych PKO BP.

Z prowadzonej przez Rzecznika korespondencji jednoznacznie wynika, że obecna Rada Ministrów rozumie implikacje wynikające z opisanego powyżej stanu rzeczy i niezmiennie deklaruje wolę rozwiązania problemu tzw. książeczek mieszkaniowych. Niestety, za deklaracjami tymi nie idą konkretne działania.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Premiera, pełniącego także funkcję Przewodniczącego Rady Mieszkalnictwa, z prośbą o poinformowanie, czy i ewentualnie jakie stanowisko w sprawie rozwiązania problemu posiadaczy książeczek mieszkaniowych zajęła Rada Mieszkalnictwa oraz o wskazanie, czy i jakie działania z rekomendacji Rady Mieszkalnictwa zostały w tej sprawie podjęte i na jakim ewentualnie etapie aktualnie się znajdują.

**Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** w piśmie z 7 listopada 2018 r. poinformował, że Rada Mieszkalnictwa (zwaną dalej: Radą) ma w szczególności za zadanie koordynowanie działań służących realizacji polityki mieszkaniowej Rady Ministrów. W związku z niniejszym, w toku prac Rady sformułowane zostały kierunkowe rekomendacje dotyczące aktualizacji obecnych instrumentów Narodowego Programu Mieszkaniowego oraz wsparcia działań korespondujących z realizacją Programu. Podkreślenia wymaga, iż problematyka książeczek mieszkaniowych znajduje się w obszarze właściwości Ministra Inwestycji i Rozwoju, który stale pozostaje w składzie Rady i na bieżąco uczestniczy w jej pracach. W przypadku zainicjowania działań przez Ministra w przedmiotowym obszarze, biorąc przy tym pod uwagę kwestie zasadności i wydatkowania środków budżetu państwa, dalsze prace mogłyby w następstwie podlegać omówieniu i analizom również w pracach Rady.

#### **8. Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (VII.602.6.2014 z 10 października 2018 r.) – w sprawie przygotowania i wyposażenia lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami.**

Od wielu lat Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi pogłębione analizy dotyczące realizacji praw wyborczych obywateli, w tym m.in. stosowania ułatwień w głosowaniu, jakie zapewnia wyborcom Kodeks wyborczy. W ostatnim czasie Rzecznik monitoruje pod tym kątem przygotowania do zbliżających się wyborów samorządowych.

Ze szczególną uwagą Rzecznik analizuje stosowanie w praktyce mechanizmów adresowanych do wyborców niepełnosprawnych, w tym przewidzianej w art. 40a Kodeksu wyborczego możliwości głosowania przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a. Z brzmienia wspomnianego przepisu wynika, że wyborca niepełnosprawny nie musi w żaden sposób przed dniem wyborów zgłaszać zamiaru korzystania z nich, a nakładki do głosowania powinien uzyskać w każdym lokalu wyborczym.

Biorąc pod uwagę treść wytycznych PKW w sprawie uzyskania nakładek w lokalu wyborczym oraz sygnały i pytania płynące do Biura RPO od organizacji społecznych oraz wyborców, Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o przedstawienie procedury



wspomnianego wyżej dostarczania nakładek z urzędu gminy do lokali wyborczych, a w szczególności o wskazanie, ile nakładek zostanie przygotowywanych w każdej gminie, ilu przedstawiciele urzędu gminy będzie w gotowości dowiezienia nakładek do lokali wyborczych i wyjaśnienie, czy procedura przewiduje sytuację, gdy równocześnie na terenie tej samej gminy zamiar głosowania zgłosi kilku wyborców głosujących w różnych lokalach wyborczych.

Rzecznik poprosił również o wskazanie, czy Państwowa Komisja Wyborcza w ramach swoich działań informacyjnych skierowanych do wyborców, rozważa bardziej szczegółowe przedstawienie procedury uzyskiwania nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, a w szczególności informacji, że procedura ta może wiązać się z koniecznością oczekiwania przez wyborcę niepełnosprawnego (ewentualnie, wraz z osobą towarzyszącą) w lokalu wyborczym.

W przekonaniu Rzecznika właściwe przygotowanie i wyposażenie lokali wyborczych z uwzględnieniem potrzeb wyborców niepełnosprawnych jest kwestią kluczową dla udziału w głosowaniu tej grupy obywateli. W związku z powyższym Rzecznik poinformował Przewodniczącego PKW, że przed wyborami do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborami wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonymi na dzień 21 października 2018 r. zaplanowano przeprowadzenie przez pracowników Biura RPO inspekcji wybranych lokali wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Wyniki tej inspekcji będą stanowić ważny materiał m.in. dla dokonania oceny przez Rzecznika funkcjonowania gwarancji udziału obywateli w wyborach, a także dla formułowania ewentualnych wniosków i zaleceń.

**Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej** w piśmie z 19 października 2018 r. wskazał, że działania związane z dostarczeniem nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a do konkretnego lokalu wyborczego realizowane będą przez poszczególne urzędy gmin. PKW zaznaczyła również, że gminy mają świadomość wagi tego problemu, więc z pewnością obowiązki związane z doręczaniem nakładek wykonywane będą bez zbędnej zwłoki i priorytetowo.

#### **9. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7065.193.2018 z 11 października 2018 r.) – w sprawie udzielania świadczeń osobom bezdomnym.**

Dnia 4 października br. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyło się kolejne posiedzenie Komisji Ekspertów ds. przeciwdziałania bezdomności. Wiodącym tematem spotkania był problem udzielania świadczeń na podstawie ustawy o pomocy społecznej osobom bezdomnym. W szczególności zwrócono uwagę na przepis art.101 ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym w przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca

zameldowania tej osoby na pobyt stały. Jedynie w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie, w sprawach niecierpiących zwłoki oraz w sprawach cudzoziemców, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, i cudzoziemców właściwa miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie.

W trakcie dyskusji podkreślano, że w wielu przypadkach więź z miejscem ostatniego zameldowania już dawno została zerwana i kierowanie tam osoby wymagającej pomocy jest działaniem zdecydowanie niekorzystnym. Zauważono ponadto, że problem bezdomności związany jest raczej z dużymi aglomeracjami miejskimi, w których zarówno organizacja, jak i możliwości finansowe są zdecydowanie korzystniejsze niż w małych miejscowościach niemających na co dzień takich problemów. W ocenie uczestników mamy zatem do czynienia z mechanicznym stosowaniem przepisu art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, a przekazanie wniosku do gminy ostatniego miejsca zameldowania przeczy celowi, jakiemu służyć ma pomoc społeczna, a jednocześnie narusza art. 75 Konstytucji nakładający na Państwo obowiązek przeciwdziałania bezdomności, czyniąc go iluzorycznym. Co istotne, przy literalnym stosowaniu ww. przepisu pomija się wolę osoby bezdomnej, która jednak dokonała już „wyboru” miejsca swojego pobytu.

Rzecznik poinformował, iż podczas spotkania padł postulat określenia standardów pracy socjalnej pracownika socjalnego z osobą bezdomną oraz stworzenia „koszyka świadczeń” dla bezdomnych, którego realizacji można by się domagać na terenie całego kraju, niezależnie od miejsca pobytu osoby bezdomnej oraz rozwiązań, które przyjęła dana gmina. W ocenie uczestników posiedzenia pomoc bezdomnym powinna stać się wręcz zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, finansowanym centralnie, co pozwoliłoby rozwiązać problem właściwości miejscowej organu udzielającego pomocy.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec zgłoszonych problemów i postulatów ich rozwiązania.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 20 grudnia 2018 r. wyjaśniła, że art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej określający właściwość miejscową organu wydającego decyzję administracyjną o przyznaniu świadczenia, w tym o udzieleniu schronienia, nie powinien ograniczać osobom bezdomnym wolności poruszania się po terytorium RP oraz wyboru przez nich miejsca pobytu. Wskazanie gminy ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały jako właściwej do udzielenia świadczeń z pomocy społecznej osobom bezdomnym wynika z konieczności określenia w jasny i precyzyjny sposób, która gmina jest właściwa miejscowo do udzielenia świadczenia osobie bezdomnej, a tym samym do ponoszenia wydatków z tego tytułu. Podsekretarz Stanu poinformowała również, iż resort planuje wprowadzić zmiany w ustawie o pomocy społecznej, poprzez doprecyzowanie przepisu w zakresie procedury zawierania kontraktu socjalnego z osobą bezdomną, który

ułatwi sam tok postępowania jak i odpowiedzialność za jego realizację. Projekt ustawy nie przewiduje natomiast zmiany w zakresie pomocy bezdomnym jako zadania zleconego z zakresu administracji rządowej.

#### **10. Ministra Sprawiedliwości (II.513.17.2014 z 12 października 2018 r.) – w sprawie zainicjowania zmian legislacyjnych w celu nowelizacji tzw. ustawy lutowej.**

W wystąpieniu z dnia 12 stycznia 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przesłanki domicylu określonej w art. 8 ust. 2a ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (dalej: ustawa lutowa), wskazując, że powyższa przesłanka, w odniesieniu do osób, które zmarły w wyniku represji radzieckich organów państwowych po dniu 5 lutego 1946 r., nie realizuje w pełni standardów konstytucyjnych wynikających przede wszystkim z zasady równości podmiotów wobec prawa.

Jak wynika z przepisów ustawy lutowej, jednym z warunków uzyskania uprawnień do odszkodowania i zadośćuczynienia za szkodę i krzywdę wyrządzonych represjami radzieckich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego jest to, by osoba represjonowana mieszkała w chwili składania wniosku, bądź w chwili śmierci, w Polsce. Warunek ten jest spełniony wówczas, gdy represjonowany mieszka obecnie lub mieszkał w chwili śmierci w obecnych granicach Państwa Polskiego, tj. granicach ustalonych dnia 5 lutego 1946 r. z późniejszymi zmianami, chyba, że zgon nastąpił przed tą datą.

Ustawodawca w katalogu osób uprawnionych do ubiegania się o odszkodowanie pominął zatem osoby, które były obywatelami Polski i zginęły podczas walki o jej niepodległość. Ich działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego została rozpoczęta na terytorium Polski, ale następnie wskutek przesunięcia granic była już kontynuowana po 1946 r. poza terytorium państwa polskiego. Pomimo, że nie zmieniali swojego miejsca zamieszkania, okazało się po 1946 r., że znajdowało się ono poza granicami Polski.

Mając na uwadze, że te osoby walczyły na rzecz niepodległości naszego Kraju i w związku z tym poniosły śmierć, w opinii Rzecznika nieuzasadnione jest pozostawianie ich poza zakresem osób uprawnionych do odszkodowania. O ile bowiem przesłankę domicylu można uznać za uzasadnioną w stosunku do osób, które były represjonowane i same składają wniosek o odszkodowanie (oznacza to bowiem, że przeżyły owe represje, doczekały odzyskania przez Polskę niepodległości i miały możliwość podjęcia decyzji co do zamieszkania w Polsce) – o tyle w odniesieniu do osób, które poniosły śmierć wskutek represji radzieckich organów ścigania za walkę o niepodległy byt Państwa Polskiego, a mieszkały i zmarły na terenach, które Polska utraciła dopiero w lutym 1946 r. – przesłanka domicylu w chwili śmierci jest nieracjonalna, nadmierna i powoduje



faktyczne wykluczenie możliwości dochodzenia roszczeń przez osoby najbliższe dla osób represjonowanych. Rozwiązanie to, zdaniem Rzecznika, może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych zasad: zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, a także równości.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o dokonanie analizy przedstawionej problematyki i rozważenie zainicjowania odpowiednich prac legislacyjnych, a także o poinformowanie o zajęтым stanowisku w tej materii.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 29 listopada 2018 r. poinformował, iż w ocenie resortu pogląd Rzecznika, odnośnie zasadności rozszerzenia zakresu podmiotowego art. 8 ust. 2a ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w pełni zasługuje na aprobatę. Jednocześnie wskazał, że w Sejmie w dalszym ciągu procedowany jest senacki projekt ustawy o zmianie ww. ustawy, którego przedmiotem jest m.in. zmiana zakresu podmiotowego ustawy polegająca na rozszerzeniu go o osoby, które otrzymały status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych na podstawie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych.

**11. Ministra Sprawiedliwości (II.511.1613.2014 z 12 października 2018 r.)  
– w sprawie braku sądowej kontroli orzeczeń prokuratora w przedmiocie odmowy dopuszczenia w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika osoby niebędącej stroną.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problematyka dotycząca zgodności z Konstytucją art. 87 § 3 w zw. z art. 302 § 3 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim wyłączona jest sądowa kontrola orzeczeń prokuratora w przedmiocie odmówienia dopuszczenia w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika osoby niebędącej stroną. Zdaniem Rzecznika odmowa dopuszczenia przez prokuratora do udziału w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika osoby niebędącej stroną mieści się w pojęciu sprawy na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także ingeruje w konstytucyjnie chronione prawa i w tym stanie rzeczy winien mieć zastosowanie, na zasadzie art. 77 ust. 2 Konstytucji, zakaz zamykania drogi sądowej w przypadku wydania przez prokuratora decyzji na podstawie art. 87 § 3 k.p.k., tym bardziej, że decyzja ta wydawana jest w oparciu o ocenne przesłanki.

Rzecznik wskazał, że art. 87 § 3 k.p.k. w zw. z art. 302 § 3 k.p.k. może dodatkowo naruszać postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE w sprawie prawa 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 porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności. Prawo dostępu do profesjonalnego pełnomocnika winno

bowiem przysługiwać również osobom innym niż podejrzani lub oskarżeni, a odpowiednim i skutecznym środkiem naprawczym w przypadku naruszenia ich praw w tym zakresie powinno być, w przekonaniu Rzecznika, zażalenie do sądu.

Mając na względzie powyższe Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o dokonanie analizy przedmiotowej problematyki i rozważenie podjęcia zmian we wskazanym zakresie, a także o poinformowanie o zajęтым stanowisku w sprawie.

## **12. Ministra Środowiska (V.7202.13.2018 z 12 października 2018 r.) – w sprawie braku odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problematyka braku odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez większość gatunków zwierząt objętych ochroną gatunkową. Niniejsza kwestia była już przedmiotem wystąpienia Rzecznika skierowanego do Ministra Środowiska w 2014 r. na kanwie skarg obywateli, wskazujących na brak możliwości uzyskania odszkodowania z tytułu strat wyrządzonych przez żurawie, wydry, łasice oraz gronostaje w gospodarstwach rolnych.

Rzecznik przypomniał, iż zgodnie z art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez żubry, wilki i rysie, niedźwiedzie oraz bobry. Przepis art. 49 ww. ustawy zawiera zaś upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw środowiska do wydania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozporządzenia określającego gatunki dziko żyjących zwierząt objętych ochroną. Minister skorzystał z tej możliwości i wydał rozporządzenie w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt. Na jego podstawie ochroną ścisłą objęte zostały 592 gatunki zwierząt. W celu realizacji ochrony gatunkowej ustawodawca sformułował katalog zakazów, m.in. umyślnego zabijania, okaleczania lub chwytania, transportu, ale również niszczenia siedlisk czy umyślnego płoszenia albo niepokojenia zwierząt. Większość z tych zakazów została wprowadzona w stosunku do gatunków objętych ochroną ścisłą i częściową. Niestety, obowiązujące przepisy, poza wymienionymi *expressis verbis* w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wyjątkami, nie przewidują możliwości wypłacenia przez Skarb Państwa odszkodowania za szkody wyrządzone przez objęte ochroną gatunkową zwierzęta.

W związku z tym, Rzecznik zasygnalizował, iż zgodnie z art. 126 ust. 12 ustawy o ochronie przyrody, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, inne niż wymienione w ust. 1 gatunki zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa, kierując się potrzebą utrzymania ochrony gatunkowej zwierząt zagrożonych wyginięciem i wyrządzających szkody w gospodarce człowieka.

Z rozmów z rolnikami, które Rzecznik odbył podczas spotkań regionalnych, a także z treści skarg kierowanych do Biura RPO wynika, że szkody wyrządzane przez zwierzęta podlegające ochronie są poważnym problemem społecznym.

Dotyczy to na przykład szkód wyrządzanych przez żurawie w uprawach rolnych lub nietoperze w budynkach mieszkalnych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie podjęcia stosownych kroków legislacyjnych zmierzających do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, o którym mowa art. 126 ust. 12 ustawy o ochronie przyrody.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska** w piśmie z 15 grudnia 2018 r. wyjaśniła, że zdaniem resortu nie jest zasadne rozszerzenie listy gatunków, za których szkody Skarb Państwa odpowiada, poprzez zmianę ustawy o ochronie przyrody w zakresie art. 126 ust. 1. Konsekwentnie, odnosząc się do postulatu Rzecznika rozważenia podjęcia stosownych kroków legislacyjnych zmierzających do wydania na podstawie art. 126 ust. 12 ustawy o ochronie przyrody przez Radę Ministrów rozporządzenia, w którym określone będą inne niż wymienione w ust. 1 gatunki zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa, kierując się potrzebą utrzymania ochrony gatunkowej zwierząt zagrożonych wyginięciem i wyrządzających szkody w gospodarce człowieka uprzejmie informuję, że w ocenie Ministerstwa Środowiska zmiana tego stanu prawnego nie jest uzasadniona.

### **13. Ministra Środowiska (V.7203.68.2018 z 12 października 2018 r.) – w sprawie potrzeby wprowadzenia zmian legislacyjnych umożliwiających refundację kosztów wymiany systemu ogrzewania.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi wskazujące na problem braku możliwości refundacji kosztów ponoszonych przez obywateli na wymianę systemu ogrzewania na proekologiczny ze środków pieniężnych pochodzących z dotacji celowej, udzielanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Kwestia ta dotyczy w szczególności przypadków osób, które z wnioskiem o dotację wystąpiły po wyczerpaniu puli środków na dany rok, jednak z uwagi na zaawansowanie inwestycji, zdecydowały się na jej przeprowadzenie, mimo nieuzyskania dotacji licząc, że uzyskają dofinansowanie (refundację) w ramach środków przeznaczonych przez samorząd na kolejny rok. W obecnym stanie prawnym jest to jednak niemożliwe, bowiem ani przepisy Prawa ochrony środowiska ani te wynikające z ustawy o finansach publicznych nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy dotacja może być udzielona na zadanie uprzednio zrealizowane.

Powyższe zagadnienie łączy się z problemem zanieczyszczenia powietrza w naszym kraju, który jest przedmiotem szczególnej troski Rzecznika. W wystąpieniu z 2016 r., jako pozytywny przykład działań państwa na rzecz ochrony środowiska Rzecznika wskazał przyjęcie w końcu ubiegłej kadencji Sejmu i podpisanie przez Prezydenta RP w dniu 6 października 2015 r. tzw. ustawy antysmogowej, która umożliwia wprowadzanie przez sejmiki wojewódzkie ograniczeń w spalaniu paliw. Wprowadzenie ograniczeń wiąże się ze zwiększonymi nakładami finansowymi dla gospodarstw domowych (konieczność zmiany systemu ogrzewania, zwiększone koszty ogrzewania).

Dlatego, zdaniem Rzecznika, państwo powinno nie tylko wprowadzać przepisy umożliwiające samorządom ograniczanie źródeł zanieczyszczeń, ale także wspierać samorząd w realizacji zadań zmierzających do zapewnienia mieszkańcom odpowiedniej jakości powietrza.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o analizę przedstawionego problemu i zajęcie stanowiska wobec potrzeby wprowadzenia zmian legislacyjnych umożliwiających refundację kosztów ponoszonych przez obywateli na wymianę systemu ogrzewania na proekologiczny.

#### **14. Ministra Sprawiedliwości (V.7108.75.2018 z 17 października 2018 r.) – w sprawie przesyłania członkom spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej wezwań do uzupełnienia podwyższonych udziałów.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi obywateli, dotyczące nadsyłanych przez Syndyka SKOK „Skarbiec” wezwań do opłacenia podwyższonych udziałów w Kasie. Mimo iż konsekwencją nieuzupełnienia udziałów w terminie mogło być wykreślenie z rejestru członków, o konieczności uzupełnienia udziałów poinformowano członków po prawie 3 latach od dnia podjęcia uchwały Walnego Zgromadzenia. Analiza przedmiotowej sprawy skłoniła Rzecznika do zasygnalizowania wątpliwości związanych z regulacjami prawnymi, które w ocenie Syndyka stanowią podstawę do takich działań.

Zestawiając przepisy P.s. z regulacjami u.s.k.o.k. należy zauważyć, że kryteria odpowiedzialności członków za straty kasy zostały uregulowane w odmienny sposób, bowiem w art. 26 ust. 3 u.s.k.o.k. odpowiedzialność została powiązana z udziałami wpłaconymi (wniesionymi), a w P.s. z udziałami zadeklarowanymi. Pojęcia „udział zadeklarowany” i „udział wpłacony” nie są tożsame. Z tego względu Rzecznik powziął wątpliwości dotyczące zakresu odpowiedzialności członków spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych po ogłoszeniu upadłości, tj. czy z uwagi na ww. regulacje odpowiadają oni do wysokości wpłaconych, czy też zadeklarowanych udziałów.

Ponadto, brak obowiązku powiadamiania członków Kasy o podwyższeniu minimalnej wysokości udziałów utrudnia członkom Kasy możliwość wytoczenia powództwa o uchylenie uchwały, jeżeli w ich ocenie była ona sprzeczna z postanowieniami Statutu bądź dobrymi obyczajami lub godziła w interesy kasy albo miała na celu pokrzywdzenie jej członka. Wytoczenie powództwa możliwe jest bowiem w terminie 6 tygodni od dnia odbycia zgromadzenia, jeżeli zaś powództwo wnosi członek nieobecny na walnym zgromadzeniu na skutek jego wadliwego zwołania – w ciągu 6 tygodni od dnia powzięcia wiadomości przez tego członka o uchwale, nie później jednak niż przed upływem roku od dnia odbycia walnego zgromadzenia.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, a w szczególności o poinformowanie, czy resort dostrzega konieczność wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych w tym zakresie.

## **15. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (XI.815.25.2018 z 22 października 2018 r.) – w sprawie braku dostępu do tłumaczy polskiego języka migowego w jednostkach administracji publicznej.**

Problematyka praw osób głuchych od wielu lat pozostaje jednym z priorytetów kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich. Podstawowym aktem prawnym regulującym prawo osób głuchych do posługiwania się swobodnie wybraną metodą komunikacji w kontaktach z organami administracji publicznej jest uchwalona siedem lat temu ustawa o języku migowym i innych formach komunikowania się (dalej jako: „ustawa o języku migowym”).

Po roku od wejścia w życie ww. ustawy w Biurze RPO przeprowadzono kompleksowe badania dotyczące praktyki stosowania jej przepisów, podsumowane następnie w raporcie pt. „Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej”. Z przeprowadzonych badań wynikało, że w przypadku osób głuchych ponad jedna czwarta urzędów (27%) nie wywiązywała się z obowiązków nałożonych na nie w drodze tej ustawy, a w przypadku osób głuchoniewidomych liczba ta wzrastała do ponad trzech czwartych (78%). Przedstawione w publikacji wyniki badań pokazały zatem alarmująco niski stan wywiązywania się z nałożonych ustawą obowiązków przez organy administracji w stosunku do osób głuchych oraz marginalne realizowanie obowiązków w stosunku do osób głuchoniewidomych.

Rzecznik podkreślił, że dostęp do informacji i komunikacji jest głównym aspektem udziału w życiu społecznym. Osobom niepełnosprawnym, w tym głuchym i niedosłyszącym, aby mogły aktywnie korzystać ze swoich praw i dokonywać wyborów, państwo powinno zapewnić dostęp do informacji za pośrednictwem odpowiednich systemów komunikacji, które umożliwią komunikowanie się również w niewerbalnym języku migowym.

Ciągły postęp technologiczny w dziedzinie informacji i komunikacji kreuje nowe sposoby współdziałania, korzystania z usług i informacji oraz komunikacji. Jednym z możliwych i dostępnym powszechnie rozwiązaniem umożliwiającym efektywną komunikację z osobami głuchymi jest zapewnienie porozumienia się z tłumaczem języka migowego na odległość za pomocą aplikacji dostępnej drogą elektroniczną. Usługa ta polega na tłumaczeniu języka migowego na polski język mówiony przez tłumacza, który nie znajduje się fizycznie w urzędzie. Osoba niemigająca kieruje wypowiedź do tłumacza, który przekłada ją na język migowy, co osoba głucha widzi na ekranie telefonu lub komputera. Usługa jest dostępna za pomocą specjalnego urządzenia, ale do jej wdrożenia wystarczy komputer z wbudowaną lub podłączoną kamerą w którym dostępne jest połączenie z internetem. System działa też w drugą stronę – tłumacz widzi osobę głuchą i może przetłumaczyć jej wypowiedź na język werbalny.

Rzecznik zwrócił się do Prezes ZUS z prośbą o rozważenie wydania aktu wewnętrznego, który obligowałby centralę i oddziały Zakładu do zapewnienia niesłyszącym interesantom możliwości porozumienia się za pośrednictwem



tłumacza języka migowego na odległość i wdrożenia takiej usługi na stałe. Poprosił również o poinformowanie o aktualnie podejmowanych działaniach, mających na celu zapewnienie pełnej dostępności centrali i oddziałów ZUS dla osób z niepełnosprawnościami, w tym głuchych.

**Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** w piśmie z 19 listopada 2018 r. wskazała, że działania Zakładu dla ułatwienia obsługi osobom z niepełnosprawnościami w placówkach ZUS są skierowane na likwidację barier budowlanych i komunikacyjnych oraz zapewnienie profesjonalnego zachowania pracowników bezpośredniej obsługi klientów. Zdecydowana większość budynków Zakładu jest dostępna dla osób z niepełnosprawnością ruchu. Jednocześnie udostępniane są informacje o adresie najbliższej placówki ZUS, w której osoby z niepełnosprawnością ruchu mogą załatwić sprawę, jeżeli placówka, do której zamierzały się zgłosić jest nieprzystosowana. W 2017 r. przedstawiciele Zakładu zapoznali się z przedstawionymi przez Fundację Szansa dla Niewidomych rozwiązaniami dla osób z niepełnosprawnością wzroku, które ułatwiają im funkcjonowanie w obiektach użyteczności publicznej. Jednocześnie, aby zapewnić klientom z niepełnosprawnościami profesjonalne zachowanie podczas ich obsługi w placówkach ZUS, pracownicy przechodzą szkolenia z umiejętności obsługi osób z dysfunkcjami narządu ruchu, niepełnosprawnością słuchu i wzroku, chorobami psychicznymi, niepełnosprawnością intelektualną. Wszyscy nowo zatrudnieni pracownicy sal obsługi klientów są obejmowani szkoleniami elektronicznymi z ww. zakresu. Ponadto, w salach obsługi klientów osoby niesłyszące mogą skorzystać z tłumaczenia (on-line) na polski język migowy (PJM). Tłumaczenie to odbywa się przez konsultantów Centrum Obsługi Telefonicznej, którzy posługują się PJM w stopniu zaawansowanym i są jednocześnie wyspecjalizowani w obsłudze spraw poszczególnych grup klientów. Obecnie usługa ta jest dostępna w 43 oddziałach ZUS.

#### **16. Ministra Zdrowia (VII.812.5.2014 z 23 października 2018 r.) – w sprawie ochrony praw pacjentów, którym lekarz odmówił udzielenia świadczenia zdrowotnego powołując się na klauzulę sumienia.**

Od kilku już lat Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na konieczność prawnego uregulowania kwestii informowania pacjentów, którym lekarz odmówił udzielenia świadczenia zdrowotnego z powołaniem się na klauzulę sumienia, o miejscu, w którym mogą to świadczenie uzyskać.

Obowiązek wskazania pacjentowi realnej możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego w innym podmiocie w przypadku, gdy lekarz odmawia udzielenia go, ustał od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2015 r., zaś w polskim porządku prawnym nie istnieje obecnie podmiot zobowiązany do przekazania informacji o miejscu i podmiocie, w którym świadczenie może zostać udzielone. W związku z zaistniałą sytuacją, która prowadzić może m.in. do naruszenia praw pacjentek chcących skorzystać z gwarantowanej przez prawo możliwości terminacji ciąży, Rzecznik wielokrotnie

wskazywał na konieczność podjęcia pilnych działań legislacyjnych w tym zakresie.

Kwestia dostępu do rzetelnej informacji o podmiotach przeprowadzających zabiegi legalnej aborcji w Polsce była przedmiotem decyzji Komitetu Ministrów Rady Europy. W ocenie Komitetu obecnie istniejące w Polsce rozwiązania prawne są niewystarczające dla poszanowania praw pacjentek do dostępu do zabiegów legalnej aborcji, co rodzi konieczność podjęcia odpowiednich działań mających na celu rzeczywiste wdrożenie gwarancji ustawowych.

Ponadto, zdaniem Komitetu, z samego faktu, że podmioty lecznicze mają obowiązek informowania o zakresie udzielanych świadczeń nie można wywodzić, że wszystkim kobietom w ciąży zapewniona jest pełna i wiarygodna informacja dotycząca praktycznej dostępności do legalnych zabiegów aborcji. Komitet Ministrów podkreślił też, że kontraktowy obowiązek udzielania przez podmioty lecznicze świadczeń przewidzianych umową z Narodowym Funduszem Zdrowia także nie jest wystarczającą gwarancją poszanowania praw pacjentek.

Komitet zwrócił również uwagę na brak precyzyjnych danych umożliwiających ocenę, czy Polska gwarantuje rzeczywisty dostęp do aborcji. W szczególności celowym jest gromadzenie informacji dotyczących sytuacji, w których lekarze powołują się na klauzulę sumienia oraz spraw dotyczących niewywiązywania się podmiotów leczniczych z umów zawartych z NFZ.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych służących prawnej regulacji zasad informowania pacjentów o możliwości uzyskania przez nich świadczeń zdrowotnych, których im odmówiono z uwagi na powołanie się lekarza na klauzulę sumienia.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 28 listopada 2018 r. oświadczyła, iż kwestia zapewnienia realizacji świadczeń oraz realizacji prawa pacjenta do informacji o możliwości uzyskania świadczenia jest w polskim porządku prawnym uregulowana. Odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na świadczeniodawcy – podmiocie leczniczym. Poinformowała również, że corocznie analizowana jest kwestia korzystania z tzw. „klauzuli sumienia” w kontekście odpowiedzialności zawodowej lekarzy. W latach 2013–2017 okręgowe sądy lekarskie oraz Naczelny Sąd Lekarski nie rozpatrywały spraw związanych z powstrzymaniem się przez lekarza od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem w sprawie dotyczącej odmowy wykonania zabiegu przerywania ciąży.

### **17. Ministra Środowiska (V.7200.6.2018 z 23 października 2018 r.) – w sprawie wprowadzenia przez Lasy Państwowe ograniczeń w zakresie korzystania z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa.**

Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informacje o zastrzeżeniach odnośnie do wprowadzania przez Lasy Państwowe ograniczeń w zakresie korzystania z



lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Zastrzeżenia te obejmują dwie kwestie: praktykę korzystania przez nadleśniczych z uprawnienia do wprowadzania okresowych zakazów wstępu do lasów oraz określanie zasad wykorzystania dla ruchu kołowego dróg znajdujących się w lasach. Wobec tych sygnałów Rzecznik podjął analizę obowiązujących regulacji rangi ustawowej, limitujących możliwość korzystania z lasów publicznych pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Wątpliwości Rzecznika budzi to, czy regulacje te w pełni odpowiadają konstytucyjnemu standardowi.

Z przepisów Prawa ochrony środowiska i ustawy o lasach wynika, że choć ustawodawca deklaruje swobodę wstępu do lasów, wprowadza jednocześnie ograniczenia tej swobody lub dopuszcza wprowadzanie takich ograniczeń przez kompetentne podmioty. Takie rozwiązanie należy – co do zasady – uznać za konstytucyjnie dopuszczalne. Niewątpliwie bowiem te z podstaw wprowadzania ograniczeń, które są wskazane w ustawie, mieszczą się w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie budzą wątpliwości w tym kontekście wynikające wprost z ustawy stałe zakazy wstępu do lasów. Inaczej jest jednak w przypadku zakazów okresowych, których wprowadzenie uzależnione jest od „uznania” nadleśniczego, a także w odniesieniu do zasad poruszania się po drogach leśnych, które określane są w ramach bardzo dużego marginesu swobody. Pamiętając przy tym, że ograniczenia wstępu do lasu stanowią ingerencję w prawa i wolności jednostki, niezbędne jest zapewnienie obywatelom możliwości sądowej ochrony potencjalnie naruszonych praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Ta jednak w aktualnym stanie prawnym wydaje się niedostateczna.

Rzecznik wskazał ponadto, iż aktualnie sądowa kontrola zgodności z prawem zakazów wprowadzanych przez nadleśniczych w oparciu o art. 26 ust. 3 ustawy o lasach następować może tylko w postępowaniu toczonym w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w związku ze skierowaniem wniosku o ukaranie osoby, która miałaby się dopuścić naruszenia zakazów wprowadzonych przez nadleśniczego. Ta ścieżka postępowania chroni jednak wyłącznie przed sankcjami związanymi z wprowadzeniem z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zakazu. Nie eliminuje jednak formalnie tego ostatniego.

W świetle powyższego, w ocenie Rzecznika zachodzi konieczność wprowadzenia zmian do ustawy o lasach, które gwarantowałyby osobom, w których prawo do korzystania z lasów przysługuje, możliwość sądowego dochodzenia tego prawa. Zmiany te mogą w szczególności prowadzić do jednoznacznego określenia formy prawnej wprowadzania zakazów, o których mowa w art. 26 ust. 3 ustawy o lasach, jak też formy prawnej rozstrzygnięcia o dostępności dróg leśnych dla ruchu, która czyniłaby dopuszczalną sądownoadministracyjną kontrolę rozstrzygnięć nadleśniczych.

Zdaniem Rzecznika w odniesieniu do rozstrzygnięć o zasadach korzystania z dróg leśnych, prócz samej formy prawnej, niezbędne jest także ustawowe

określenie przesłanek, jakimi powinien się kierować nadleśniczy rozstrzygając w tym przedmiocie. Bez ich określenia bowiem, formalna dopuszczalność zaskarżenia rozstrzygnięcia do sądu, nie zapewni rzeczywistej kontroli tego rozstrzygnięcia, skoro organ dysponował będzie niczym nieograniczoną swobodą (wręcz dowolnością) w jego podjęciu.

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

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska** w piśmie z 9 listopada 2018 r. wyjaśnił, że możliwość wprowadzania przez nadleśniczych Lasów Państwowych okresowych zakazów wstępu do lasów oraz dopuszczania dróg leśnych do ruchu wynika ze specyfiki prowadzenia gospodarki leśnej i dynamiki zmian środowiska przyrodniczego, w warunkach którego gospodarują Lasy Państwowe oraz ma na celu tylko i wyłącznie ochronę środowiska leśnego i zapewnienie bezpieczeństwa ludzi. Zgodnie z przepisami ustawy o lasach nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie i odpowiada za stan lasu. Tak nałożony obowiązek nie może być realizowany bez powyższych praw. Zdaniem resortu środowiska jakakolwiek zmiana w tym zakresie może pociągnąć za sobą pogorszenie stanu środowiska naturalnego i lasów oraz spowodować nieuzasadnione nadużywanie nabytego prawa przez osoby postronne.

#### **18. Ministra Cyfryzacji (VII.602.40.2018 z 24 października 2018 r.) – w sprawie problemów ze skutecznym wpisaniem się do rejestru wyborców.**

Rzecznik Praw Obywatelskich z ogromnym zaniepokojeniem przyjął szereg sygnałów i skarg od obywateli, w których wskazują oni na problemy ze skutecznym wpisaniem się do rejestru wyborców (o którym mowa w art. 18 i nast. Kodeksu wyborczego).

Zdecydowana większość wspomnianych sygnałów dotyczy wyborców, którzy zdecydowali się skorzystać z usługi wyborczej on-line (strona Obywatel.gov.pl i Profil Zaufany e-PUAP), mając na względzie udział w wyborach samorządowych dnia 21 października 2018 r. Usługa ta była prezentowana jako wygodna dla wyborców, udostępniona m.in. z myślą o wyborcach z niepełnosprawnościami, efekt współpracy ekspertów Ministerstwa Cyfryzacji, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Państwowej Komisji Wyborczej oraz Centralnego Ośrodka Informatyki, co niewątpliwie wpłynęło na jej relatywnie dużą popularność i zaufanie.

Część z wyborców wskazuje tymczasem, że wspomniana usługa nie działała prawidłowo, co spowodowało, że skuteczne złożenie wniosku, a także przeprowadzenie procedury wpisu, nie było możliwe.

Problemy wyborców, którzy napotkali na trudności z wpisaniem się do rejestru wyborców, są zróżnicowane. Dotyczą one m.in. sytuacji, w których osoby, które złożyły wniosek, uczyniły to zbyt późno, aby mógł być on skutecznie rozpatrzony w ustawowym terminie. Istnieje jednak grupa wyborców,

którzy wniosek złożyli korzystając z usługi on-line odpowiednio wcześniej, ale wskazują na różnorodne trudności organizacyjne i techniczne związane z tą usługą, jakie wpłynęły ich zdaniem na uniemożliwienie skutecznego wpisu do rejestru wyborców i w efekcie – wzięcie udziału w wyborach.

W swoich skargach obywatele podnoszą także kwestię braku jakichkolwiek wiadomości w odpowiedzi na złożone w systemie e-PUAP wnioski (potwierdzenia, rozstrzygnięcia wniosku) lub zamieszczanie na stronie obywatel.gov.pl mylących ich informacji.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie skuteczności i adekwatności przyjętych procedur usługi wyborczej on-line mającej umożliwiać wyborcom wpis do rejestru wyborców, w szczególności w kontekście jej funkcjonowania w praktyce.

**Minister Cyfryzacji** w piśmie z 22 listopada 2018 r. potwierdził, że po ostatnich wyborach samorządowych do resortu także wpłynęło kilkanaście skarg od obywateli na realizację ich wniosków o dopisanie do rejestru wyborców w miejscu stałego przebywania. W pierwszej kolejności dotyczyły one sytuacji, w których obywatele dowiadywali się o braku możliwości głosowania w lokalu wyborczym. Wskazuje to na brak rozpatrzenia wniosku i kontaktu w sprawie ewentualnego uzupełnienia wniosków oraz o braku wydania decyzji pozytywnej lub odmownej. Przedstawione przez Rzecznika przykłady potwierdzają powyższą sytuację. Urzędy, które nie obsłużyły złożonych wniosków, wskazywały na ich niekompletność, wprowadzając tym samym użytkowników w błąd (w kontekście brzmienia art. 19 Kodeksu wyborczego). Urzędy te nie sprostały wymogom elektronicznej administracji i Kodeksu Wyborczego: nie rozpatrzyły w ustawowym terminie wniosków złożonych drogą elektroniczną, nie poinformowały o tym obywateli, nie dając im szans na ewentualne przedłożenie dodatkowych dokumentów, ani nie poinformowały obywateli o podjętych w ich sprawach decyzjach. Wyciągając wnioski z zaistniałej sytuacji. Ministerstwo Cyfryzacji podjęło prace nad rozbudową systemu ePUAP o moduł umożliwiający sprawdzenie stanu sprawy przez użytkownika oraz nad rozwiązaniami, które ułatwią gminom analizę posiadanych danych. Mając na uwadze zbliżający się rok, w którym odbędą się wybory do Parlamentu Europejskiego i wybory parlamentarne, Ministerstwo Cyfryzacji zorganizuje spotkanie z właścicielami biznesowymi procesu – Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji i Krajowym Biurem Wyborczym – w sprawie ewentualnego doprecyzowania procesów wspierających procedury wyborcze.

**19. Ministra Sprawiedliwości (KMP.570.3.2018 z 24 października 2018 r.)  
– w sprawie konieczności wprowadzenia w polskim porządku prawnym definicji tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.**

Rzecznik Praw Obywatelskich niezmiennie zwraca uwagę na konieczność wprowadzenia w polskim porządku prawnym definicji tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Postulat ten kieruje w oparciu o rekomendacje Komitetu ONZ Przeciwko Torturom oraz instytucji międzynarodowych działających w obszarze zapobiegania torturom i innemu złemu traktowaniu.

Dotychczasowe doświadczenia Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, który od 10 lat monitoruje stan przestrzegania praw osób pozbawionych wolności, pozwalają na stwierdzenie, że obowiązujące regulacje prawne w zakresie ochrony przed torturami i innym złym traktowaniem w miejscach detencji są niewystarczające. Brak przestępstwa tortur w kodyfikacji karnej utrudnia, lub wręcz uniemożliwia kwalifikację konkretnych czynów jako tortur w rozumieniu Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (dalej jako: Konwencja ONZ), jak również nie pozwala na przeprowadzenie szybkiego i bezstronnego dochodzenia w przypadku powzięcia informacji o stosowaniu tortur lub innego złego traktowania oraz wymierzenie odpowiedniej kary sprawcom.

Również Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) w swoich raportach z wizyt w Polsce w 2013 r. i 2017 r. informował o zarzutach niewłaściwego traktowania zatrzymanych przez funkcjonariuszy policji, które przekazały mu osoby pozbawione wolności w wizytowanych miejscach detencji. W ostatnim raporcie, opublikowanym w lipcu br., CPT wskazuje na szereg zarzutów dotyczących fizycznego znęcania się, w tym nadmierne użycie siły w czasie zatrzymania w stosunku do osób, które nie stawiały oporu, uderzenia pałkami, rażenie paralizatorem, zbyt mocne zakładanie kajdanek oraz bicie i kopanie podczas przesłuchań. Ustalenia delegacji CPT podczas wizyty w Polsce w 2017 r. wyraźnie wskazują, że osoby zatrzymane w areszcie policyjnym nadal narażone są na znaczne ryzyko złego traktowania.

Rzecznik przypomniał, iż Polska, ratyfikując Konwencję ONZ zobowiązała się do ochrony obywateli przed torturami poprzez m.in.: wprowadzenie odrębnego przestępstwa tortur, walkę z bezkarnością polegającą na prowadzeniu skutecznego śledztwa oraz wymierzeniu adekwatnych kar wobec sprawców, a także zapewnienie ofiarom zadośćuczynienia i odszkodowania. Tymczasem w Polsce nadal brakuje instrumentów prawnych umożliwiających skuteczne przeciwdziałanie torturom i złemu traktowaniu. Polskie ustawodawstwo karne nie uwzględnia bowiem wszystkich elementów definicji tortur zawartej w art. 1 Konwencji ONZ. Przepisy penalizują czyny świadczące o złym traktowaniu obywateli przez funkcjonariuszy publicznych, lub osób działających na ich polecenie. Pomijają natomiast udział innych osób np. występujących w charakterze urzędowym lub osób działających za ich wyraźną lub milczącą zgodą, na co wskazuje Konwencja ONZ. Polskie przepisy nie przewidują także

przestępstwa tortur lub innego złego traktowania wynikającego z wszelkiej formy dyskryminacji.

Rzecznik zwrócił się do Ministra o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie kryminalizacji tortur oraz pełnego wdrożenia Konwencji ONZ w polskim ustawodawstwie.

## **20. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (V.7202.16.2018 z 24 października 2018 r.) – w sprawie potrzeby doprecyzowania regulacji dotyczących ochrony zwierząt.**

Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą śledzi podejmowaną, szczególnie przy udziale organizacji pozarządowych, dyskusję na temat kształtu regulacji dotyczących ochrony zwierząt. Jest to powodowane trafiającymi do Biura RPO skargami obywateli dotyczącymi obowiązujących obecnie przepisów i ich stosowania w obszarze związanym z własnością i posiadaniem zwierząt. Rzecznik wskazał, że aktualnie obowiązujące regulacje są w wielu miejscach nieprecyzyjne, bądź niewystarczające, powodując tym samym stan niepewności u adresatów wynikających z nich norm. Odnosi się to w szczególności do sposobu uregulowania cywilnoprawnego statusu zwierząt, a także m.in. zasad prowadzenia schronisk dla zwierząt.

W ocenie Rzecznika najpoważniejsze wątpliwości, jakie budzi reżim prawny ochrony zwierząt, związane są z niezapewnieniem dostatecznych mechanizmów ochrony konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności. Choć ustawa o ochronie zwierząt (dalej jako: „u.o.z.”) przewiduje *explicite*, że zwierzę nie jest rzeczą, to w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy. Zwierzęta mogą zatem być przedmiotem w szczególności najpełniejszego prawa rzeczowego, jakim jest własność, w którą u.o.z. istotnie ingeruje. Zastrzeżenia, jakie niektóre instytucje związane z ochroną zwierząt budzą w kontekście ochrony prawa własności nie dotyczą jednak wyłącznie własności zwierząt. W praktyce, dochodzić może do sytuacji, w których – w oparciu o przepisy u.o.z. – następuje ograniczenie lub pozbawienie prawa własności nie tylko zwierząt.

Nieprzystawanie ogólnych reguł prawa cywilnego do statusu prawnego zwierząt przemawia, zdaniem Rzecznika, za koniecznością wprowadzenia do systemu prawnego regulacji szczególnych (przede wszystkim dotyczących zwierząt domowych), które pozwalałyby gminom realizować nałożone na nie zadania bez wątpliwości prawnych i zapewniały odpowiedni poziom bezpieczeństwa prawnego właścicielom zwierząt.

Zjawisko porzucania zwierząt domowych jest, mimo licznych kampanii informacyjnych i społecznego piętnowania podobnych przypadków, często spotykane w Polsce. W ocenie Rzecznika, warto rozważyć wprowadzenie do u.o.z. regulacji określających ramy prawne przekazania „niechcianego” zwierzęcia gminie, co mogłoby się przyczynić do ograniczenia procederu porzucania zwierząt.

Rzecznik wskazał, że jednym z zadań gmin wskazanych w u.o.z. jest odławianie i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom. Sposób wykonywania przez gminy obowiązków w tym zakresie jest stałym przedmiotem kontroli właściwych organów władzy publicznej, a także monitoringu organizacji działających na rzecz zwierząt. Biorąc pod uwagę prawa właścicieli zwierząt, Rzecznik dostrzegł dwa zasadnicze mankamenty obowiązujących regulacji: brak możliwości tworzenia przez gminy lokalnie działających „przysług” oraz kwestia ponoszenia kosztów związanych z odłowieniem i pobytem w schronisku zwierzęcia, które ma właściciela. Pierwszy z problemów mogłoby, zdaniem Rzecznika, rozwiązać przyjęcie regulacji, umożliwiających gminom tworzenie lokalnie działających, niewielkich „przysług”, które z definicji przeznaczone by były na czasowy pobyt niewielkiej liczby odłowionych zwierząt. Odnośnie drugiego zagadnienia, Rzecznik zauważył, że istniejąca praktyka związana z pobieraniem opłat od właścicieli odłowionych zwierząt w związku z ich odłowieniem i przetrzymywaniem w schronisku dla zwierząt prowadzi do wniosku, że niezbędne jest jednoznaczne rozstrzygnięcie przepisami prawa o zakresie obowiązków finansowych właściciela odnalezionego zwierzęcia. Ustawodawca powinien zdecydować, czy w ogóle w omawianych sytuacjach właściciel powinien partycypować w kosztach odłowienia i przetrzymywania w schronisku zwierzęcia, a jeżeli tak, to w jakim zakresie i w jakich przypadkach. Rozstrzygnięcia wymagałaby również forma określania ewentualnych „opłat” ponoszonych na rzecz gminy z omawianego tytułu.

Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę, że przepisy u.o.z. nie określają zasad kontroli organu nad odebrany właścicielowi zwierzęciem, a także nie rozstrzygają o obowiązkach podmiotu, któremu to zwierzę powierzono. Zasadne jest zatem uzupełnienie obowiązujących przepisów w tym zakresie.

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

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi** w piśmie z 29 listopada 2018 r. wyjaśnił, że obecny kształt regulacji prawnych zawartych w ustawie o ochronie zwierząt w zakresie poruszonym w piśmie Rzecznika został nadany w trakcie prac nad poselskimi projektami zmieniającymi ustawę, przy wydatnym udziale przedstawicieli niektórych organizacji statutowo zajmujących się ochroną zwierząt. Kolejne zmiany tej ustawy wprowadzane były poselskimi projektami i podlegały ocenie zarówno prawników sejmowych, jak i senackich, oraz zostały przyjęte: przez Sejm, zaakceptowane przez Senat i podpisane przez Prezydenta Rzeczypospolitej. W odniesieniu do podnoszonych przez Rzecznika wątpliwości Sekretarz Stanu poinformował, że nie wydaje się właściwe ustanowienie możliwości oddania zwierzęcia domowego do schroniska, biorąc pod uwagę przepełnienie schronisk oraz dodatkowe obciążenie gmin kosztami utrzymywania tych zwierząt.



**21. Ministra Sprawiedliwości (VII.561.32.2018 z 27 października 2018 r.)  
– w sprawie zmiany trybu przeprowadzania konkursów na stanowisko  
sędziego.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły skargi osób, które po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (dalej jako: ustawa o zmianie ustawy o KSSiP z 2017 r.) mają ograniczoną czasowo – do pięciu lat – możliwość ubiegania się o stanowisko sędziego sądu rejonowego w trybie konkursowym. Problem ten dotyczy przede wszystkim absolwentów aplikacji sędziowskiej (I i II rocznika), aplikantów sędziowskich (III i IV rocznika) KSSiP, a poza tym referendarzy sądowych i asystentów sędziego, którzy w latach 2011–2016 zdali egzamin sędziowski, którzy nie dokonali wyboru wolnego stanowiska asesorskiego w trybie przewidzianym w art. 15 ust. 11 ustawy o zmianie ustawy o KSSiP z 2017 r.

Przyczyną takiego stanu rzeczy jest zawarte w ww. regulacji postanowienie, zgodnie z którym „kandydaci umieszczeni na liście, o której mowa w ust. 1, którzy nie dokonali wyboru stanowiska asesora sądowego, mogą ubiegać się o wolne stanowiska sędziowskie na zasadach obowiązujących przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w okresie 5 lat od dnia jej wejścia w życie”. W ocenie skarżących, regulacja ta prowadzi do naruszenia art. 60 oraz art. 2 Konstytucji, z uwagi na fakt, że 5-letni okres ogranicza tym osobom realną możliwość ubiegania się o stanowisko sędziego w trybie konkursowym. Czas ten jest niewystarczający, aby absolwenci aplikacji sędziowskiej w KSSiP, zainteresowani powołaniem na urząd sędziego, zrealizowali swoje aspiracje zawodowe.

Rzecznik wskazał, że skutkiem obowiązywania 5-letniego ograniczenia czasowego, o którym mowa w art. 15 ust. 11 ustawy o zmianie ustawy o KSSiP z 2017 r. jest to, że zdany egzamin sędziowski przez wskazane wyżej osoby oraz odbyty przez nie staż referendarski tracą w praktyce moc. Prowadzi to w konsekwencji do naruszenia zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa w odniesieniu do grupy wysoko wykwalifikowanych osób, które zamierzają podjąć służbę w wymiarze sprawiedliwości oraz działać na rzecz realizacji zasady sprawiedliwości i dobra wspólnego.

Ponadto, Rzecznik zauważył, że bardzo zbliżony przedmiotowo problem występuje w odniesieniu do dostępu do stanowisk asesorskich oraz sędziowskich w sądach powszechnych przez osoby, które ukończyły aplikację sądową prowadzoną przy sądach apelacyjnych przed utworzeniem: KSSiP, czyli w trybie powszechnie zwanym „starą aplikacją sądową”. W ocenie Rzecznika pierwszeństwo do nominacji na stanowisko sędziego dla absolwentów KSSiP w żaden sposób nie może stanowić uzasadnienia dla ograniczenia naboru do zawodu innym kandydatom, w tym absolwentom „starej aplikacji sądowej”.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o dokonanie zmiany art. 15 ust. 11 ustawy o zmianie ustawy o



KSSiP z 2017 r., poprzez zniesienie 5-letniej cezury czasowej wobec osób, które z różnych przyczyn nie dokonały wyboru stanowiska asesora sądowego i zamierzają ubiegać się o stanowisko sędziego sądu rejonowego w trybie konkursowym.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 3 grudnia 2018 r. nie podzielił poglądu Rzecznika, że decyzja o wyborze drogi dojścia do urzędu sędziego (przez udział w konkursach lub przez asesurę) musiała zostać podjęta przez osoby, o których mowa w art. 15 ust. 1 nowelizacji, w bardzo krótkim czasie. Już na etapie prac legislacyjnych nad nowelizacją, w tym podczas prowadzonych konsultacji społecznych, osoby te mogły rozważać, jakie konsekwencje pociągnie za sobą wybór jednej lub drugiej drogi. Za wadliwe uznał także twierdzenie, że osoby korzystające z urlopu rodzicielskiego, macierzyńskiego lub wychowawczego nie miały możliwości dojścia do zawodu sędziego przez asesurę, gdyż nie mogłyby objąć stanowiska asesorskiego. Wyjaśnił, że skuteczność mianowania na stanowisko asesora sądowego jest uzależniona od doręczenia aktu mianowania i objęcia stanowiska, podobnie jak w przypadku skuteczności powołania na stanowisko sędziego. Podsekretarz Stanu wskazał również, że nie jest zasadne twierdzenie o „zamrożeniu” przez Ministra Sprawiedliwości etatów sędziowskich. Czasowe niezamieszczanie ogłoszeń o wolnych stanowiskach sędziowskich w sądach rejonowych wiązało się z koniecznością zabezpieczenia etatów asesorskich dla absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Obecnie Minister Sprawiedliwości na bieżąco dokonuje obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich, jak i zabezpiecza etaty asesorskie dla kolejnych roczników aplikacji sędziowskiej. Wobec powyższych argumentów, w ocenie Ministra Sprawiedliwości, zniesienie ograniczenia czasowego, o którym mowa w art. 15 ust. 11 nowelizacji nie jest zasadne.

## **22. Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (VII.7033.13.2018 z 31 października 2018 r.) – w sprawie pozbawienia biernego prawa wyborczego pracowników naukowych w wyborach do władz uczelni wyższych.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga dotycząca pozbawienia biernego prawa wyborczego pracowników naukowych w wyborach do władz uczelni wyższych w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce (dalej jako: ustawa). Wprowadzone ograniczenie budzi wątpliwości Rzecznika pod kątem ochrony praw obywatelskich.

Zgodnie z ustawą członkiem rady uczelni, rektorem, członkiem kolegium elektorów, członkiem senatu, prezydentem i członkiem zgromadzenia federacji oraz członkiem innych organów uczelni publicznych określonych w statucie może być jedynie osoba, która nie ukończyła 67. roku życia do dnia rozpoczęcia kadencji. Oprócz tego w ustawie przewidziano ograniczenie wiekowe w zakresie możliwości pełnienia funkcji w instytucjach działających na rzecz wysokiej

jakości w systemie szkolnictwa wyższego i nauki, tj. Polskiej Komisji Akredytacyjnej, Radzie Doskonałości Naukowej i Komisji Ewaluacji Nauki. Członkiem tych instytucji nie może być osoba, która ukończyła 70. rok życia do dnia rozpoczęcia kadencji. Takie samo ograniczenie dotyczy członków Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, tj. instytucji, która odpowiedzialna jest za współdziałanie z organami władzy publicznej w zakresie polityki naukowej państwa oraz współpracę z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami działającymi w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki.

W ocenie Rzecznika zarówno osoby zasiadające we władzach uczelni, jak i pełniące funkcje w ww. instytucjach powinny posiadać odpowiednie doświadczenie i wiedzę. Praca w instytucjach służących promocji polskiej nauki i dbałości o jej rozwój i wysoki poziom wymaga zaś, by osoby odpowiedzialne za wykonywanie tych zadań były niekwestionowanymi autorytetami w swoich dziedzinach. Zdaniem Rzecznika wprowadzone ograniczenie wiekowe wyklucza możliwość pełnienia funkcji przez wybitnych specjalistów, których wiedza i doświadczenie mają kluczowe znaczenie dla odpowiedniej realizacji celów wspomnianych organów i instytucji. W tym kontekście wiek osób pełniących funkcje, tak długo, jak spełniają one wymogi posiadania odpowiedniej wiedzy i doświadczenia, stanowi cechę irrelevantną, a tym samym nieuzasadniającą wprowadzenia ograniczenia. Prawo podmiotu do wskazania i wybrania jako swojego przedstawiciela osoby, cechującej się najwyższym autorytetem, wiedzą i doświadczeniem, nie powinno być ograniczone jedynym czynnikiem, jakim jest obiektywny fakt ukończenia przez kandydata do pełnienia funkcji 67. lub 70. roku życia. W związku z tym zastosowane w kwestionowanych przepisach kryterium wieku wydaje się mieć charakter automatyczny, nieuwzględniający specyfiki działalności wskazanych organów funkcjonujących w sferze szkolnictwa wyższego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu usunięcie z ustawy ograniczenia wiekowego we wskazanym zakresie.

**Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego** w piśmie z 19 grudnia 2018 r. zauważył, że w ocenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest dopuszczalne – z punktu widzenia równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – wprowadzanie przepisów, zgodnie z którymi profesorowie uniwersyteccy przechodzą obowiązkowo na emeryturę z chwilą ukończenia 68. roku życia, zaś kontynuacja ich działalności zawodowej po ukończeniu 65. roku życia jest możliwa jedynie w oparciu o umowy na czas określony, które mogą być ponownie zawierane jedynie dwukrotnie, o ile przepisy te realizują zgodny z prawem cel w szczególności w zakresie polityki zatrudnienia i rynku pracy, taki jak wdrożenie wysokiej jakości nauczania oraz optymalny międzypokoleniowy rozdział stanowisk profesorskich, a także pod warunkiem, że przepisy te pozwalają na osiągnięcie tego celu za pomocą właściwych i koniecznych środków. Rozwiązania zastosowane w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce

mają analogiczny charakter i cel, a zatem – w opinii Ministra – nie są uzasadnione wątpliwości co do ich dopuszczalności.

### **23. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.881.2018 z 31 października 2018 r.) – w sprawie sposobu realizacji przez skazanych widzeń nagrodowych.**

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzone były postępowania wyjaśniające w związku z zarzutami skazanego, dotyczącymi sposobu realizacji przez osadzonych widzeń nagrodowych, o których mowa w art. 138 § 1 pkt 2 k.k.w. Wnioskodawca informował, że w Areszcie Śledczym w L. w pomieszczeniu służącym do odbywania przez skazanych widzeń bez osoby dozorującej zamontowane są kamery monitoringu, natomiast w Zakładzie Karnym w N. powyższe widzenia odbywają się w pomieszczeniu, w którym zdjęto drzwi.

Postępowanie wyjaśniające w kilku analogicznych przypadkach wykazało, że realizacja widzeń bez osoby dozorującej nie we wszystkich jednostkach penitencjarnych przebiega zgodnie z intencją ustawodawcy. Kwestią bezsporną jest, że jednym z podstawowych obowiązków Służby Więziennej jest zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w jednostce. Jednakże Rzecznik podkreślił, że zezwolenie na widzenie bez osoby dozorującej ma charakter nagrodowy, a o przyznaniu nagrody decyduje dyrektor. Zatem, ocena zachowania skazanego następuje już na etapie przyznawania nagrody. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której dyrektor postanawia przyznać ww. nagrodę skazanemu, co do którego istnieją jakiegokolwiek przypuszczenia, że swoim zachowaniem może stworzyć niebezpieczeństwo dla osoby odwiedzającej. Taka decyzja dyrektora nie znajdowałaby racjonalnego uzasadnienia, zwłaszcza przy uwzględnieniu, że art. 138 k.k.w. przewiduje 14 innych sposobów nagrodzenia skazanego.

W ocenie Rzecznika wątpliwa wydaje się być również argumentacja, zgodnie z którą w określonych sytuacjach, przy braku nadzoru ze strony funkcjonariuszy Służby Więziennej, widzenie bez osoby dozorującej może przybrać formę widzenia określonego w art. 138 § 1 pkt 3 k.k.w. Wskazać należy, iż warunki, jakie powinno spełniać oddzielne pomieszczenie do odbywania widzeń bez osoby dozorującej zostały określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych. Zgodnie z powyższym rozporządzeniem, pomieszczenie do realizacji takich widzeń powinno być wyposażone m.in. w tapczan, fotel miękki, czy też wieszak na ręczniki. Natomiast pomieszczenia do udzielania widzeń bez osoby dozorującej nie są wyposażone w sposób określony w ww. rozporządzeniu. Zatem zakładając, iż w pomieszczeniu do widzeń bez osoby dozorującej, w określonym czasie, udzielane będzie tylko jedno widzenie, to nie należy tego utożsamiać z widzeniem określonym w art. 138 § 1 pkt 3 k.k.w., jako że nie są spełnione

wymogi techniczne pomieszczenia, a tym samym nie ma możliwości realizacji widzenia zgodnie z jego przeznaczeniem. Rzecznik wskazał również, iż to na administracji jednostki penitencjarnej leży obowiązek zapewnienia odpowiednich warunków realizacji widzeń, w tym widzeń nagrodowych. Zatem administracja zobowiązana jest wprowadzić takie rozwiązania, które gwarantują właściwe i zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie określonej formy widzenia nagrodowego.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości w sposobie realizowania nagrody w postaci widzenia bez osoby dozorującej.

**Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej** w piśmie z 30 listopada 2018 r. wyjaśnił, że nagroda, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 2 Kodeksu karnego wykonawczego jest szczególną formą wyróżnienia osadzonego za właściwe sprawowanie w trakcie odbywania kary. Udzielana powinna być wówczas, gdy zachowanie osadzonego nie budzi żadnych zastrzeżeń, w szczególności w kwestii możliwości naruszenia bezpieczeństwa jednostki organizacyjnej. Co do zasady powinna odbywać się bez obecności osoby dozorującej. Opisane w piśmie Rzecznika jednostkowe przypadki wynikają najprawdopodobniej z niewłaściwej interpretacji zapisów ustawy. Mogą oczywiście wystąpić okoliczności wymagające realizacji takiej formy nagrody w pomieszczeniu monitorowanym, jednak wówczas pomieszczenie to powinno być wyposażone w przesłony, które na czas realizacji takiej formy widzenia powinny przesłaniać kamery. W celu wyeliminowania wątpliwości co do zasad realizacji tej formy widzenia nagrodowego, niniejsze stanowisko zostanie przekazane dyrektorom okręgowym Służby Więziennej.

#### **24. Ministra Zdrowia (BPW.574.3.2014 z 5 listopada 2018 r.) – w sprawie braku przepisów regulujących transportowanie nieletnich do zakładów opieki zdrowotnej na podstawie orzeczeń sądu.**

W toku badania jednej ze spraw indywidualnych Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problem braku odpowiedniej regulacji prawnej warunków transportowania nieletnich do szpitali psychiatrycznych i innych zakładów leczniczych, skierowanych tam na podstawie orzeczeń sądu.

Rzecznik wskazał, że w obowiązujących przepisach brak jest regulacji, które precyzyjnie określałyby procedurę transportowania nieletnich do tego rodzaju placówek. Jedyną konkretną normą dotyczącą tej problematyki to § 7 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, zgodnie z którym do zakładu, do którego sąd skierował nieletniego z powodu zaburzeń psychicznych, upośledzenia umysłowego, choroby psychicznej, uzależnienia od alkoholu lub substancji psychoaktywnych, przewóz zapewnia na polecenie sądu właściwy zakład, w którym ma być wykonywany środek leczniczy.

Rzecznik w pierwszej kolejności zauważył, że § 7 wskazuje jedynie podmioty odpowiedzialne za zorganizowanie transportu (sąd i zakład leczniczy). Nie określa natomiast w ogóle warunków transportowania, w szczególności rodzaju środka transportu, konieczności dostosowania go do stanu zdrowia nieletniego, nie gwarantuje także nieletniemu obecności jego opiekuna prawnego lub personelu medycznego. Wyłącznie od woli i możliwości osób organizujących transport zależy więc, w jakich warunkach nieletni zostanie przewieziony do zakładu leczniczego. Ponadto, przepis ten odnosi się *expressis verbis* jedynie do pierwszego z ww. opisanych przypadków, tj. wykonania prawomocnie orzeczonego środka leczniczego. Brak jest analogicznej regulacji dotyczącej pobytów tymczasowych. Odnosnie do tej grupy transportów brak jest zatem nie tylko regulacji ich warunków, ale także wskazania podmiotu za nie odpowiedzialnego.

Nieletni, których sąd skierował do szpitala psychiatrycznego lub innego zakładu leczniczego, znajdują się w sytuacji, w której potrzebna jest im szczególna opieka, nie tylko ze względu na ich wiek, lecz także stan zdrowia, zwłaszcza psychicznego. Mogą być osobami niepełnosprawnymi intelektualnie, znajdować się w stanie ciężkiej depresji, cierpieć na inne zaburzenia psychiczne, być po próbie samobójczej lub zażyciu środków odurzających. Osoby w takich stanach, zwłaszcza osoby młode, potrzebują wsparcia osoby bliskiej, jak również odpowiedniej opieki medycznej. Przewiezienie ich do właściwej placówki może trwać wiele godzin. Pozostawienie ich w tym czasie bez tej opieki stwarza zagrożenie dla ich bezpieczeństwa, zdrowia, a nawet życia.

W opinii Rzecznika zapewnienie nieletnim właściwych warunków transportu to kwestia nie tylko poprawy komfortu ich podróży, lecz także odpowiedzialności władz publicznych za nieletniego. Transport do placówki leczniczej w sytuacjach uregulowanych w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich nie ma charakteru dobrowolnego, lecz następuje w wykonaniu orzeczenia sądu. W takim zaś przypadku to organy państwa przejmują odpowiedzialność za nieletniego w czasie transportu i to na tych organach ciąży obowiązek zapewnienia właściwych warunków transportu. Tymczasem obowiązujące przepisy regulują te warunki w bardzo ograniczonym zakresie.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie oraz przekazanie informacji na temat podjętych działań.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 27 listopada 2018 r. stanął na stanowisku, iż nowelizacja ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich powinna uwzględniać określenie m.in. zasad przyjmowania nieletniego do podmiotu leczniczego, przenoszenia i zwalniania z tego podmiotu, oraz zasad zabezpieczenia przewozu nieletnich, w tym pokrywania kosztów odpowiedniego transportu. Wskazał także, że zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości powołany został Zespół do przeprowadzenia analizy dotychczasowych regulacji prawnych w zakresie postępowania w sprawach nieletnich, dostosowania tych regulacji do obowiązujących obecnie standardów i

wypracowania nowych rozwiązań prawnych. W wyniku zakończonych już prac Zespołu, wypracowana została wstępna wersja projektu nowelizacji ustawy. W celu uzyskania najbardziej aktualnych informacji dotyczących projektu oraz etapu prac legislacyjnych, za zasadne należy zatem uznać zwrócenie się do Ministra Sprawiedliwości.

**25. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.502.4.2018 z 6 listopada 2018 r.) – w sprawie braku wsparcia dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością, w kryzysie psychicznym po uzyskaniu pełnoletności.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problem braku systemowych rozwiązań odnośnie zakresu oraz form wsparcia dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością, dotkniętych kryzysem psychicznym, które po uzyskaniu pełnoletności i opuszczeniu placówki leczniczej dla nieletnich nadal wymagają kompleksowego i specjalistycznego wsparcia, a rodzina nie jest w stanie zapewnić im stosownej opieki i terapii.

Rzecznik zwrócił uwagę, że polskie prawo nie przewiduje współdziałania szpitala, sądu, organów pomocy społecznej i rodziców/opiekunów na rzecz zintegrowania działań zmierzających do zapewnienia osobie potrzebującej specjalistycznego wsparcia i terapii. Zwolnienie pełnoletniego dziecka z placówki zajmującej się dzieckiem w kryzysie psychicznym nie niesie za sobą żadnej oferty dla rodzica, który oczekuje wsparcia w dalszej opiece nad dorosłym dzieckiem. Brak jest w systemie jednostki, która w sytuacji osiągnięcia przez nieletniego 18 lat i automatycznego zwolnienia z Krajowego Ośrodka Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich, przejęłaby w sytuacjach koniecznych, potwierdzonych np. opinią medyczną kontynuację procesu leczenia i terapii oraz edukacji.

Roli tej nie spełnia oferta placówek i rodzin zastępczych prowadzonych na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, gdyż są one dedykowane dzieciom do uzyskania pełnoletności, a starsi wychowankowie przebywają w pieczy zastępczej tylko do zakończenia procesu edukacji. Ponadto, niedostateczna jest wciąż liczba mieszkań chronionych dedykowanych osobom z zaburzeniami psychicznymi, co w sposób istotny ogranicza dostęp do kompleksowego wsparcia osób, które trwale lub przejściowo mają problemy z samodzielnym funkcjonowaniem w środowisku i pomocą taką winny być objęte niezwłocznie.

Troska rodziców o swe dzieci, o ich przyszłość w sytuacji, gdy są pozostawieni sami z problemem i napotykają na brak współpracy ze strony dzieci, powoduje, że sięgają do metody ostatecznej, to jest wystąpienia o ubezwłasnowolnienie swoich dzieci w celu sprawowania w sposób adekwatny do potrzeb opieki. Tymczasem w opinii Rzecznika instytucja ubezwłasnowolnienia, jako instytucja zastępczego podejmowania decyzji, powinna zostać zniesiona i zastąpiona systemem wspieranego podejmowania decyzji.



Rzecznik przypomniał również, że niesienie pomocy rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych to najistotniejsze zadanie szeroko rozumianego systemu opieki, a art. 71 ust. 1 Konstytucji gwarantuje uwzględnienie dobra rodziny w polityce państwa, jak też szczególną pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Tak wyznaczony standard pomocy względem rodziny w której występuje niepełnosprawność wzmacnia norma art. 69 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika istniejący system szeroko rozumianej opieki i wsparcia dla osób z niepełnosprawnością i ich rodzin nie odpowiada potrzebom społecznym, sprzyja łamaniu praw człowieka i pozostawia osoby najbardziej potrzebujące i ich rodziny w poczuciu bezradności. Wobec powyższego konieczne jest podjęcie dyskusji nad wypracowaniem spójnych systemowo rozwiązań, które pozwolą zabezpieczyć dobro niepełnosprawnego młodego człowieka i będą stanowić wsparcie dla rodziny, bez konieczności ingerowania w sferę praw podmiotowych osób z niepełnosprawnością.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanego problemu.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 10 grudnia 2018 r. wskazała, że osoby z zaburzeniami psychicznymi, podobnie jak inne osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i życiowej, mogą korzystać, zależnie od potrzeb ze świadczeń z pomocy społecznej, przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej. Ponadto system pomocy społecznej na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej o pomocy społecznej, oferuje osobom z zaburzeniami psychicznymi formy wsparcia środowiskowego, kierowane wyłącznie do tej grupy osób. Należą do nich usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone: w ośrodkach wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w szczególności w środowiskowych domach samopomocy, w miejscu zamieszkania oraz w mieszkaniach chronionych. Podsekretarz Stanu zapewniła, że resort polityki społecznej rozszerza i planuje nadal poszerzać dostępność usług w środowiskowych domach samopomocy także w odniesieniu do osób wymagających wzmożonej opieki, poprzez rozwój sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Priorytetowym działaniem resortu jest zaś likwidacja tzw. „białych plam” czyli powiatów, na terenie których nie funkcjonują jeszcze tego typu jednostki.

#### **26. Ministra Energii (IV.7215.186.2016 z 7 listopada 2018 r.) – w sprawie stosowania przez właścicieli i zarządców zasobów lokalowych podzielników kosztów ciepła dla potrzeb rozliczania kosztów ciepła dostarczanego do lokali mieszkalnych i użytkowych w budynkach wielolokalowych.**

Od kilku lat w sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problematyka stosowania przez właścicieli i zarządców zasobów



lokalowych podzielników kosztów ciepła dla potrzeb rozliczania kosztów ciepła dostarczanego do lokali mieszkalnych i użytkowych w budynkach wielolokalowych. Problem dokonywania rozliczeń kosztów ciepła przy wykorzystaniu wspomnianych urządzeń budzi wiele kontrowersji i stale poruszany jest w licznych skargach od obywateli wpływających do Biura RPO.

W wystąpieniu, skierowanym w 2017 r. do Ministra Energii, Rzecznik zwrócił uwagę na brak uregulowań prawnych, określających sposób funkcjonowania i użytkowania w lokalach mieszkalnych, dla potrzeb rozliczenia kosztów zużycia energii cieplnej, podzielników kosztów ciepła, oraz zasad dokonywania rozliczeń kosztów ciepła dostarczanego do lokali w budynkach wielolokalowych przy wykorzystaniu wspomnianych urządzeń. W odpowiedzi Minister poinformował o powołaniu Grupy Roboczej ds. określenia wytycznych dla indywidualnego rozliczania kosztów zakupu ciepła w budynkach wielolokalowych, której zadaniem jest m.in. przygotowanie wymagań dla instalacji rozprowadzających ciepło w budynkach wielolokalowych, a także szczegółowych wymagań dla właścicieli lub zarządców budynku w zakresie zasad podziału kosztów zużycia energii cieplnej, zapewniających przejrzystość i dokładność rozliczania indywidualnego za pomocą wykorzystywanych podzielników kosztów.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o nadesłanie informacji, na jakim etapie znajdują się prace wspomnianej Grupy Roboczej, a w szczególności informacji, czy zostały określone wytyczne dla indywidualnego rozliczania kosztów zakupu ciepła w budynkach wielolokalowych.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Energii** w piśmie z 29 listopada 2018 r. poinformował, że Członkowie Grupy Roboczej podczas ostatniego posiedzenia, które odbyło się dnia 27 września 2018 r. ze względu na szeroki zakres zadań oraz w celu usprawnienia pracy, utworzyli dwa zespoły. Pierwszy z zespołów pracuje nad przygotowaniem zbioru zaleceń do metodyki rozliczania kosztów ciepła dostarczonego do budynku wielolokalowego, ułatwiającego prawidłowe jego rozliczanie na poszczególne lokale. Zalecenia te będą określały: optymalny sposób opomiarowania instalacji w budynku, kwestie, które powinien normować wewnętrzny regulamin rozliczeń danego budynku oraz zalecane metodologie podziału kosztów ciepła, dla opisanych metod opomiarowania budynku wraz ze wzorami do obliczeń. Drugi z zespołów pracuje nad techniczną stroną pomiarów ciepła zużytego przez dany budynek/lokal oraz nad opiniowaniem w tym zakresie obowiązujących przepisów prawa. Wnioski z pracy poszczególnych zespołów będą udostępniane wszystkim członkom Grupy Roboczej.

**27. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7060.122.2016 z 8 listopada 2018 r.) – w sprawie zróżnicowania metod ustalania wysokości emerytury na nowych zasadach w zależności od miesiąca, w którym został złożony wniosek.**

Rzecznik Praw Obywatelskich powrócił do kwestii zróżnicowania metod ustalania wysokości emerytury na nowych zasadach w zależności od miesiąca, w którym został złożony wniosek. Podjęcie działań w tej materii zapowiadał resort rodziny, pracy i polityki społecznej. Tymczasem Rzecznik powziął informację, że do chwili obecnej żadne działania, czy to dotyczące zmiany przyjętej wykładni czy też na gruncie legislacyjnym nie zostały zainicjowane.

Z kierowanych do Rzecznika skarg w dalszym ciągu wynika, że ubezpieczeni nie są świadomi konsekwencji złożenia wniosku o emeryturę w czerwcu, nie uzyskują w tym przedmiocie wyczerpujących pouczeń ze strony organu rentowego, czy to w kwestii wstrzymania się ze złożeniem wniosku czy też możliwości wycofania już złożonego wniosku do czasu uprawomocnienia się decyzji organu rentowego. Skarżący, którym ustalono niekorzystnie wysokość emerytury w czerwcu w ubiegłych latach domagają się prawidłowego ustalenia jej wysokości. Szczególnie dotkliwy brak możliwości wyboru momentu złożenia wniosku o emeryturę dotyczy osób, którym przyznana została (będzie) emerytura z urzędu w miejsce dotychczas pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy, a wiek emerytalny ukończą w czerwcu. Negatywne skutki mogą dotyczyć również osób pobierających świadczenie przedemerytalne czy emeryturę pomostową, do których prawo ustaje z dniem osiągnięcia wieku emerytalnego (ustalania prawa do emerytury powszechnej), w przypadku ukończenia tego wieku w czerwcu.

W ocenie Rzecznika stosowanie do wniosków złożonych w czerwcu omawianego sposobu ustalenia emerytury prowadzi do niedopuszczalnego zróżnicowania zasad ustalania wysokości emerytury. Stanowi swoistą pułapkę prawną, iż wyłącznie w zależności od miesiąca złożenia wniosku w ramach tego samego kwartału świadczeniobiorca ponosiłby negatywne konsekwencje z tytułu odprowadzania kolejnych składek, otrzymując wbrew oczekiwaniom niższe świadczenie. Przy czym wyeliminowanie różnic pomiędzy czerwcem, a pozostałymi miesiącami nie powinno sprowadzać się do zmiany, która pogarszałaby sytuację osób przechodzących na emeryturę w pozostałych 11 miesiącach roku. Zdaniem Rzecznika celowe wydaje się zastosowanie przy ustalaniu wysokości emerytury w czerwcu (II kwartał) regulacji art. 25a ust 2 pkt 2 ustawy emerytalnej, tak jak w pozostałych miesiącach II kwartału (kwiecień, maj).

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przekazanie informacji o działaniach podjętych w przedmiotowej sprawie.

#### **28. Ministra Sprawiedliwości (IV.510.9.2014 z 13 listopada 2018 r.) – w sprawie funkcjonowania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej.**

Rzecznik Praw Obywatelskich powrócił do korespondencji dotyczącej funkcjonowania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (dalej jako: ustawa). Jak wynika z ostatnich doniesień prasowych, prawidłowe

funkcjonowanie dotychczasowych punktów darmowej pomocy prawnej od 1 stycznia 2019 r. może być zagrożone.

Jako jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy wskazano brak przepisów wykonawczych określających zasady wyłaniania organizacji pozarządowych mających prowadzić od nowego roku punkty bezpłatnego poradnictwa prawnego (projekt rozporządzenia powinien przygotować przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego). W efekcie konkursy te (już organizowane przez starostów z uwagi na nagłący, krótki termin pozostały do końca roku) prowadzone są na dotychczasowych zasadach, co budzi obawy o ich skuteczność, jeżeli okaże się, iż nowe przepisy wykonawcze będą różniły się od dotychczasowych.

W przypadku złożenia odwołania przez którąkolwiek z niewyłonionych organizacji, otwarcie punktu może zostać zablokowane. W przywołanym artykule wskazano również, iż nadal brakuje przepisów wykonawczych w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Zgodnie z art. 13 ustawy – w brzmieniu nadanym nowelizacją z dnia 15 czerwca 2018 r. – do ich wydania zobowiązany jest Minister Sprawiedliwości. Projekt rozporządzenia nadal pozostaje na etapie prac legislacyjnych. Dodatkowo wskazano na budzące wątpliwości zapisy projektowanego rozporządzenia m.in. w zakresie wymaganego wyposażenia pomieszczenia, w którym udzielane są porady.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o udzielenie informacji, na jakim etapie jest przygotowanie wskazanych powyżej aktów wykonawczych oraz o odniesienie się do sygnalizowanych zastrzeżeń.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 12 grudnia 2018 r. poinformował, iż w resorcie sprawiedliwości są aktualnie prowadzone zaawansowane prace legislacyjne nad projektem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Projekt ten jest po uzgodnieniach międzyresortowych, konsultacjach publicznych i opiniowaniu, na etapie przed skierowaniem wniosku o zwolnienie z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą. Projektowane rozporządzenie ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

### **29. Ministra Sprawiedliwości i Komendanta Głównego Policji (II.511.768.2018 z 13 listopada 2018 r.) – w sprawie doręczeń dokumentacji procesowej.**

W stałym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje funkcjonowanie systemu doręczeń dokumentacji procesowej w postępowaniu karnym. W polskim procesie karnym przekazywanie pism procesowych za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej jest zupełnie niewykorzystywane, mimo iż tego typu doręczenia umożliwia art. 132 § 3 k.p.k. W tym kontekście, zdaniem Rzecznika, zaskakujące wydaje się obowiązywanie regulacji przewidzianej w art. 138 k.p.k., zgodnie z którym, jeśli strony procesu

przebywają za granicą i nie wskazały zastępczego adresu do doręczeń w kraju, obowiązuje tzw. doręczenie fikcyjne. Korespondencja procesowa załączana jest do akt sprawy i traktowana jest jako doręczona. W opinii Rzecznika, pozostawienie korespondencji w aktach sprawy z mocą doręczenia fikcyjnego jest rozwiązaniem przestarzałym i nieadekwatnym do panujących realiów społecznych oraz zaawansowanego rozwoju technologicznego.

Rzecznik zwrócił również uwagę, że art. 138 k.p.k., ustanawiając obowiązek wskazania adresata w kraju dla każdej osoby przebywającej za granicą, niezależnie od tego w jakim państwie się ona znajduje, jest niezgodny z prawem międzynarodowym, a konkretnie z art. 5 ust. 1 Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, który nakazuje bezpośrednie doręczanie wszelkiej korespondencji procesowej osobie przebywającej na terytorium UE. Wnioski wpływające do Biura RPO wskazują na to, że w praktyce organy publiczne często odmawiają uwzględnienia adresu do doręczeń na terytorium innego państwa członkowskiego Unii, żądając wskazania adresu do doręczeń w Polsce.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie zainicjowania dokonania nowelizacji 138 k.p.k. mającej na celu dostosowania tego uregulowania do zasady zawartej w art. 5 ust. 1 Konwencji.

Zwracając się do Komendanta Głównego Policji Rzecznik poddał pod rozważenie przeprowadzenie kampanii informacyjnej (np. w postaci szkoleń), mającej na celu poszerzenie znajomości zasady bezpośredniego doręczenia dokumentacji procesowej w UE wśród organów stosujących prawo.

### **30. Prezesa Rady Ministrów (VII.600.74.2018 z 13 listopada 2018 r.) – w sprawie wyników kontroli NIK dotyczącej rządowego procesu legislacyjnego.**

Rzecznik Praw Obywatelskich od wielu lat monitoruje stan procesu legislacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem jego rządowych etapów. Właściwe przeprowadzenie działań prawodawczych jest bowiem kluczowe dla tworzenia przepisów, które uwzględniają konstytucyjny standard ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Szczególnie istotnym postulatem co do kształtu tego procesu jest konieczność oparcia systemu tworzenia prawa o zasadę partycypacji społecznej i dialogu wszystkich zainteresowanych grup i podmiotów. Właściwa racjonalizacja procesu prawodawczego w tym zakresie powinna przynieść pełną identyfikację problemów społecznych oraz prawidłowy dobór środków legislacyjnych dla rozwiązywania tych problemów. Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego zauważają również, że prawidłowo zrationalizowany proces legislacyjny powinien skutkować taką organizacją jego przebiegu, która zapewni późniejszą możliwość m.in. zweryfikowania legalności i celowości deklarowanych działań prawodawczych.

W odniesieniu do rozważań nad kształtem procesu legislacyjnego szczególnie istotna jest zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie

prawa, która wyraża się w funkcjonowaniu systemu prawa przy uznaniu bezpieczeństwa i pewności prawnej za jedno z jego najważniejszych wewnętrznych zasad. W opinii Rzecznika tworzenie i funkcjonowanie takiego systemu jest możliwe jedynie wtedy, kiedy poszczególne etapy procesu legislacyjnego są oparte na odpowiednich badaniach i na wiedzy. Proces legislacyjny w Polsce przeszedł długą drogę, podczas której zostały wypracowane narzędzia służące jego transparentności oraz uwzględnieniu partycypacji obywateli. Jednym z takich mechanizmów jest ocena wpływu (OW). Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem przyjął więc wnioski Najwyższej Izby Kontroli, która zbadała kwestię dokonywania oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

Dokonana przez NIK analiza 20 objętych kontrolą procesów legislacyjnych wskazała, że „dokonywanie OW nie jest powszechnie postrzegane jako instrument doskonalenia prawa, wspomagający podejmowanie przez decydentów politycznych decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych. W sytuacjach, w których ma miejsce przewaga aspektu politycznego, prowadzenie oceny wpływu potrafi stanowić głównie realizację wymogu formalnego”. W ocenie NIK „Bagatelizowanie znaczenia OW wpływa negatywnie na prowadzenie analiz w rządowym procesie legislacyjnym i generuje słabości tego procesu”.

Rzecznik uważa ocenę wpływu za niezwykle istotną szczególnie w pracach legislacyjnych nad aktami normatywnymi zakładającymi ingerencję w prawa i wolności człowieka i obywatela. Odpowiednia analiza, skutkująca uzyskaniem wiarygodnych informacji, jest – zdaniem Rzecznika – warunkiem koniecznym prawidłowo przeprowadzonego testu proporcjonalności, która stanowi jedną z przesłanek dopuszczalnych konstytucyjnie ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Proceduralny wymóg przeprowadzenia badań w procesie legislacyjnym pozwala na zachowanie przez ustawodawcę swobody w wyborze rozwiązania legislacyjnego przy jednoczesnym przejrzystym zaprezentowaniu branych pod uwagę alternatywnych rozwiązań. Ma to również istotne znaczenie wobec perspektywy oceny przez Trybunał Konstytucyjny rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę.

Rzecznik zwrócił się do Premiera z prośbą o przedstawienie obecnych i planowanych przez Radę Ministrów działań, mających w celu usunięcia słabości rządowego procesu legislacyjnego wykazanych w raporcie Najwyższej Izby Kontroli.

**Szef Centrum Analiz Strategicznych** w piśmie z 4 grudnia 2018 r. poinformował, że wskazana w piśmie Rzecznika kontrola NIK pozytywnie oceniła rolę Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w procesie legislacyjnym. Jednocześnie Prezes Rady Ministrów ustanowił Centrum Analiz Strategicznych (dalej CAS) oraz powołał Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów. CAS, jako nowo utworzona jednostka organizacyjna KPRM, stoi na straży utrzymania wysokiej jakości projektów aktów prawnych od chwili wpisania ich do harmonogramu Zespołu Programowania Prac Rządu, poprzez działania Stałego



Komitetu Rady Ministrów aż do akceptacji wydanej przez Radę Ministrów. Powołanie Centrum Analiz Strategicznych ma na celu wzmocnienie oceny merytorycznej projektów aktów normatywnych procedowanych przez Radę Ministrów.

### **31. Ministra Sprawiedliwości (IV.7214.110.2018 z 19 listopada 2018 r.) – w sprawie długotrwałości postępowań sądowych, toczących się z wniosku osób dotkniętych przemocą w rodzinie.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problem długotrwałości postępowań sądowych, toczących się z wniosku osób dotkniętych przemocą w rodzinie o nakazanie opuszczenia lokalu, na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Rzecznik przypomniał, że ww. przepis, wprowadzony do obrotu prawnego dnia 1 sierpnia 2010 r., w założeniu miał zapewnić szybką – choć nie natychmiastową – ochronę ofierze przemocy w rodzinie. Jednak na przykładzie rozpoznawanych w Biurze RPO spraw indywidualnych widać, że w praktyce dotrzymanie wskazanego w art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie terminu rozprawy (jeden miesiąc od dnia wpływu wniosku) oraz szybkie zakończenie postępowania sądowego jest trudne do osiągnięcia, zwłaszcza w przypadku, gdy strony korzystają z przysługujących im uprawnień procesowych. W tych okolicznościach konieczne wydaje się poszukiwanie rozwiązań, także organizacyjnych, tak aby możliwe było jak najszybsze wydanie w sprawie orzeczenia i zapewnienie bezpieczeństwa ofierze przemocy.

Jednym z rozwiązań, postulowanych przez Rzecznika i mogących przyczynić się do przyspieszenia postępowania w tego rodzaju sprawach, mogłoby być powierzenie tej kategorii spraw do rozpoznawania wydziałom rodzinnym sądów powszechnych. Niewątpliwie bowiem wnioski dotyczące rozpoznania spraw o nakazanie opuszczenia mieszkania osobie stosującej przemoc w rodzinie są związane ze sprawami rodziny i jej funkcjonowaniem. Zdaniem Rzecznika sędziowie rodzinni wydają się lepiej przygotowani do orzekania w tego typu sprawach, ponieważ dysponują jednocześnie wiedzą o ewentualnych problemach dotyczących konkretnej rodziny. Zobowiązanie do opuszczenia mieszkania na powyższej podstawie nie jest eksmisją orzeczoną w sprawach cywilnych, zaś nakaz opuszczenia lokalu na podstawie tego przepisu nie powoduje utraty tytułu prawnego, a jedynie czasowe ograniczenie korzystania z lokalu. Sąd w toku postępowania nie bada zatem tytułu prawnego uczestnika do zajmowanego lokalu, ale jedynie faktyczne relacje występujące między członkami rodziny. W odpowiedzi na powyższą propozycję Rzecznika Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało, że w resorcie już wcześniej dostrzeżono celowość wprowadzenia takiego rozwiązania i prowadzone są analizy dotyczące tego zagadnienia.

Ponieważ problem długotrwałości postępowań sądowych w omawianej kategorii spraw wciąż pozostaje aktualny, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o poinformowanie o ewentualnych działaniach planowanych lub

podjętych przez resort sprawiedliwości celem zapewnienia efektywnej pomocy w ochronie przed sprawcą poprzez art. 11 a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

**32. Ministra Sprawiedliwości (IV.7213.4.2018 z 21 listopada 2018 r.) – w sprawie braku regulacji umożliwiających odwrócenie skutków reprivatyzacji wobec byłych lokatorów objętych wyrokami eksmisyjnymi, po wydaniu przez Komisję Weryfikacyjną stosownej decyzji.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na niekorzystną sytuację prawną osób, wobec których wydane zostały z inicjatywy beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej prawomocne wyroki nakazujące opróżnienie i opuszczenie zajmowanych lokali mieszkalnych, jak również, wydane przeciwko beneficjentowi takiej decyzji, wyroki oddalające powództwo o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu. Wskazana grupa byłych lokatorów pozostaje poza ochroną przewidzianą w przepisach ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. W obecnym stanie prawnym brak jest bowiem przepisu, który stanowiłby w takich sytuacjach podstawę do przywrócenia byłym lokatorom prawa najmu na dotychczasowych zasadach tj. kontynuacji stosunku najmu, po wydaniu przez Komisję Weryfikacyjną jednej z decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 ww. ustawy.

Analiza procesu legislacyjnego wskazuje, że założeniem ww. ustawy miało być usunięcie wszelkich skutków decyzji reprivatyzacyjnych wydanych z naruszeniem prawa, w szczególności wyrównanie dotkliwych krzywd wyrządzonych lokatorom. W praktyce okazuje się jednak, że cel ten nie może zostać w pełni osiągnięty ze względu na złożoność stosunków prawnych, których nie uwzględnia ustawa o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych... Kwestia ta jest niezwykle istotna zarówno dla lokatorów, wobec których prawomocne wyroki eksmisyjne nie zostały wykonane, lokatorów, którzy dobrowolnie bądź w wyniku działań egzekucyjnych opuścili lokale mieszkalne w budynku, objętym reprivatyzacją, a także tych lokatorów, których sytuacja prawna ukształtowana została prawomocnymi wyrokami oddalającymi ich powództwo o ustalenia wstąpienia w stosunek najmu.

Rzecznik wskazał, że o ile – co do zasady – możliwe wydaje się przywrócenie stanu posiadania lokali byłym lokatorom, którzy zmuszeni zostali wskutek działań beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej do opuszczenia swoich mieszkań, to jednak w przypadku wymienionych wyżej grup byłych lokatorów, także tych, którzy w lokalach nadal zamieszkują, brak jest podstawy do przywrócenia w pełnym zakresie sytuacji prawnej, w jakiej znajdowali się przed wydaniem ww. prawomocnych orzeczeń sądowych. Z powodu braku wyraźnej regulacji w tym zakresie, decyzja Komisji Weryfikacyjnej nie może doprowadzić do



unicestwienia i bezskuteczności prawomocnych wyroków sądowych. W ocenie Rzecznika konieczne wydaje się zatem uregulowanie również sytuacji prawnej wymienionej grupy byłych lokatorów, którzy nie dysponują żadnymi skutecznymi środkami działania, z których mogliby skorzystać w opisanej sytuacji.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz o dokonanie zmian istniejących regulacji poprzez ich doprecyzowanie i uzupełnienie.

**33. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.518.21.2018 z 22 listopada 2018 r.) – w sprawie konieczności dostosowania norm prawa krajowego do standardów międzynarodowych w zakresie dostarczania danych dotyczących przemocy w bliskich związkach.**

Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) dnia 26 lipca 2018 r. opublikował opracowanie na temat gromadzenia danych statystycznych dotyczących przemocy w bliskich związkach, w którym eksperci Instytutu przedstawili zalecenia dla Polski dotyczące poprawy sytuacji w tym obszarze.

Dokonana przez Rzecznika Praw Obywatelskich analiza powyższego raportu oraz przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wskazuje na konieczność dostosowania norm prawa krajowego do standardów międzynarodowych w zakresie dostarczania danych określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw (Dyrektywie ws. Praw Ofiar) oraz w Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencji Sтамбуlskiej).

Wskazania Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn są zbieżne z postulatami legislacyjnymi zgłaszanymi już wcześniej przez Rzecznika. W wystąpieniach kierowanych do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik podnosił potrzebę rozszerzenia definicji przemocy w rodzinie, którą posługuje się ustawa w taki sposób, aby swoim zakresem obejmowała przemoc ekonomiczną oraz relacje osób, które nie pozostają w stałym związku lub małżeństwie i nie mieszkają razem, a mimo to dochodzi między nimi do aktów przemocy. Wskazywał także na konieczność rozszerzenia zakresu stosowania ustawy na sytuacje, gdy do przemocy dochodzi poza rodziną. Ograniczenie stosowania zapisów ustawowych wyłącznie do zaistnienia przemocy w rodzinie powoduje, że brak jest wymaganych Konwencją Sтамбуlską środków ochrony kierowanych do ofiar przemocy doświadczanej w innych obszarach życia (m.in. na uczelniach, w szkołach, w przestrzeni publicznej).

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska w omawianym zakresie oraz rozważenie zasadności podjęcia inicjatywy legislacyjnej.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 27 grudnia 2018 r. poinformowała, że najbliższym czasie projekt nowej ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw zostanie skierowany do uzgodnień międzyresortowych i z partnerami społecznymi oraz konsultacji publicznych. Zapewniła, że wyrażana w piśmie Rzecznika propozycja zmian w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w kontekście opracowania Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn oraz postanowień Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, zostanie również poddana analizie.

#### **34. Ministra Infrastruktury (III.7044.45.2018 z 22 listopada 2018 r.) – w sprawie uregulowania wymiaru przerw na odpoczynek kierowcom transportu miejskiego.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problem praktycznych trudności z zagwarantowaniem należytego wymiaru przerw na odpoczynek kierowcom transportu miejskiego, wykonującym przewozy regularne, których trasa nie przekracza 50 km.

Gwarantowane okresy odpoczynku takich kierowców wynikają z przepisów ustawy o czasie pracy kierowców. Okazuje się jednak, że istniejące regulacje nie zapewniają w praktyce kierowcom przerw w prowadzeniu pojazdu. Dzieje się tak dlatego, że ustawodawca nie dostrzegł występowania znacznych utrudnień w komunikacji miejskiej, związanych z zatorami ulicznymi, zmianami organizacji ruchu wskutek budowy lub remontu dróg, wypadkami drogowymi, awariami pojazdów itp. Wymusza to często na kierowcach jazdę bez przerwy w celu nadrobienia opóźnień w stosunku do założonego rozkładu jazdy.

Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że powyższa sytuacja nie jest objęta kontrolą sprawowaną przez Państwową Inspekcję Pracy oraz Inspekcję Transportu Drogowego, ponieważ obowiązujący system ewidencji czasu pracy kierowcy nie przewiduje wpisów dotyczących wyjazdu na trasę kursu oraz czasu przyjazdu na przystanek końcowy trasy. Ponadto, wątpliwości budzić może już sama możliwość uznawania przerw międzykursowych na pętlach (przystankach) za przerwy w pracy, skoro kierowca pozostaje w autobusie udostępnionym pasażerom.

Aby uniknąć trudności z utrzymaniem odpowiedniego poziomu zatrudnienia kierowców wykonujących przewozy miejskie i podmiejskie, większość przewoźników uznaje przerwy w prowadzeniu pojazdów za czas pracy. Powyższe rozwiązania nie eliminują niestety naruszeń przepisów dotyczących obowiązkowych przerw na odpoczynek w prowadzeniu pojazdów, mających przecież istotne znaczenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także wymiar socjalny. Wymaga to, zdaniem Rzecznika, odpowiedniej zmiany regulacji ustawowej, która zapewni możliwość faktycznego korzystania z przerw przez kierowców wykonujących przewozy regularne w pełnej zgodzie z zasadami

stosowania norm dotyczących okresów prowadzenia pojazdów, obowiązkowych przerw w prowadzeniu i gwarantowanych okresów odpoczynku.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

### **35. Prezesa Rady Ministrów (II.511.773.2016 z 22 listopada 2018 r.) – w sprawie odmowy udostępniania akt w postępowaniu przygotowawczym.**

W stałym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problematyka odmowy udostępniania akt podejrzanemu w postępowaniu przygotowawczym oraz odmowy udostępniania podejrzanemu dowodów, na których oparto tymczasowe aresztowanie. Dostęp do akt stanowi warunek rzetelności postępowania i realizacji równości broni, zaś obrona musi mieć także prawo do otrzymywania kopii dokumentów znajdujących się w aktach i robienia z tych akt notatek.

Zapewnienie kontroli przez sąd zarządzeń prokuratorskich w zakresie odmowy udostępnienia akt w postępowaniu przygotowawczym wciąż nie ma charakteru zupełnego. Zażalenie na zarządzenie nieprokuratorskiego organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze rozpatruje prokurator sprawujący nadzór nad postępowaniem przygotowawczym, co oznacza, że gdy postępowanie przygotowawcze prowadzone jest w formie dochodzenia, zażalenie na odmowę udostępnienia akt z reguły rozpoznawać będzie prokurator nadzorujący to dochodzenie.

W ocenie Rzecznika konieczne jest wprowadzenie sądowej kontroli zarządzeń o odmowie dostępu do akt również nieprokuratorskich organów prowadzących postępowanie przygotowawcze, wprowadzenia rejestru wniosków o dostęp do akt i zarządzeń odmawiających dostępu na podstawie art. 156 § 5a k.p.k., zapewnienia odpowiedniego czasu na zapoznanie się z aktami sprawy przed posiedzeniem aresztowym, nałożenia na prokuratora obowiązku informowania podejrzanego i obrońcy o zamiarze albo fakcie złożenia wniosku o zastosowanie lub przedłużenie tymczasowego aresztowania oraz doręczenia jego odpisu podejrzanemu i jego obrońcy.

Kolejna kwestia dotyczy podstaw dowodowych tymczasowego aresztowania oraz kontroli decyzji dotyczących wglądu w akta postępowania w sprawach dotyczących tymczasowego aresztowania, pozostawionych w gestii prokuratora. Nowy art. 250 § 2b k.p.k. stanowi, że „jeżeli zachodzi uzasadniona obawa niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia albo wolności świadka lub osoby dla niego najbliższej, prokurator dołącza do wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania w wyodrębnionym zbiorze dokumentów, dowody z zeznań świadka, których nie udostępnia się oskarżonemu i jego obrońcy”. Skutkuje to nieujawnieniem podejrzanemu zawartych w treści tych zeznań okoliczności niekorzystnych dla niego, które mogą stanowić podstawę tymczasowego aresztowania, co z kolei ogranicza podejrzanemu możliwości efektywnego

podważania zasadności stosowania lub przedłużania tymczasowego aresztowania w warunkach zgodnych Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Bez zapewnienia dostępu do materiału dowodowego stanowiącego podstawę tymczasowego aresztowania nie można mówić o zapewnieniu kontrydiktoryjności postępowania. Zasadnym byłoby rozważenie wyeliminowania możliwości zastosowania tymczasowego aresztowania wyłącznie w oparciu o ustalenia poczynione na podstawie dowodów z zeznań świadków, o których mowa w art. 250 § 2b k.p.k., które nie są udostępniane oskarżonemu i jego obrońcy, albo przynajmniej poddanie kontroli sądowej słuszności arbitralnej decyzji prokuratora.

Pomimo wagi przedstawionego problemu i dwóch wystąpień skierowanych w przedmiotowej kwestii do Ministra Sprawiedliwości, do chwili obecnej Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Premiera o osobiste zainteresowanie się przedstawionym problemem.

### **36. Ministra Sprawiedliwości (II.510.1143.2018 z 22 listopada 2018 r.) – w sprawie potrzeby znowelizowania art. 226 Kodeksu postępowania karnego.**

W kręgu zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia tajemnicy zawodowej prawnie chronionej i jej rola w postępowaniu karnym. W ostatnich tygodniach powyższe zagadnienie było przedmiotem ożywionej debaty publicznej w Polsce, wywołanej w znacznej mierze przez doniesienia medialne o planowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości modyfikacji art. 180 § 2 k.p.k. w kierunku oddającym w ręce prokuratora decyzję o zwolnieniu osoby przesłuchiwanej z zachowania tajemnicy w postępowaniu przygotowawczym. Ostatecznie resort sprawiedliwości wycofał się z tych zamierzeń legislacyjnych.

Jednocześnie aktualny pozostaje problem rozbieżności w stosowaniu art. 226 k.p.k. Rzecznik zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 226 zd. 1 k.p.k. w odniesieniu do dokumentów zawierających informacje objęte tajemnicą stosuje się do nich te same zakazy i ograniczenia, jakie wynikają z art. 178-181 k.p.k. Do uchylenia tajemnicy dokumentu zawierającego tajemnicę zawodową określoną w art. 180 § 2 k.p.k. niezbędna jest zatem decyzja sądu. Wyjątkiem jest tu dokumentacja zawierająca tajemnicę lekarską – jej uchylenia w postępowaniu przygotowawczym może dokonać prokurator (art. 226 zd. 2 k.p.k.).

W ocenie Rzecznika nie można dopatrzeć się jakichkolwiek względów aksjologicznych przemawiających w zestawieniu z tajemnicą adwokacką, notarialną, czy dziennikarską – na niekorzyść tajemnicy lekarskiej. Co więcej, wyjątek z art. 226 zd. 2 k.p.k. de facto oznacza możliwość ominięcia przez prokuratora sądowej pieczy nad docieraniem do wiadomości objętych tajemnicą lekarską. Brak dostatecznej ochrony tajemnicy lekarskiej i związane z tym narażenie pacjentów na zbyt szeroki dostęp różnych organów i instytucji do

informacji związanych z sferą prywatności objętą stanem zdrowia i leczeniem może podważyć zaufanie stanowiące podstawę prawidłowych relacji pacjenta z lekarzem. Ponadto naruszenie obowiązku przestrzegania tajemnicy lekarskiej może skutkować pociągnięciem lekarza do odpowiedzialności zawodowej, cywilnej, a nawet karnej.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie podjęcia kroków legislacyjnych zmierzających do uchylecia art. 226 zd. 2 k.p.k. i poinformowanie o stanowisku zajęтым w tej kwestii.

### **37. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (VII.602.93.2015 z 22 listopada 2018 r.) – w sprawie praw wyborczych osób nigdzie niezamieszkałych.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło szereg skarg obywateli, którzy zgłosili różnorodne problemy z funkcjonowaniem rejestrów wyborców. Mając na względzie wagę powyższego zagadnienia dla realizacji gwarancji zasady powszechności wyborów, Rzecznik podjął jej pogłębioną i wszechstronną analizę, zwracając szczególną uwagę na sytuację wyborców nigdzie niezamieszkałych. Bezdomni obywatele wskazują bowiem na poważne bariery, jakie wciąż napotykają w procedurze wpisania do rejestru wyborców, co ma bezpośrednie przełożenie na realizację przez nich praw wyborczych.

Od kilku lat Rzecznik przedstawia postulaty koniecznych zmian w przepisach regulujących udział w wyborach wyborców nigdzie niezamieszkałych, w tym w szczególności dotyczące zmiany rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze. Odpowiedzi uzyskiwane na kolejne wystąpienia Rzecznika w 2017 i 2018 r. wskazywały, że w resorcie spraw wewnętrznych toczą się prace nad zmianą wspomnianego rozporządzenia. Niestety, mimo upływu wielu miesięcy, nie zakończyły się one przed wyborami samorządowymi 2018 r., co skutkowało – już w trakcie wyborów – występowaniem trudności osób nigdzie niezamieszkałych we wpisywaniu do rejestrów wyborców i w efekcie pozbawienia ich praw wyborczych. Powoduje to poważne zaniepokojenie i obawę Rzecznika o faktyczne pozbawienie tych osób praw wyborczych w dalszym ciągu, szczególnie w obliczu zaplanowanych na 2019 r. wyborów do Parlamentu Europejskiego, a następnie wyborów do Sejmu RP i Senatu RP oraz na urząd Prezydenta RP.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o informację na temat działań mających na celu pełne zagwarantowanie praw wyborczych wyborców nigdzie niezamieszkałych w kontekście funkcjonowania rejestrów wyborców, a w szczególności prac nad Projektem rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającego rozporządzenie w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze.



**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 28 grudnia 2018 r. poinformował, że z dniem 12 grudnia 2018 r. weszło w życie rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze. Nowelizacją dokonano zmiany pisemnej deklaracji zawierającej informacje niezbędne do wpisania do rejestru wyborców, polegającą na dodaniu odnośnika informującego osoby nigdzie niezamieszkałe o konieczności wpisania w miejsce przeznaczone na adres stałego zamieszkania, adresu umożliwiającego kontakt z tym wyborcą pracownikom organów gminy. W ocenie Ministra rozwiązanie to umożliwi osobom stale zamieszkującym na obszarze danej gminy, które z różnych względów nie są w stanie podać stałego adresu zamieszkania, złożenie przedmiotowego wniosku i w konsekwencji uzyskanie wpisu do rejestru wyborców.

**38. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.599.2017 z 22 listopada 2018 r.) – w sprawie warunków bytowych osadzonych w wieloosobowych celach mieszkalnych.**

Warunki bytowe w jednostkach penitencjarnych, w jakich przebywają osoby pozbawione wolności, pozostają od lat w stałym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich. Zarówno w toku rozpoznawania indywidualnych wniosków więźniów, jak również podczas czynności prowadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, pracownicy Biura RPO stwierdzają występowanie wielu problemów wynikających z kwaterowania osadzonych w wieloosobowych celach mieszkalnych, zwracając szczególną uwagę na warunki w celach większych niż dziesięcioosobowe.

Umieszczenie w bardzo dużych celach wielu osób, często mających deficyty z kontrolowaniem emocji, stymuluje wzrost napięcia i stresu, które znajdują upust w sytuacjach konfliktowych. Każdy konflikt, z uwagi na możliwość eskalacji, stanowi z kolei zagrożenie dla wewnętrznego bezpieczeństwa jednostki i bezpieczeństwa osobistego osadzonego. Cierpią przede wszystkim więźniowie słabsi, zajmujący z różnych powodów niższą pozycję w grupie. Przypadki znęcania się fizycznego i psychicznego, najczęściej mające miejsce właśnie w celach wieloosobowych, to zwykle nie zdarzenia spontaniczne i krótkotrwałe, a rozciągnięte w czasie i jeśli nawet nienagminne, to jednak każde jest osobistym i traumatyzującym przeżyciem konkretnej ofiary, o trudnych do przewidzenia i przewyciężenia konsekwencjach. Nie bez znaczenia jest również bardzo mała aktywność poza celą mieszkalną osób tymczasowo aresztowanych, jak i skazanych w zakładach karnych typu zamkniętego. W celach kilkunastoosobowych trudne są również warunki bytowe, godzące w poszanowanie prawa do prywatności. Niejednokrotnie cele te wyposażone są zaledwie w jedną toaletę i jedną umywalkę, co uniemożliwia osobie pozbawionej wolności załatwienie potrzeby fizjologicznej w każdym czasie.



Przepisy krajowe nie regulują maksymalnej pojemności cel mieszkalnych w jednostkach penitencjarnych. Mając jednak na uwadze kodeksową zasadę wykonywania kar i środków zapobiegawczych w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności ludzkiej, a także zalecenia międzynarodowe, należy stwierdzić, iż warunki sanitarno-higieniczne panujące w kilkunastoosobowych celach mieszkalnych, w jednostkach penitencjarnych typu zamkniętego, nie spełniają tych standardów.

Rzecznik Praw Obywatelskich dąży do tego, by warunki w więzieniu nie odbiegały od standardów przyjętych w społeczeństwie. Zatem liczba osadzonych, jak i codzienne czynności realizowane przez nich w celi mieszkalnej powinny odbywać się zgodnie nie tylko z normą prawną, ale również z normą kulturową i społeczną. Wobec powyższego skargi osadzonych na odbywanie kary w celach większych niż 10-osobowe będą uznawane w Biurze RPO za zasadne w związku z naruszeniem prawa do humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o przyjęcie planu likwidacji w jednostkach penitencjarnych typu zamkniętego wszystkich cel mieszkalnych większych niż dziesięcioosobowe i zabezpieczenie na ten cel środków finansowych. Poprosił również o powiadomienie o podjętych decyzjach w przedmiotowej sprawie.

**Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej** w piśmie z 19 grudnia 2018 r. podzielił pogląd Rzecznika dotyczący konieczności likwidacji w jednostkach penitencjarnych typu zamkniętego cel mieszkalnych większych niż dziesięcioosobowe. Poinformował, że w związku z koniecznością zapewnienia prawidłowego funkcjonowania jednostek penitencjarnych, m.in. zapewnienia bezpieczeństwa osadzonych, zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania karnego, a także zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc zakwaterowania w przypadku przyjmowania większej liczby osadzonych doprowadzanych, zmniejszanie pojemności tych cel odbywać się będzie sukcesywnie.

### **39. Prezesa Rady Ministrów (IX.517.1143.2018 z 29 listopada 2018 r.) – w sprawie zakazu wstępu do jednostek penitencjarnych osób uprzednio karanych.**

Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację, jakoby prowadzeniu działalności resocjalizacyjnej skazanych stały na przeszkodzie obowiązujące regulacje prawne. W ostatnim czasie odnotowano zmianę wieloletniej praktyki, wskutek czego do zakładów karnych i aresztów śledczych nie mogą obecnie wejść osoby współpracujące ze stowarzyszeniem „Bractwo Więzienne – Samarytania”, tj. byli więźniowie. Zakaz ten jest realizacją przepisu § 3 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie współdziałania podmiotów w wykonywaniu kar, środków karnych, kompensacyjnych, zabezpieczających, zapobiegawczych oraz przepadku, a także społecznej kontroli nad ich wykonywaniem (dalej: rozporządzenie), który stanowi, że „przedstawicielem

podmiotu współdziałającego w procesie resocjalizacji oraz osobą godną zaufania podejmującą działania, o których mowa w rozporządzeniu, może być osoba, która nie była skazana za przestępstwo popełnione umyślnie”.

Rzecznik zauważył, że resocjalizacja, rozumiana jako „powrót do społeczeństwa”, nie może być prowadzona w oderwaniu od przedstawicieli tego społeczeństwa. Doceniając zatem wagę ich udziału w wykonywaniu kary pozbawienia wolności, dopuszcza się aktywność w tym procesie organizacji społecznych. Działając poprzez określone organizacje (stowarzyszenia, fundacje, itp.), obywatele podejmują różne inicjatywy w celu współdziałania z administracją w wykonywaniu kary pozbawienia wolności i w prowadzeniu działalności resocjalizacyjnej, społecznej, kulturalnej, oświatowej, sportowej i religijnej na terenie jednostek penitencjarnych. Ustawodawca przyjął, że podmioty te podejmują działania w celu zwiększenia efektywności działania organów państwowych oraz wzmacniania praworządnego działania tych organów (art. 38 § 2 k.k.w.). W tej sytuacji naturalne wydaje się, że prawodawca powinien zagwarantować wspomnianym organizacjom warunki faktyczne i prawne, które umożliwią skuteczne współdziałanie z administracją więzienia w resocjalizacji osób pozbawionych wolności.

W ocenie Rzecznika dla zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w jednostce penitencjarnej, a także dla zagwarantowania właściwego wpływu przedstawicieli organizacji na skazanych, wystarczająca jest przesłanka określona w § 3 pkt 4 ww. rozporządzenia wskazująca, że przedstawiciel daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków. Rzecznik wskazał, iż w tym kryterium zawiera się niejako zobowiązanie przedstawiciela do dołożenia wszelkich starań, aby misję organizacji, którą reprezentuje, wykonywać właściwie, z poszanowaniem przepisów powszechnie obowiązujących i regulacji wewnętrznych Służby Więziennej oraz w oparciu o wypracowane procedury współpracy.

Rzecznik zwrócił się do Premiera z prośbą o podjęcie inicjatywy prawodawczej i nowelizację przepisów rozporządzenia w sposób, który umożliwi współdziałanie w podejmowanych działaniach resocjalizacyjnych i terapeutycznych na rzecz więźniów również osób skazanych za przestępstwo popełnione umyślnie. Poprosił również o informację o decyzjach podjętych w przedmiotowym zakresie.

#### **40. Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych (XI.516.1.2018 z 3 grudnia 2018 r.) – w sprawie rekomendacji Komitetu do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami dla Polski.**

3 grudnia obchodzony jest Międzynarodowy Dzień Osób z Niepełnosprawnościami, ustanowiony w celu zwrócenia uwagi na problemy tej grupy społecznej i podkreślenia konieczności działań na rzecz włączenia społecznego osób z niepełnosprawnościami, wyrównywania szans i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Rzecznik Praw Obywatelskich, pełniący również funkcję organu monitorującego realizację

postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, w tym właśnie dniu w sposób szczególny sygnalizuje, jak wiele jest jeszcze do zrobienia w tym obszarze. Rok 2018 jest wyjątkowy, bowiem niespełna trzy miesiące temu Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami rozpatrzył pierwsze sprawozdanie okresowe rządu z realizacji postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami (dalej jako: Konwencja) i sformułował rekomendacje dla Polski w tym zakresie.

Rekomendacje Komitetu do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami odnoszą się zarówno do kwestii ogólnych i systemowych, jak i do szczegółowych problemów związanych z każdym obszarem życia społecznego. Do najważniejszych zastrzeżeń Komitetu należy brak kompleksowej strategii i planu działania na rzecz wdrożenia w Polsce Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, a także brak uwzględniania jej postanowień w polityce krajowej, regionalnej, lokalnej i sektorowej, która nadal odzwierciedla charytatywne podejście do osób z niepełnosprawnościami i nie traktuje ich podmiotowo. Mając to na uwadze Komitet zalecił opracowanie takiej strategii, uwzględniającej zmianę paradygmatu w podejściu do osób z niepełnosprawnościami, podkreślając jednocześnie potrzebę zapewnienia szerokiego udziału organizacji reprezentujących te osoby w jej przygotowaniu.

Drugą istotną kwestią poruszoną w rekomendacjach Komitetu jest polski system orzekania o niepełnosprawności. Komitet zwrócił uwagę na wielość mechanizmów oceny niepełnosprawności, w tym odrębne mechanizmy dla dzieci w wieku do 16 lat, a także wielość definicji niepełnosprawności, które nie są spójne z celem Konwencji i wszystkie opierają się na modelu medycznym. Komitet skrytykował także posługiwanie się stygmatyzującą terminologią i niejasnymi pojęciami, takimi jak „upośledzenie umysłowe”, „niezdolność do pracy”, „niezdolność do pełnienia ról społecznych” lub „niesamodzielnosc”. W efekcie Komitet zalecił wypracowanie takiego systemu orzekania o niepełnosprawności, który w pełni uwzględnia model niepełnosprawności oparty na prawach człowieka, a także zapewni wyeliminowanie wielu metod oceny, przystępność dla użytkowników oraz zaangażowanie osób z niepełnosprawnościami na etapie jego projektowania oraz w praktyce jego stosowania.

Komitet zauważył również niską efektywność krajowego mechanizmu monitorowania realizacji postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. W procesie tym kluczową rolę Komitet przyznał konsultacjom oraz włączaniu organizacji reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami. Komitet podkreślił potrzebę zapewnienia aktywnego i pełnowymiarowego zaangażowania oraz szerokich konsultacji z różnymi organizacjami osób niepełnosprawnych, w tym m.in. z kobietami, dziećmi, uchodźcami i osobami ubiegającymi się o azyl, osobami nieheteroseksualnymi, osobami z niepełnosprawnością psychiczną oraz intelektualną osobami żyjącymi na obszarach wiejskich i osobami wymagającymi wysokiego poziomu

wsparcia, w projektowaniu nowych przepisów i strategii w celu zapewnienia, że prawodawstwo jest zgodne z Konwencją.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o udzielenie informacji, jakie działania zostały podjęte w powyższym zakresie oraz jakie działania są jeszcze planowane. W szczególności poprosił o wskazanie zamierzonych metod oraz terminu upowszechniania tych rekomendacji, gwarantujących ich dostępność dla osób z różnymi niepełnosprawnościami.

#### **41. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (XI.540.46.2018 z 3 grudnia 2018 r.) – w sprawie porozumienia Global Compact.**

Jak wynika z treści komunikatu opublikowanego na stronie internetowej resortu spraw wewnętrznych, Rada Ministrów zdecydowała się nie przystępować do porozumienia Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (dalej: Global Compact), które podpisane ma zostać w grudniu 2018 r. podczas konferencji ONZ w Marrakeszu. Porozumienie to, jak donosi komunikat, uznane zostało za sprzeczne z priorytetami polskiego rządu, do których należą bezpieczeństwo polskich obywateli i utrzymanie kontroli nad przepływami migracyjnymi. Rzecznik Praw Obywatelskich, pełniący również funkcję niezależnego organu do spraw równego traktowania, zwrócił jednak uwagę na te zapisy porozumienia, które mogą mieć fundamentalne znaczenie dla poprawy sytuacji prawnej migrantów, a przede wszystkim dla poszanowania ich praw i wolności.

Rzecznik wskazał, że jednym z głównych celów porozumienia ma być zapewnienie szacunku, ochrony i przestrzegania praw człowieka wszystkim migrantom, niezależnie od ich statusu i etapu migracji. Sygnatariusze dokumentu zobowiązują się do wyeliminowania wszelkich form dyskryminacji, w tym rasizmu, ksenofobii i nietolerancji wobec imigrantów i ich rodzin. Jednocześnie Global Compact wyznacza sygnatariuszom cele, które służyć mają poprawie sytuacji społeczno-ekonomicznej migrantów w krajach przyjmujących. W tym zakresie porozumienie wspomina m.in. o potrzebie zapewnienia migrantom dostępu do podstawowych usług oraz stworzenia im możliwości pełnego włączenia i spójności społecznej, a także udziału w zrównoważonym rozwoju państw przyjmujących. W przekonaniu Rzecznika tak sformułowane cele w żaden sposób nie mogą być sprzeczne z priorytetami przyszłej polityki migracyjnej Polski.

Porozumienie Global Compact dostrzega też potrzebę spójnego, w skali światowej, zarządzania migracjami, ale z uwzględnieniem potrzeb państw przyjmujących i poszanowaniem ich suwerennego prawa do określania krajowej polityki migracyjnej i zarządzania migracjami, zarówno regularnymi, jak i nieregulowanymi, w ramach ich jurysdykcji, zgodnie oczywiście z prawem międzynarodowym. Niezwykle ważne wydaje się też przypomnienie w porozumieniu o stosunkowo nowym zjawisku, jakim są tzw. migracje klimatyczne, czyli migracje przymusowe, podobne w swym charakterze do

migracji uchodźczych, ale spowodowane czynnikami ekologicznymi lub zmianami w środowisku przyrodniczym. W ocenie Rzecznika polska polityka migracyjna, nawet jeżeli ostatecznie powstanie bez związku z porozumieniem Global Compact, powinna te wyzwania uwzględniać i starać się na nie odpowiedzieć.

Zdaniem Rzecznika dokument, powstały w wyniku prac nad nową polityką migracyjną Polski, jakkolwiek będzie miał charakter programowy, powinien uwzględniać gwarancje praw i wolności człowieka, których podmiotami są przybywający i przebywający na terytorium Polski cudzoziemcy. Podobne założenie znalazło się wśród podstawowych celów porozumienia Global Compact.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o poinformowanie o dotychczasowych efektach prac nad nową polityką migracyjną Polski oraz o wskazanie, czy w trakcie tych prac projekt porozumienia Global Compact również był analizowany, i czy mimo rezygnacji przez Polskę z przystąpienia do tego porozumienia jego cele, zwłaszcza w kontekście sytuacji prawnej i społeczno-ekonomicznej migrantów, zostaną uwzględnione w polskiej strategii migracyjnej.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 19 grudnia 2018 r. wyjaśniła, że MSWiA aktywnie uczestniczyło w procesie negocjacji Globalnego porozumienia na rzecz bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, dalej jako: „GCM”), w tym również w pracach nad kształtowaniem wspólnego stanowiska 27 państw członkowskich Unii Europejskiej (po wyłączeniu się Węgier z procesu negocjacji) oraz analizowało szczegółowo kształt dokumentu, a także prezentowane w toku negocjacji stanowiska poszczególnych grup regionalnych i państw. Decyzja o niewyrażeniu poparcia Polski dla GCM była podyktowana przede wszystkim brakiem wystarczająco silnych gwarancji poszanowania suwerennego prawa państw do decydowania o tym, kogo przyjmują na swoim terytorium oraz na jakich warunkach, a także brakiem rozróżnienia pomiędzy migrantami legalnymi i nielegalnymi. Nieprecyzyjność wielu punktów dokumentu powoduje znaczne trudności interpretacyjne oraz praktycznie uniemożliwia potencjalne wdrożenie zapisów GCM do prawa polskiego. W ocenie Rządu RP porozumienie GCM nie gwarantuje bezpieczeństwa dla Polski i może stanowić zachętę do podejmowania nielegalnej migracji. Porozumienie jest zatem sprzeczne z priorytetami polskiego Rządu, którymi są bezpieczeństwo polskich obywateli i utrzymanie kontroli nad przepływami migracyjnymi.

#### **42. Minister Edukacji Narodowej (XI.800.3.2017 z 3 grudnia 2018 r.) – w sprawie edukacji antydyskryminacyjnej.**

Zgodnie z założeniami Prawa oświatowego szkoły powinny zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, a także przygotować

młodzież do wypełniania obowiązków obywatelskich opierając się na zasadach solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności.

Szczególnie cenne są wszelkie inicjatywy, które pozwalają młodzieży pogłębiać swoją wiedzę na temat praw człowieka i obywatela oraz podejmować dyskusję dotyczącą istotnych problemów społecznych. Z tego względu Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem przyjął informacje o próbach zniechęcania uczniów i nauczycieli do podejmowania tego typu przedsięwzięć lub wprowadzania przez władze szkolne zakazów organizowania takich wydarzeń, które nasiliły się w ostatnich latach. Zaniepokojenie budzą również próby wywierania nacisku na uczniów, którzy podejmują takie inicjatywy. Ostatnim przykładem blokowania edukacji antydyskryminacyjnej są działania podejmowane w związku z organizacją 26 października br. tzw. „Tęczowego piątku” – akcji, której celem jest promocja tolerancji i zapobieganie aktom przemocy wobec osób nieheteronormatywnych w środowisku szkolnym. Rzecznik podkreślił, że skutkiem braku prowadzenia edukacji antydyskryminacyjnej w szkołach jest postępująca nietolerancja dla „inności” i nieprzystawania do przyjętej „normy”.

W opinii Rzecznika treści przekazywane w ramach zajęć organizowanych na terenie szkoły, mające na celu kształtowanie postaw tolerancji i szacunku wobec każdego człowieka, czy pogłębianie wiedzy o różnych grupach mniejszościowych, bezsprzecznie mieszczą się w ramach wartości kształtujących prawo oświatowe i przyjętej podstawy programowej nauczania szkolnego.

Rzecznik wskazał również, że brak właściwie realizowanej edukacji antydyskryminacyjnej negatywnie rzutuje na stan bezpieczeństwa w szkołach i występowanie negatywnych zjawisk motywowanych uprzedzeniami i negatywnymi stereotypami. Dlatego tak istotne jest przykładanie większej wagi do podnoszenia kompetencji nauczycieli i nauczycielek w zakresie przeciwdziałania i reagowania na dyskryminację i przemoc motywowaną uprzedzeniami, w tym homofobią.

W przekonaniu Rzecznika ograniczenie inicjatyw mających na celu edukację o prawach człowieka i promowanie zasady równości wszystkich ludzi pozostaje w sprzeczności z celami prawa oświatowego, uczy bierności na problemy społeczne i krzywdę, uniemożliwia tworzenie wspólnoty i sieci wsparcia. Z tego względu środowisko szkolne powinno dołożyć wszelkich starań, aby każdy uczeń rozwijał swoje zdolności w bezpiecznej atmosferze wolnej od dyskryminacji. Jest to istotne zwłaszcza w przypadku uczniów należących do grup szczególnie zagrożonych wykluczeniem, do których, jak wynika z licznych badań, należą uczniowie i uczennice nieheteroseksualni.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o odniesienie się do przedstawionych uwag dotyczących edukacji o prawach człowieka i równym traktowaniu, w szczególności o poinformowanie o podejmowanych przez Minister oraz podległe jej jednostki działaniach w związku z wprowadzaniem



treści antydyskryminacyjnych do szkół i innych placówek oświatowych w ramach projektów prowadzonych przez organizacje pozarządowe.

**43. Ministra Zdrowia i Ministra Sprawiedliwości (IX.517.2568.2018 z 3 grudnia 2018 r.) – w sprawie funkcjonowania Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie.**

Okres 5 lat stosowania ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (dalej jako: ustawa), pozwala stwierdzić, że wymaga ona nowelizacji, a sama koncepcja funkcjonowania Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie (dalej jako: Ośrodek lub KOZZD) musi zostać poddana weryfikacji.

W tym kontekście Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Ministrom notatkę z funkcjonowania analogicznego miejsca dla osób uznanych za niebezpieczne dla społeczeństwa w Rosdorf w Niemczech, gdzie pracownicy Biura RPO przeprowadzili wizytę studyjną. Porównanie polskiej i niemieckiej placówki pozwala dostrzec zasadnicze różnice i ułatwi dalsze rozmowy na temat filozofii funkcjonowania tego rodzaju miejsc długoterminowej bądź wręcz dożywotniej izolacji od społeczeństwa. Notatka ta może także posłużyć jako inspiracja do zmian legislacyjnych ustawy.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informację, czy i w jakim zakresie w resorcie trwają prace nad nowelizacją przedmiotowej ustawy oraz czy resort sprawiedliwości analizuje liczbę spraw toczących się w sądach cywilnych na podstawie ustawy o uznanie osoby za stwarzającą zagrożenie, a tym samym monitoruje liczbę osób, które potencjalnie mogą zostać skierowane do KOZZD lub wobec których może zostać zastosowany nadzór prewencyjny. Poprosił także o wskazanie, czy w Ministerstwie Sprawiedliwości przez cały okres funkcjonowania ustawy przeprowadzono jakąkolwiek analizę jej stosowania. W przypadku odpowiedzi twierdzącej Rzecznik chciałaby zapoznać się z wynikami takiej analizy.

Ponadto, Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości i Ministra Zdrowia z prośbą o informację, czy podjęto decyzję w sprawie postulatu Rzecznika, aby utworzyć zespół interdyscyplinarny, który wypracowałby kompleksowo wszystkie niezbędne zmiany legislacyjne. Zaangażowanie w ten proces Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Sprawiedliwości, jak również Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji jest kluczowe dla wypracowania rozwiązań, które będą gwarantowały poszanowanie praw pacjentów KOZZD, a jednocześnie uwzględniały wszystkie dostrzeżone już braki bądź błędy legislacyjne.

**44. Marszałka Sejmu RP (IV.7005.12.2018 z 5 grudnia 2018 r.) – w sprawie wadliwego tekstu jednolitego ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.**

W związku z prowadzonymi postępowaniami dotyczącymi regulacji art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Rzecznik Praw Obywatelskich powziął wątpliwości dotyczące brzmienia tekstu jednolitego tejże ustawy i pominięcia w nim art. 63 ust. 2 i 3, mimo iż jest to norma obowiązująca – stosowana przez organy administracji publicznej oraz sądy.

Rzecznik wskazał, że ww. regulacja stanowi autonomiczną normę, determinującą sytuację prawną obywateli. Ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia stabilizacji stosunków własnościowych ukształtowanych na mocy ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r. W chwili obecnej jednak treść tej normy nie jest zamieszczona ani w teście jednolitym ustawy, ani w obwieszczeniu Marszałka Sejmu. Sytuacja ta, w ocenie Rzecznika, narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i związane z nią bezpieczeństwo prawne jednostki oraz zasadę prawidłowej legislacji i określoności prawa.

W doktrynie wskazuje się, że określenie „pominięty” stosowane jest w tekstach jednolitych zarówno do oznaczania „wygasłej” jednostki systematyzacyjnej aktu normatywnego, jak i do oznaczania jednostki niewiążącej się z przedmiotem danej regulacji. Pominięcie wskazanej regulacji, bez dołączenia informacji, z jakiego powodu została pominięta, nie tylko budzi wątpliwości co do zgodności z zasadami prawidłowej legislacji i jednoznaczności tekstu prawnego, lecz – co najistotniejsze – może powodować niepewność obywatela co do prawa i tego, czy pominięcie będzie oznaczało utratę mocy obowiązującej – „wygaśnięcie” regulacji.

Rzecznik zauważył, iż w sytuacji, w której art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest wyłączną podstawą prawną uniemożliwiającą weryfikację decyzji wydanych na gruncie ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r., wskazane pominięcie powoduje, że sytuację prawną obywateli kształtuje przepis, którego treść nie znajduje się w żadnym z obowiązujących obecnie tekstów aktów normatywnych. Wobec powyższego, w opinii Rzecznika, pominięcie art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa może powodować wątpliwości obywateli dotyczące zarówno mocy obowiązującej wskazanej regulacji, jak i treści tego unormowania.

Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu RP z prośbą o rozważenie możliwości zamieszczenia – w stosownych trybach przewidzianych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – w teście jednolitym ustawy bądź w obwieszczeniu do tekstu jednolitego pełnej treści art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

#### **45. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7065.64.2016 z 5 grudnia 2018 r.) – w sprawie nieprawidłowości w placówkach zapewniających całodobową opiekę.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na potrzebę pilnego rozwiązania problemu nielegalnie działających placówek opiekuńczych, w których może dochodzić do zagrożenia życia i zdrowia przebywających w nim osób.

Zapowiadane przez resort polityki społecznej zmiany znalazły wyraz w projekcie ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, który ma na celu m.in. ograniczenie skali nieprawidłowości w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, a tym samym zwiększenie poczucia bezpieczeństwa osób starszych i niepełnosprawnych przebywających w takich placówkach oraz poprawę skuteczności stosowania sankcji nakładanych na podmioty prowadzące placówki bez zezwolenia.

Rzecznik pozytywnie ocenił projekt tej nowelizacji zmierzającej m.in. do zaostrzenia odpowiedzialności podmiotu prowadzącego bez zezwolenia tego rodzaju placówki. Projekt gwarantuje np. możliwość – w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce – jednoczesnego cofnięcia przez wojewodę zezwolenia na prowadzenie placówki i nakazanie wstrzymania prowadzenia tej placówki, z nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Co istotne, zmiany uwzględniają także postulat Rzecznika dotyczący zasad opuszczania terenu placówki przez mieszkańców domów pomocy społecznej, analogicznie jak w placówkach zapewniających całodobową opiekę. Dobrym rozwiązaniem jest także zaostrzenie odpowiedzialności podmiotu prowadzącego bez zezwolenia więcej niż jedną placówkę.

Niestety, chociaż projekt ustawy został wysłany do konsultacji w listopadzie 2017 r., to Rzecznik powziął informację, iż do chwili obecnej nie trafił pod obrady rządu. Jednocześnie z informacji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat nieprawidłowości w zakresie prowadzenia i działalności placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, prezentowanym na posiedzeniu Komisji Polityki Senioralnej w dniu 20 listopada 2018 r., wynika, że pomimo kontroli i sankcji pieniężnych nakładanych na placówki działające niezgodnie z prawem, ich liczba nie maleje. Zdaniem Rzecznika przemawia to dodatkowo za potrzebą uznania za priorytetowe działań prawodawczych w tym zakresie.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 14 grudnia 2018 r. poinformowała, że w dniu 13 grudnia br. Stały Komitet Rady Ministrów przyjął i rekomendował Radzie Ministrów projekt

ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Po przyjęciu projektu przez Radę Ministrów zostanie on skierowany do dalszych prac legislacyjnych w Sejmie. Zgodnie z projektem ustawa wejdzie w życie w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia, z tym że przepisy dotyczące placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, z uwagi na fakt, że odnoszą się m.in. do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, oraz przepis dotyczący obowiązku prowadzenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wykazu nałożonych kar pieniężnych – wejdą w życie z dniem 1 czerwca 2019 r.

#### **46. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (VII.520.76.2018 z 9 grudnia 2018 r.) – w sprawie przetwarzania i ochrony danych biometrycznych przy okazji świadczenia usług pocztowych.**

W ostatnim czasie do Rzecznika Praw Obywatelskich docierały skargi od osób, zgłaszających wątpliwości związane z wykorzystywaniem urządzeń rejestrujących tzw. odręczny podpis biometryczny. Wnioskodawcy zwracali uwagę na posługiwanie się tym narzędziem przez operatorów pocztowych, w tym przez Poczta Polską, przy potwierdzaniu odbioru przesyłek. Mimo iż potwierdzanie odbioru przesyłek podpisem odręcznym było od dawna powszechną praktyką w kontekście świadczenia usług pocztowych, to dopiero elektroniczne utrwalanie tego podpisu doprowadziło do sygnalizowania przez obywateli wątpliwości związanych z ochroną danych osobowych. Zdaniem Rzecznika niepokój obywateli należy przypisać większej mobilności danych przetwarzanych w formie elektronicznej i – co za tym idzie – zwiększeniem ryzyka nieautoryzowanego dostępu.

Po wejściu w życie nowych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, a w szczególności RODO, dane biometryczne zostały zaliczone do kategorii danych objętych szczególną ochroną. Przyjmuje się, że wymienione w definicji cechy fizyczne i fizjologiczne mogą obejmować m.in. linie papilarne, wygląd siatkówki lub tęczówki oka, owal twarzy, kształt małżowiny usznej, geometrię ręki, układ naczyń krwionośnych dłoni, głos i jego barwę. Cechy behawioralne to np. charakter pisma, dynamika pisania i sposób poruszania się. Oznacza to, że podpis może zostać zaliczony do danych biometrycznych i jako taki podlega szczególnej ochronie.

Biorąc pod uwagę wrażliwy charakter danych biometrycznych Rzecznik uznał za stosowne uzyskać więcej informacji na temat urządzeń stosowanych przez listonoszy, stosowanych zabezpieczeń oraz sposobu i okresu przechowywania zebranych danych osobowych. Z perspektywy Rzecznika omawiane zagadnienie jest szczególnie interesujące w kontekście wdrożenia elektronicznego potwierdzenia odbioru w wypadku doręczeń sądowych, które dotyczą bezpośrednio większości obywateli.

Rzecznik zwrócił się do Prezes UODO z prośbą o udzielenie informacji, czy przetwarzanie danych biometrycznych przy okazji świadczenia usług pocztowych było przedmiotem zainteresowania Urzędu, czy planowane są działania w tym zakresie i jaka jest ocena potencjalnych zagrożeń związanych z omawianym zjawiskiem.

#### **47. Ministra Zdrowia (KMP.573.18.2018 z 9 grudnia 2018 r.) – w sprawie konieczności uregulowania procedury przyjęcia osób nieubezważnowolnionych do zakładów opiekuńczo-leczniczych.**

W trakcie prowadzonych na przestrzeni ostatnich lat wizytacji prewencyjnych zakładów opiekuńczo-leczniczych, pracownicy Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur ujawnili problem braku regulacji prawnej zasad przyjęć do tych placówek pełnoletnich osób nieubezważnowolnionych, które w związku ze swoim stanem zdrowia nie są w stanie samodzielnie podpisać wniosku o przyjęcie, a jednocześnie nie mają ustanowionych przedstawicieli ustawowych, którzy mogliby tego obowiązku dopełnić.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że problem ten odnosi się wyłącznie do zakładów opiekuńczo-leczniczych o charakterze ogólnym. W odniesieniu bowiem do placówek o profilu psychiatrycznym, umieszczenie osoby nieubezważnowolnionej i niezdolnej do wyrażenia własnej woli z powodu choroby psychicznej następuje w oparciu o ustawę o ochronie zdrowia psychicznego

Mając na uwadze rozwiązania przyjęte w analizowanej kwestii w odniesieniu do zakładów opiekuńczo-leczniczych o profilu psychiatrycznym, stanowiące w ocenie Rzecznika należytą gwarancję ochrony prawa pacjenta nieubezważnowolnionego i jednocześnie niezdolnego do wyrażenia woli z powodu schorzeń natury psychicznej, za szkodliwą uznać należy wskazaną lukę w przepisach prawa dotyczących placówek o charakterze ogólnym.

Zdaniem Rzecznika pożądanym byłoby uregulowanie tej kwestii w powszechnie obowiązujących przepisach, np. poprzez wprowadzenie rozwiązań analogicznych do zgody zastępczej sądu opiekuńczego na udzielenie świadczenia zdrowotnego wyrażanej w trybie art. 32 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, czy zgody na umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym – zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia psychicznego. Rozwiązania te obejmować powinny m.in. przyznanie członkom rodzin takich osób i innym osobom bliskim legitymacji do występowania do sądów w sprawie umieszczenia w placówce. Warto bowiem zauważyć, że obecnie w wielu przypadkach osoba przyjmowana do tego typu placówki pozostaje często bez jakiegokolwiek wpływu na swoją sytuację. Niewątpliwie sądowa kontrola wzmocniłaby jej status i zagwarantowała skuteczniejsze przestrzeganie przysługujących jej praw i wolności.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz o rozważenie podjęcia działań zmierzających do uregulowania przedstawionego problemu na poziomie ustawowym.

**48. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7064.231.2018 z 12 grudnia 2018 r.) – w sprawie problemu z dostępem do świadczenia wychowawczego dzieci, których rodzice umierają w toku postępowania o ustalenie prawa do świadczenia.**

Na gruncie przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (dalej jako: ustawa o p.p.w.d.) beneficjentem świadczenia wychowawczego jest nie samo dziecko, ale jedno z jego rodziców, opiekun faktyczny lub opiekun prawny. W przypadku śmierci osoby uprawnionej do świadczenia wychowawczego świadczenie to nie przechodzi automatycznie na drugiego rodzica, czy opiekuna dziecka, ale świadczenie takie wygasa z mocy prawa. Konieczne jest złożenie kolejnego wniosku. Taka sama sytuacja dotyczy nierozpoznanego wniosku o ustalenie prawa do świadczenia. Brak jest możliwości, by z uwagi na śmierć jednego z rodziców, drugi rodzic wstępował w rolę wnioskodawcy przy ubieganiu się o świadczenie wychowawcze, a w przypadku śmierci obojga rodziców rolę wnioskodawcy przejmowałby opiekun prawny dziecka.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że charakter i cel świadczenia wychowawczego winny mieć nadrzędne znaczenie przy ustalaniu prawa do niego. Świadczenie to służy bowiem zaspokojeniu potrzeb dziecka, dbałości o jego dobro i ochronę. Skierowane jest zaś do podmiotów, które sprawują faktyczną opiekę nad dzieckiem. Na realizację zasad i celów ustawy o p.p.w.d. należy zatem patrzeć przede wszystkim przez pryzmat dzieci oraz ich dobra. Z tego względu trudna do zaakceptowania jest sytuacja, gdy z powodu śmierci osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze w pewnym okresie, przy spełnianiu warunków ustawowych do uzyskania świadczenia, dziecko może znaleźć się poza tym wsparciem.

Rzecznik przypominał, iż w art. 72 ust. 1 zd. 1 i ust. 2 Konstytucji zapisano, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych. Ustawa zasadnicza nie ogranicza się więc do zapewnienia dziecku ochrony, ale wprowadza też prawo do żądania od organów władzy publicznej opieki i pomocy. Pomoc władz publicznych jest szczególnie niezbędna w przypadku dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej, stąd art. 72 ust. 2 nakłada na władze tego rodzaju obowiązek.

Zdaniem Rzecznika opisana w wystąpieniu sytuacja nie została przewidziana przez ustawodawcę, a adresaci norm prawnych, osierocone dzieci, nie powinny ponosić negatywnych konsekwencji takiego stanu rzeczy. W opinii Rzecznika konieczne jest wprowadzenie do ustawy o p.p.w.d. stosownej regulacji umożliwiającej w sytuacji nierozpatrzenia wniosku do czasu śmierci osoby uprawnionej o ubieganie się o świadczenie wychowawcze, potraktowanie wniosku osoby przejmującej opiekę nad dzieckiem jako wniosku



uzupełniającego umożliwiającego procedowanie nad wnioskiem pierwotnym, pomimo śmierci wnioskodawcy.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska odnośnie podjęcia stosownych działań prawodawczych.

#### **49. Ministra Zdrowia, Minister Edukacji Narodowej i Głównego Inspektora Sanitarnego (V.7010.86.2018 z 14 grudnia 2018 r.) – w sprawie szczepień ochronnych.**

W związku z narastającym społecznym zaniepokojeniem związanym z doniesieniami medialnymi dotyczącymi wyższej liczby przypadków zachorowania na odrę, Rzecznik Praw Obywatelskich powrócił do tematu obowiązku szczepień ochronnych.

Od kilku już lat drastycznie wzrasta liczba niezaszczepionych dzieci ze względu na odmowę rodziców. Obecnie w krajach europejskich, w tym w Polsce, stan zaszczepienia wynosi 85-94%. Tymczasem tylko odporność populacyjna tj. sytuacja, kiedy zaszczepiona jest ponad 95% populacji może powstrzymać dalszy rozwój i rozprzestrzenianie się wielu chorób zakaźnych m.in. odry. Zachorowania na odrę w Polsce są związane przede wszystkim z przenikaniem choroby z zagranicy lub zakażeniem osób, które nie są zaszczepione przeciwko odrze przez osoby niebędące narodowości polskiej.

Rzecznik, zwracając szczególną uwagę na sprawne funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia we wszystkich jego aspektach, podkreślił, że prawny obowiązek osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym w ramach Programu Szczepień Ochronnych wynika wprost z przepisów art. 5 ust. 1 pkt 1b i art. 17 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Rzecznik zauważył ponadto, że realizacja prawa do ochrony zdrowia, statutowanego w art. 68 ust. 1 Konstytucji oraz w aktach prawa międzynarodowego, nakłada na władze publiczne, zarówno obowiązki negatywne (tj. powstrzymywanie się od działań szkodzących zdrowiu i życiu obywateli), jak i pozytywne, do których należy zaliczyć m.in. ochronę zdrowia publicznego. Konstytucja wyraźnie zobowiązuje władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych (art. 68 ust. 4). Art. 68 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia (ust.1) oraz nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku (ust. 3).

Rzecznik przyznał, że zgoda pacjenta na proponowane mu postępowanie medyczne jest powszechnie akceptowanym standardem w medycynie oraz w odnośnych przepisach prawa. Niemniej jednak istnieje potrzeba trybu przymusowego postępowania medycznego w stosunku do określonej kategorii osób, w szczególnych sytuacjach, gdy zachodzi nieunikniona konieczność podporządkowania autonomii jednostki dobrom wyższego rzędu (np. w sytuacji, gdy określone osoby zagrażają szczególnie cennym dobrom – swojemu zdrowiu

lub życiu albo życiu i zdrowiu innych osób). Przesłanki te mogą stanowić o ograniczeniu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 Konstytucji). Ponadto, jak stanowi art. 95 § 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego władza rodzicielska powinna być wykonywana tak, jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny.

Nie ulega wątpliwości, że problem szczepień ochronnych jest niezwykle złożony i wymaga pogodzenia autonomii oraz interesów jednostki z wymogami zdrowia publicznego. Rzecznik podkreślił jednak, że brak jest dostatecznej informacji oraz edukacji odnoszącej się do problemu szczepień. Powstaje także pytanie, czy właściwe organy władzy publicznej stosownie odpowiadają na pojawiające się kontrowersje wokół szczepień oraz coraz bardziej widoczne w debacie publicznej głosy przeciw obowiązkowym szczepieniom.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia oraz Głównego Inspektora Sanitarnego z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, w tym również odnośnie do aktualnej skali zjawiska, monitoringu sytuacji, a także w sprawie działań i zamierzeń w kierunku zapewnienia profilaktyki chorób epidemicznych.

Minister Edukacji Narodowej Rzecznik poprosił o wskazanie, czy Ministerstwo Edukacji Narodowej podejmowało, bądź planuje podjąć wobec uczniów oraz ich opiekunów prawnych działania edukacyjne odnoszące się do szerzenia informacji na temat szczepień ochronnych, w celu propagowania praktyk prozdrowotnych.

#### **50. Ministra Obrony Narodowej (WZF.7050.3.2018 z 14 grudnia 2018 r.) – w sprawie warunków pełnienia służby oraz wykonywania zadań przez pilotów myśliwców.**

W dniu 23 listopada 2018 r. przedstawiciel Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadził kontrolę przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy pełniących służbę w Bazie Lotnictwa Taktycznego (BLT) w M.M. Przedmiotem dokonywanych czynności kontrolnych było m.in. zapoznanie się z warunkami służby pilotów myśliwców MIG 29 grupy poszukiwawczo-ratowniczej stacjonującej w Bazie oraz personelu technicznego. W trakcie przeprowadzonych rozmów, żołnierze wskazywali zwłaszcza na problemy związane z bezpieczeństwem wykonywanych zadań lotniczych.

Żołnierze odnosili się głównie do przyczyn i skutków wypadku lotniczego, w którym wykonując zadanie bojowe pilot myśliwca MIG 29 poniósł śmierć mimo próby katapultowania. Wskazywano także na skutki podjętej, w związku z tym wypadkiem, decyzji o zakazie lotów wszystkich samolotów bojowych produkcji radzieckiej tj. MIG 29 oraz Su 22. Wydanie tej decyzji, zdaniem pilotów, spowodowane było podejrzeniem wadliwego wykonania zarówno remontu rozbitego MIG 29, jak i pozostałych samolotów serwisowanych w Wojskowych Zakładach Lotniczych w B. W ocenie pilotów oraz personelu technicznego, zarówno sposób, jak i zakres prowadzonych remontów m.in. foteli lotniczych mogły być powodem śmierci pilota.

Mimo wydanej decyzji o wznowieniu lotów, piloci w dalszym ciągu nie mają zaufania do sprawności i stanu technicznego tych samolotów. Wyrażają oni obawy zwiększonego ryzyka wykonywania lotów z uwagi na realizowany przez WZL 2 system serwisowania i wymiany części zamiennych, które produkowane są w krajowych zakładach lotniczych systemem niemal rzemieślniczym. Powodem ograniczonego zaufania do sprawności samolotów oraz bezpieczeństwa lotów jest przede wszystkim, brak możliwości zakupu części zamiennych, względnie remontów u ich producenta. W tej sytuacji piloci MIG 29 rozważają decyzję o wcześniejszym odejściu ze służby lub zmiany jednostki i przekwalifikowaniu na inne typy samolotów. Z takimi zamiarami noszą się głównie młodzi piloci.

Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik wskazał, że obawa zwiększonego ryzyka wystąpienia nowych wypadków lotniczych podczas wykonywania zadań wydaje się zasadna. Szczególnie w sytuacji braku gwarancji niezawodności systemów i urządzeń ratujących życie, a także pozwalających na maksymalne ograniczenie awarii skutkujących rozbiciem samolotów, również w rejonach zamieszkiwania ludności cywilnej. Traumatyczne przeżycia związane z wypadkami lotniczymi, utrata kolegów wykonujących zadania w podobnych warunkach oraz brak jasnych perspektyw pełnienia dalszej służby wojskowej dodatkowo potęguje ten stan. Rzecznik zauważył również, że z uwagi na brak czynnego psychologa piloci Bazy nie mają aktualnie zapewnionej adekwatnej pomocy psychologicznej.

W trosce o bezpieczeństwo żołnierzy oraz ludności cywilnej, narażonej na skutki wypadków lotniczych Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu oraz rozważenie możliwości serwisowania samolotów MIG 29 na zasadach zbliżonych do samolotów F-16. Decyzja taka realizowałaby zasadniczy postulat pilotów, prowadzący do ograniczenia obawy przed lotem na MIG 29, a także odstąpienia od zamiaru zmiany stanowisk lub odejścia ze służby, a w konsekwencji utraty wysoko wykwalifikowanych żołnierzy-pilotów.

#### **51. Ministra Zdrowia (V.7016.84.2018 z 21 grudnia 2018 r.) – w sprawie dramatycznej sytuacji w dziedzinie psychiatrii dziecięcej.**

Rzecznik Praw Obywatelskich z rosnącym niepokojem obserwuje sytuację w dziedzinie psychiatrii dziecięcej. Doniesienia medialne wskazują, że nie tylko w województwie mazowieckim, ale w całej Polsce sytuacja jest już tak dramatyczna, że można mówić o zapaści systemu psychiatrycznej opieki szpitalnej dla najmłodszych pacjentów.

Rzecznik zwrócił uwagę, że dostępność do stacjonarnej opieki psychiatrycznej dla dzieci jest daleko niewystarczająca. Dzieci leżące na dostawkach, czy łózkach polowych, a nawet odsyłane do domu to niestety typowe rozwiązania stosowane w psychiatrii dziecięcej. Zamknięcie w województwie mazowieckim 40-osobowego oddziału psychiatrycznego dla dzieci w Mazowieckim Centrum

Neuropsychiatrii w Józefowie spowoduje tylko dalsze obciążenie pozostałych, i tak już niewydolnych, oddziałów psychiatrycznych dla dzieci. Sytuację w tym zakresie pogarsza dodatkowo perspektywa możliwości zamknięcia również Kliniki Psychiatrii Dzieci i Młodzieży w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie. W efekcie, na początku roku 2019 dzieci z województwa mazowieckiego i podlaskiego, na obszarze którego nie ma oddziałów psychiatrycznych dla tej grupy pacjentów, zostaną całkowicie pozbawione dostępu do stacjonarnej opieki psychiatrycznej.

Rzecznik wskazał, że zdrowie psychiczne jest podstawowym dobrem człowieka, a zdrowie psychiczne dzieci ma wpływ na całe ich dalsze życie. Stąd też dbałość o zdrowie najmłodszych pacjentów ma tak istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia jednostki, ale całego społeczeństwa. W ostatnich latach stale przybywa dzieci potrzebujących pomocy psychiatrycznej, ze względu na złożone procesy cywilizacyjne, które bardzo często niekorzystnie wpływają na kształtującą się psychikę młodych pacjentów.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie pilnych działań zaradczych na rzecz zapewnienia najmłodszym pacjentom dostępu do świadczeń zdrowotnych z zakresu psychiatrii dzieci i młodzieży.

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

#### **1. W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł następujące kasacje do Sądu Najwyższego:**

**II.510.96.2015 z 11 października 2018 r.** – kasacja w sprawie naruszenia prawa materialnego polegającego na zastosowaniu przez Sąd ustawy obowiązującej w dacie orzekania, pomimo że w czasie popełnienia zbiegających się przestępstw obowiązywała ustawa względniejsza dla skazanego.

Porównanie regulacji – sprzed nowelizacji, jak i po niej – prowadzi, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, do jednoznacznych konkluzji, że Sąd Rejonowy powinien był zastosować wobec oskarżonego ustawę obowiązującą przed 8 czerwca 2010 r., jako dla niego względniejszą. Rzecznik zauważył, że w świetle art. 4 § 1 k.k. jeśli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia przestępstwa, stosuje się ustawę nową, chyba że ustawa obowiązująca uprzednio jest dla sprawcy względniejsza. Artykuł 89 § 1 k.k. w czasie popełnienia przypisanych oskarżonemu czynów wykluczał możliwość orzeczenia w wyroku łącznym bezwzględnej kary pozbawienia wolności w wyniku połączenia kar orzeczonych, również z warunkowym zawieszeniem ich wykonania. W tym stanie rzeczy, skoro w zaskarżonym wyroku Sąd Rejonowy połączył karę ograniczenia wolności i bezwzględne kary pozbawienia wolności z karą pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania i orzekł karę łączną bezwzględnego pozbawienia wolności, to oczywistym jest, że rażąco naruszył w ten sposób art. 4 Kodeksu karnego.

**II.510.353.2017 z 12 października 2018 r.** – kasacja w sprawie naruszenia prawa procesowego polegającego na uwzględnieniu zawartego w akcie oskarżenia wniosku prokuratora o skazanie bez przeprowadzenia rozprawy w sytuacji, gdy okoliczności popełnienia tego czynu budziły wątpliwości.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wyrok Sądu Rejonowego nie może się ostać, ponieważ dotknięty jest rażącym i mającym istotny wpływ na jego treść naruszeniem prawa. Skazując oskarżonego za czyny, zgodnie z opisem zawartym w akcie oskarżenia, Sąd Rejonowy nie dostrzegł, że opis w zakresie czasu popełnienia jednego z czynów w części wstępnej wyroku jest błędny, albowiem w czasie jego popełnienia, to jest we wrześniu 2010 r., oskarżony przebywał w Areszcie Śledczym.

Fakt izolacji oskarżonego był znany Sądowi orzekającemu, wskazać bowiem należy, że wśród dowodów zawnioskowanych przez oskarżyciela publicznego do przeprowadzenia w postępowaniu sądowym wymienione zostały m.in. protokół przesłuchania oskarżonego oraz wyrok Sądu Rejonowego, który w punkcie III części dyspozytywnej, zawiera rozstrzygnięcie o zaliczeniu na poczet orzeczonej wobec niego kary pozbawienia wolności okres jego zatrzymania i tymczasowego

aresztowania od dnia 31 sierpnia 2010 r. do dnia 23 grudnia 2010 r. Zarówno dowód z przesłuchania, jak i dowód z wyroku jednoznacznie wskazują na fakt izolacji skazanego w okresie od dnia 31 sierpnia 2010 r. do 23 grudnia 2010 r. Sąd orzekający miał zatem realną możliwość dostrzeżenia, że ustalenia prokuratora w zakresie czasu popełnienia czynu są wadliwe.

W zaistniałej sytuacji procesowej, Sąd Rejonowy po dostrzeżeniu, na podstawie wnikliwej analizy akt sprawy, że przyjęty w akcie oskarżenia opis czynu jest błędny, powinien dojść do przekonania, że nie zachodzą przesłanki do uwzględnienia wniosku złożonego w trybie art. 335 § 1 Kodeksu postępowania karnego i rozpoznać sprawę na zasadach ogólnych.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 28 listopada 2018 r., sygn. akt V KK 504/18).

Sąd Najwyższy orzekł, że kasacja jest oczywiście zasadna, co umożliwiło jej rozpoznanie na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k., a wykonanie wobec skazanego w całości orzeczonej zaskarżonym wyrokiem kary nie stało na przeszkodzie uwzględnieniu kasacji (art. 529 k.p.k.). Sąd przyznał rację skarżącemu, iż sąd *meriti* z rażącym naruszeniem przepisów wskazanych w kasacji uwzględnił wniosek prokuratora o skazanie bez rozprawy i wydał wyrok skazujący oskarżonego za czyn opisany w akcie oskarżenia w pkt X, którego oskarżony – w czasie wskazanym w opisie czynu – nie mógł popełnić, albowiem przebywał w zakładzie karnym jako tymczasowo aresztowany. Uwzględniając tę okoliczność zaskarżony wyrok należało uchylić w zakresie rozstrzygnięcia w pkt I wyroku i jego następstw, albowiem kara za ten czyn została orzeczona jako jedna kara za ciąg sześciu przestępstw (art. 91 § 1 k.k.).

**II.511.772.2017 z 15 października 2018 r.** – kasacja w sprawie naruszenia prawa materialnego polegającego na objęciu wyrokiem łącznym kar łącznych grzywien, pomimo że kary te nie podlegały wykonaniu z uwagi na ich umorzenie prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich oraz jak wynika z akt sprawy i załączonych do nich dokumentów windykacji należności, kary grzywiny objęte kwestionowanym wyrokiem łącznym Sądu Rejonowego z dnia 11 marca 2016 r., orzeczone wyrokiem łącznym Sądu Rejonowego z dnia 28 października 2010 r. nie podlegały wykonaniu w rozumieniu art. 85 § 2 Kodeksu karnego. Postanowieniami z dnia 25 lipca 2011 r. oraz z dnia 19 sierpnia 2011 r. Sąd Rejonowy umorzył grzywiny przypadające Skarbowi Państwa na mocy orzeczenia z dnia 28 października 2010 r. oraz odpisał kwoty grzywien z karty dłużnika. Pierwsze z wymienionych postanowień uprawomocniło się w dniu 9 sierpnia 2011 r., a drugie 2 września 2011 r. Rzecznik zauważył, że Sąd Najwyższy wskazał, że prawomocne postanowienie o umorzeniu grzywiny wymierzonej skazanemu ma w sobie ten element trwałości, postanowienie to powoduje bowiem, że kara grzywiny wymierzona skazanemu nie będzie wykonywana. Wobec powyższego, objęcie przez Sąd Rejonowy wyrokiem



łącznym wymienionych kar grzywnien zdaniem Rzecznika nie było dopuszczalne w świetle brzmienia art. 85 § 2 k.k., bowiem sprzeciwiała się temu sytuacja, że kary te nie mogły zostać wprowadzone do wykonania.

**II.511.722.2014 z 16 października 2018 r.** – kasacja w sprawie naruszenia prawa materialnego polegającego na zaliczeniu na poczet kary łącznej okresów pozbawienia wolności w wymiarze faktycznie odbytym, pomimo, że w dacie orzekania w sprawie, udzielone skazanemu warunkowe przedterminowe zwolnienia nie zostały odwołane.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4 § 1 k.k., nastąpiło poprzez jego niezastosowanie. Doprowadziło do niezaliczenia na mocy art. 82 k.k. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2012 r., na poczet orzeczonej kary łącznej, okresu 1 roku 11 miesięcy i 26 dni. Na gruncie niniejszej sprawy połączeniu podlegały kary pozbawienia wolności orzeczone w sprawach, co do których skazanemu udzielono warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbywania reszty kar, a warunkowe zwolnienie nie zostało odwołane. Z tego względu Sąd winien zastosować zgodnie z treścią art. 4 przepisy poprzednio obowiązujące jako względniejsze dla skazanego. Ich zastosowanie wiązałoby się z zaliczeniem ww. okresu na poczet orzeczonej kary łącznej.

Rzecznik zauważył, że przepis art. 82 Kodeksu karnego – w brzmieniu do dnia 1 stycznia 2012 r. – stanowił, że jeżeli w okresie próby i dalszych 6 miesięcy nie odwołano warunkowego zwolnienia, karę uważa się za odbytą z chwilą warunkowego zwolnienia. Ponadto, Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 20 stycznia 2005 r., sygn. II KZP 30/04 wyraził stanowisko, że kara pozbawienia wolności uznana za odbytą w rozumieniu art. 82 k.k. podlega zaliczeniu w całości, na podstawie art. 577 k.p.k., na poczet kary tego rodzaju orzekanej w wyroku łącznym obejmującym skazanie na karę, z której wykonania skazany został warunkowo przedterminowo zwolniony.

**Kasacja pozostawiona bez rozpoznania** (postanowienie z 28 listopada 2018 r., sygn. akt V KK 510/18).

W ocenie Sądu Najwyższego, jeśli w wyroku jednostkowym – stanowiącym podstawę wyroku łącznego – błędnie rozstrzygnięto o zaliczeniu tymczasowego aresztowania, to naprawienie tego w orzeczeniu wydanym na podstawie art. 577 k.p.k. nie jest możliwe. W takim wypadku to sąd, przed którym zapadł jednostkowy wyrok, powinien sięgnąć po rozwiązanie przewidziane w art. 420 § 2 k.p.k. Identycznie postąpić wypada, gdy w wyroku łącznym znalazło się rozstrzygnięcie wydane na podstawie art. 577 k.p.k. w nieprawidłowej postaci. Wówczas, stosując odpowiednio art. 420 § 2 k.p.k. w zw. z art. 574 k.p.k. i w zw. z art. 577 k.p.k., sąd, który procedował w przedmiocie wyroku łącznego, będzie uprawniony postanowieniem skorygować stwierdzoną wadliwość. Zdaniem Sądu Najwyższego rozstrzygnięcie wydane na podstawie art. 577 k.p.k. nie stwarza trwałej sytuacji prawnej, skoro w każdym czasie może ulec modyfikacji. Siłą

rzeczy nie stanowi ono prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie, co oznacza, że nie przysługuje od niego kasacja – nawet wywiedziona przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

**II.510.611.2018 z 24 października 2018 r.** – kasacja w sprawie wydania wyroku nakazowego, podczas gdy w świetle dowodów dołączonych do wniosku o ukaranie zarówno wina, jak i okoliczności czynu zarzuconego obwinionej budziły poważne wątpliwości.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że istotą trybu nakazowego jest to, że sąd nie przeprowadza pełnego postępowania dowodowego, lecz rozstrzyga o winie i karze wyłącznie w oparciu o materiał zgromadzony w toku czynności wyjaśniających. Podstawę faktyczną wyroku nakazowego stanowią jedynie dowody dołączone do wniosku o ukaranie. Skoro rozstrzyganie o przedmiocie procesu w tym trybie dokonuje się wyłącznie w oparciu o rezultaty postępowania wyjaśniającego, to należy przyjąć, że orzekanie w tym trybie jest możliwe tylko wówczas, gdy bazując na materiałach dowodowych zebranych w sprawie możliwa jest ocena okoliczności popełnienia czynu i winy domniemanego sprawcy wykroczenia.

Zdaniem Rzecznika w przedmiotowej sprawie, na podstawie materiału dowodowego załączonego do wniosku o ukaranie, nie można w sposób jednoznaczny ustalić, czy na terenie Nadleśnictwa w dniu 13 września 2017 r. obowiązywał okresowy zakaz wstępu do lasu. Z treści obwieszczenia stanowiącego załącznik do zarządzenia wynika, że termin obowiązywania zakazu wstępu ustalono od dnia 1 kwietnia 2017 r. do odwołania, zaś jako przyczynę wskazano zagrożenie bezpieczeństwa publicznego, związane w wystąpieniem w lasach zniszczenia oraz znacznego uszkodzenia drzewostanów, przejawiającego się masowym zamieraniem drzew i drzewostanów na skutek zachodzących procesów powodujących powstanie dużej liczby drzew martwych, stanowiących realne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz ich mienia. Wskazać w tym miejscu należy, że przepisy nie pozwalają na wprowadzenie przez Nadleśniczego zakazu nieograniczonego terminem. Sformułowanie „do odwołania” świadczy w istocie o charakterze stałym zakazu. Ponadto, przyczyna wskazana w obwieszczeniu w ogóle nie może być podstawą legalnie wprowadzonego zakazu, bo nie występuje w katalogu powodów wprowadzenia zakazu okresowego wskazanych w art. 26 ust. 3 ustawy o lasach.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Rejonowy po zapoznaniu się z materiałem dowodowym załączonym do wniosku o ukaranie, zdaniem Rzecznika, powinien powziąć wątpliwości co do okoliczności czynu i winy obwinionej, zapoznać się z treścią zarządzenia w sprawie wprowadzenia okresowego zakazu wstępu do lasu i ustalić, czy zakaz ten został wydany zgodnie z obowiązującym prawem. W tej sytuacji, Sąd Rejonowy był zobligowany skierować sprawę na rozprawę, przeprowadzić postępowanie dowodowe i wyjaśnić wszystkie istotne dla merytorycznego rozstrzygnięcia okoliczności.

**II.510.610.2018 z 24 października 2018 r.** – kasacja w sprawie wydania wyroku nakazowego, podczas gdy w świetle dowodów dołączonych do wniosku o ukaranie zarówno wina, jak i okoliczności czynu zarzuczonego obwinionemu budziły poważne wątpliwości.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony wyrok nie może się ostać, ponieważ został wydany z rażącym naruszeniem prawa procesowego, wskazanym w petitum kasacji, co miało istotny wpływ na jego treść. Rzecznik zauważył, że w myśl art. 93 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia orzekanie w postępowaniu nakazowym może nastąpić, jeżeli okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości. Brak wskazanych wątpliwości oznacza, że nie ma ich odnośnie sprawstwa danego czynu, jak i winy obwinionego, z uwzględnieniem zarówno jego wyjaśnień, jak i innych dowodów przeprowadzonych w toku czynności wyjaśniających. Powyższa przesłanka odnosi się nie tylko do kwestii sprawstwa, ale również do wszystkich okoliczności, które mają znaczenie dla ustalenia zakresu odpowiedzialności obwinionego. Odnosi się więc również do właściwej oceny prawnej czynu będącego przedmiotem osądu.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że wykroczenie stypizowane w art. 151 § 1 Kodeksu wykroczeń polegające na przechodzeniu, przejeżdżaniu lub przeganianiu zwierząt przez cudze grunty leśne lub rolne stanowi wykroczenie tylko wówczas, gdy dokonywane jest w miejscu, gdzie zachowania takie są zabronione. Rzecznik zauważył, że okresowy zakaz wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa jest wprowadzany przez odpowiedniego nadleśniczego w formie zarządzenia w przypadku, gdy wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego, występuje duże zagrożenie pożarowe lub wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna. Wskazać w tym miejscu również należy obowiązek nadleśniczego w lasach państwowych i właściciela w lasach prywatnych oznaczania lasów objętych okresowym zakazem wstępu tablicami z napisem „zakaz wstępu” oraz wskazaniem przyczyny i terminu obowiązywania zakazu.

W zebranych materiale dowodowym brakuje natomiast stosownych zarządzeń Nadleśniczego w sprawie wprowadzenia okresowego zakazu wstępu do lasu, map lasów objętych okresowym zakazem wstępu do lasu oraz obwieszczenia, w którym wskazano przyczynę, termin i podstawę prawną wprowadzenia przedmiotowego zakazu. W trakcie czynności wyjaśniających nie ustalono również ponad wszelką wątpliwość, że obwiniony mógł się zapoznać z tablicą informacyjną. W tej sytuacji, Sąd Rejonowy był zobligowany skierować sprawę na rozprawę, przeprowadzić postępowanie dowodowe i wyjaśnić wszystkie istotne dla merytorycznego rozstrzygnięcia okoliczności.

**II.510.609.2018 z 24 października 2018 r.** – kasacja w sprawie wydania wyroku nakazowego, podczas gdy w świetle dowodów dołączonych do wniosku o ukaranie zarówno wina, jak i okoliczności czynu zarzuconego obwinionemu budziły poważne wątpliwości.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony wyrok nie może się ostać, ponieważ został wydany z rażącym naruszeniem prawa procesowego, wskazanym w petitum kasacji, co miało istotny wpływ na jego treść. Rzecznik zauważył, że w myśl art. 93 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia orzekanie w postępowaniu nakazowym może nastąpić, jeżeli okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości. Brak wskazanych wątpliwości oznacza, że nie ma ich odnośnie sprawstwa danego czynu, jak i winy obwinionego, z uwzględnieniem zarówno jego wyjaśnień, jak i innych dowodów przeprowadzonych w toku czynności wyjaśniających. Powyższa przesłanka odnosi się nie tylko do kwestii sprawstwa, ale również do wszystkich okoliczności, które mają znaczenie dla ustalenia zakresu odpowiedzialności obwinionego. Odnosi się więc również do właściwej oceny prawnej czynu będącego przedmiotem osądu.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że wykroczenie stypizowane w art. 151 § 1 Kodeksu wykroczeń polegające na przechodzeniu, przejeżdżaniu lub przeganianiu zwierząt przez cudze grunty leśne lub rolne stanowi wykroczenie tylko wówczas, gdy dokonywane jest w miejscu, gdzie zachowania takie są zabronione. Rzecznik wskazał, że okresowy zakaz wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa jest wprowadzany przez odpowiedniego nadleśniczego w formie zarządzenia w przypadku, gdy wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego, występuje duże zagrożenie pożarowe lub wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna. Istnieje ponadto obowiązek nadleśniczego w lasach państwowych i właściciela w lasach prywatnych oznaczania lasów objętych okresowym zakazem wstępu tablicami z napisem „zakaz wstępu” oraz wskazaniem przyczyny i terminu obowiązywania zakazu. Analizując zachowanie obwinionego, mające polegać na przechodzeniu przez grunty leśne w miejscu, w którym było to zabronione, Sąd I instancji winien ustalić, czy w Nadleśnictwie obowiązywał okresowy zakaz wstępu do lasu i czy obwiniony, w świetle jego wyjaśnień, mógł się z takim zakazem zapoznać.

Rzecznik zauważył również, że z treści obwieszczenia stanowiącego załącznik do zarządzenia wynika, że termin obowiązywania zakazu wstępu ustalono od dnia 1 kwietnia 2017 r. do odwołania, zaś jako przyczynę wskazano zagrożenie bezpieczeństwa publicznego, związane w wystąpieniem w lasach zniszczenia oraz znacznego uszkodzenia drzewostanów, przejawiającego się masowym zamieraniem drzew i drzewostanów na skutek zachodzących procesów powodujących powstanie dużej liczby drzew martwych, stanowiących realne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz ich mienia. Wskazać w tym miejscu

należy, że przepisy nie pozwalają na wprowadzenie przez Nadleśniczego zakazu nieograniczonego terminem. Sąd winien nadto wyjaśnić, czy powołana w obwieszczeniu podstawa prawna wprowadzenia zakazu wstępu do lasu, to jest art. 26 ust 3 pkt 1 ustawy o lasach nie stoi w sprzeczności ze wskazaną w nim przyczyną uzasadniającą wprowadzenie zakazu wstępu do lasu, tj. zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego, która to przesłanka nie występuje w tym przepisie.

**II.511.474.2018 z 26 października 2018 r.** – kasacja w sprawie wydania w stosunku do obwinionego wyroku umarzającego postępowanie o przypisany mu czyn w sytuacji, gdy jego podstawę prawną stanowiła ujemna przesłanka procesowa, obligująca Sąd do wydania wyroku uniewinniającego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zgodnie z dyspozycją art. 62 § 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w razie stwierdzenia, po otwarciu przewodu sądowego, ujemnych przesłanek procesowych, o których mowa w art. 5 § 1 pkt 1 i 2, czyli że czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia, oraz gdy czyn nie zawiera znamion wykroczenia albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia, sąd wydaje wyrok uniewinniający. Jedynie w przypadku, gdy ustalenie, że sprawca nie popełnia wykroczenia, wynika z faktu, że jest on niepoczytalny, sąd wyrokiem umarza postępowanie. Okoliczności wyłączające postępowanie uwzględnia się w każdym stadium postępowania, dlatego także sąd odwoławczy, gdyby dopiero on je ustalił, uchyla zaskarżone orzeczenie i umarza postępowanie albo uniewinnia obwinionego.

W ocenie Rzecznika treść tego przepisu jest oczywista i nie pozostawia wątpliwości co do formy rozstrzygnięcia, które sąd zobowiązany jest podjąć w przypadku stwierdzenia negatywnej przesłanki procesowej. Wprawdzie art. 5 § 1 pkt 2 k.p.w stanowi, że nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza w przypadku stwierdzenia negatywnej przesłanki procesowej w nim wymienionej, to jednak ma on zastosowanie, zanim dojdzie do rozpoczęcia przewodu sądowego. W realiach niniejszej sprawy nie ulega wątpliwości, że doszło do wszczęcia przewodu sądowego, a Sąd I instancji przeprowadził całe postępowanie dowodowe, badał kwestie związane z ewentualnym sprawstwem i zawinieniem obwinionego. Sąd odwoławczy także zbadał podstawy odpowiedzialności obwinionego i ocenił je odmiennie, na korzyść obwinionego. W takiej sytuacji Sąd odwoławczy był zobligowany wydać wyrok uniewinniający, a nie umarzający postępowanie z powodu braku znamion wykroczenia w zachowaniu obwinionego.

**II.510.1154.2018 z 29 października 2018 r.** – kasacja w sprawie prowadzenia postępowania przeciwko oskarżonemu bez udziału obrońcy w sytuacji, gdy wobec tego oskarżonego zachodziły okoliczności utrudniające obronę.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd I instancji nie dostrzegł, że w odniesieniu do oskarżonego zachodziły okoliczności utrudniające obronę, o

jakich stanowi art. 79 § 2 k.p.k., obligujące Sąd do wyznaczenia oskarżonemu obrońcy. W kwestii interpretacji pojęcia „okoliczności utrudniające obronę”, odwołać należy się do stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy. Zdaniem Sądu Najwyższego z pojęciem tym należy wiązać przede wszystkim z właściwościami osobistymi oskarżonego, które co prawda nie uniemożliwiają, ale w znaczący sposób utrudniają realizację prawa do obrony materialnej bezpośrednio przez samego oskarżonego. W każdym wypadku stwierdzenie „okoliczności utrudniających obronę” (lub ich brak) musi być wiązane z właściwościami fizycznymi, psychicznymi oraz intelektualnymi konkretnego oskarżonego w zestawieniu z treścią zarzutów mu przedstawianych.

Przenosząc powyższe na realia procesowe sprawy, stwierdzić należy, że zdaniem Rzecznika istniały pełne podstawy do przyjęcia przez Sąd orzekający istnienia wobec tego oskarżonego przesłanki obrony obligatoryjnej. Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, że oskarżony jest osobą nieumiejącą czytać i pisać. Jak sam oświadczył, potrafi się on jedynie podpisać. Nadto oskarżony posiada wadę wymowy. Z protokołu przesłuchania podejrzanego wynika, że ukończył on szkołę specjalną. W ocenie Rzecznika wszystkie te okoliczności jednoznacznie przemawiały za przyjęciem, że w odniesieniu do jego osoby zachodziły okoliczności w znacznym stopniu utrudniające mu prowadzenie obrony osobistej. Dodatkowo, już po zapadnięciu wyroku Sądu I instancji w toku postępowania wykonawczego ustalono, że jest on osobą upośledzoną umysłowo w stopniu umiarkowanym.

**II.510.266.2017 z 6 listopada 2018 r.** – kasacja w sprawie wydania wyroku skazującego pod nieobecność oskarżonego.

W niniejszej sprawie posiedzenie w przedmiocie rozpoznania wniosku prokuratora o skazanie bez przeprowadzenia rozprawy odbyło się w dniu 19 stycznia 2017 r. Oskarżony nie stawił się na to posiedzenie. Sąd Rejonowy stwierdził, że zawiadomienie wróciło podwójnie awizowane z adnotacją „nie podjęto w terminie” i uznał je za doręczone prawidłowo. Po przeprowadzeniu dalszych czynności procesowych Sąd wydał wyrok, zgodny z wnioskiem prokuratora. Jak jednak wynika z akt sprawy, zawiadomienie o terminie posiedzenia na dzień 19 stycznia 2017 r. zostało przesłane dla oskarżonego na adres Aresztu Śledczego. Przesyłka została zwrócona do Sądu z adnotacją Działu Ewidencji Aresztu Śledczego, że skazany został zwolniony w dniu 19 listopada 2016 r. Wskazać również należy, że na kopercie znajduje się ręczna adnotacja sędziego, że zawiadomienie o terminie posiedzenia należy wysłać na adres po zwolnieniu, co nie zostało wykonane. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu posiedzenia Sąd nie był uprawniony zatem do uznania, że oskarżony został prawidłowo zawiadomiony o terminie posiedzenia, a posiedzenie winien był odroczyć.



**II.510.1151.2018 z 6 listopada 2018 r.** – kasacja w sprawie prowadzenia postępowania przeciwko oskarżonemu bez udziału obrońcy w sytuacji, gdy wobec tego oskarżonego zachodziły okoliczności utrudniające obronę.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd I instancji nie uwzględnił faktu, że w odniesieniu do oskarżonego zachodziły okoliczności utrudniające obronę, o jakich stanowi art. 79 § 2 k.p.k., obligujące Sąd do wyznaczenia oskarżonemu obrońcy. W kwestii interpretacji pojęcia „okoliczności utrudniające obronę” należy odwołać się do stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy. Zdaniem Sądu Najwyższego z pojęciem tym należy wiązać przede wszystkim z właściwościami osobistymi oskarżonego, które co prawda nie uniemożliwiają, ale w znaczący sposób utrudniają realizację prawa do obrony materialnej bezpośrednio przez samego oskarżonego. W każdym wypadku stwierdzenie „okoliczności utrudniających obronę” (lub ich brak) musi być związane z właściwościami fizycznymi, psychicznymi oraz intelektualnymi konkretnego oskarżonego w zestawieniu z treścią zarzutów mu przedstawianych.

Przenosząc powyższe na realia procesowe sprawy, Rzecznik stwierdził, że zachodziły pełne podstawy do przyjęcia przez Sąd orzekający istnienia wobec tego oskarżonego przesłanki obrony obligatoryjnej. Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, że oskarżony jest osobą chorą umysłowo w stopniu umiarkowanym, ze stwierdzonym deficytem intelektu, leczył się na padaczkę i psychiatrycznie, ukończył szkołę specjalną. W opinii dołączonej do akt sprawy biegli lekarze psychiatrzy wypowiedzieli się co do konieczności ustanowienia oskarżonemu obrońcy z urzędu, stwierdzając, że z uwagi na wynikające z upośledzenia umysłowego ograniczenia oskarżonego w pojmowaniu i rozumieniu czynności i oświadczeń procesowych wskazane byłoby, aby przed Sądem mógł on korzystać z pomocy obrońcy. W ocenie Rzecznika wszystkie te okoliczności jednoznacznie przemawiały za przyjęciem, że w odniesieniu do oskarżonego zachodziły okoliczności w znacznym stopniu utrudniające mu prowadzenie obrony osobistej.

**II.510.917.2018 z 7 listopada 2018 r.** – kasacja w sprawie uwzględnienia wniosku prokuratora o wydanie wyroku bez przeprowadzania rozprawy pomimo tego, że okoliczności popełnienia przestępstwa budziły wątpliwości.

W myśl art. 335 § 1 k.p.k. (w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania) prokurator może umieścić w akcie oskarżenia wnioski o wydanie wyroku skazującego i orzeczenie uzgodnionych w nim kar i środków karnych, jeżeli okoliczności popełnienia przestępstwa nie budzą wątpliwości. Istnienie tej przesłanki podlega kontroli sądu, zaś stwierdzenie jakichkolwiek wątpliwości co do okoliczności faktycznych nakazuje przeprowadzenie postępowania dowodowego. Po stronie sądu istnieje więc obowiązek dokonania kontroli poprawności wniosku tak pod względem formalnym, jak i merytorycznym.

Z przesłanego do Sądu aktu oskarżenia oraz wniosku sformułowanego na podstawie art. 335 § 1 k.p.k. wynika, że oskarżonemu zarzucono przestępstwo

spełniające znamiona z art. 286 § 1 k.k. i inne na szkodę podmiotu SKOK S.A. Wniosek zawierał również porozumienie w przedmiocie zobowiązania oskarżonego do spłacenia w całości pożyczki. Z protokołu przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie i przesłuchania w charakterze świadka osoby zawiadamiającej wynika jednak, że zarzucany czyn został popełniony na szkodę SKOK. Również umowa pożyczki została zawarta pomiędzy oskarżonym a Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową. Także załączone do umowy dokumenty w postaci aktualnego planu spłaty pożyczki wystawione zostały przez Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową. Z dokumentów tych wprost i bezspornie wynika, że podmiotem dającym pożyczkę była Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa. Prokurator nie załączył do materiału dowodowego żadnego dowodu wykazującego, że w dniu wniesienia aktu oskarżenia faktycznie pokrzywdzonym w wyniku przestępstwa był podmiot działający w formie spółki akcyjnej, a przecież w świetle prawa jest to zupełnie inny podmiot niż ten z którym oskarżony zawarł umowę pożyczki, i na szkodę którego de facto miał działać.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe skutkować powinno skierowaniem sprawy na rozprawę i procedowaniem na zasadach ogólnych. Koniecznym było przeprowadzenie postępowania dowodowego i ustalenie, na czyją szkodę oskarżony działał wypełniając znamiona zarzucanego mu czynu i wobec kogo powinien być zobowiązany do rekompensaty.

**Kasacja pozostawiona bez rozpoznania** (postanowienie z 20 grudnia 2018 r., sygn. akt IV KK 674/18).

W ocenie Sądu Najwyższego skoro oczywista omyłka pisarska dotycząca oznaczenia osoby pokrzywdzonej przestępstwem możliwa jest do naprawienia w trybie przewidzianym w art. 105 k.p.k., to brak jest podstaw do korygowania w tym zakresie wyroku za pomocą kasacji.

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

Zgodnie z brzmieniem art. 286 § 1 Kodeksu karnego kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, doprowadza inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania podjętego działania, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Jak wskazał Sąd Najwyższy działanie sprawcy, określone w art. 286 § 1 k.k., jako doprowadzenie do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem, sprowadza się do trzech wymienionych w tym przepisie sposobów: wprowadzenie w błąd, wyzyskanie błędu, wyzyskanie niezdolności do należytego pojmowania podjętego działania. Nie każde zatem doprowadzenie innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem stanowi oszustwo. Zachodzi ono tylko wtedy, kiedy sprawca działał w określony sposób.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich w realiach niniejszej sprawy – w opisach czynów zarzucanych w akcie oskarżenia i przypisanych oskarżonemu – nie zawarto wyżej wskazanych, niezbędnych znamion tego przestępstwa. Nie odzwierciedlono zatem, w jaki sposób sprawca działał i jaką metodą posłużył się, by doprowadzić pokrzywdzonych do niekorzystnego rozporządzenia mieniem w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Uznać należy zatem, iż czyny, w kształcie w jakim zostały zarzucone i przypisane oskarżonemu wyrokiem Sądu Rejonowego nie wypełniają znamion czynu zabronionego z art. 286 § 1 k.k.

**II.510.1160.2018 z 13 listopada 2018 r.** – kasacja w sprawie wydania wyroku nakazowego, podczas gdy w świetle dowodów dołączonych do wniosku o ukaranie zarówno wina, jak i okoliczności czynu zarzucanego obwinionemu budziły poważne wątpliwości.

Zgodnie z art. 93 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia orzekanie w postępowaniu nakazowym może nastąpić, jeżeli okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości. Brak owych wątpliwości ma wynikać z załączonych do wniosku o ukaranie, a uznawanych przez Sąd za ujawnione, materiałów dowodowych. Brak wskazanych wątpliwości oznacza, że nie ma ich zarówno odnośnie sprawstwa danego czynu, jak i winy obwinionego, z uwzględnieniem zarówno jego wyjaśnień, jak i innych dowodów przeprowadzonych w toku czynności wyjaśniających. Sąd Najwyższy również wielokrotnie wskazywał, że skoro orzekanie w postępowaniu nakazowym może nastąpić, jeżeli okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości, to Sąd nie może dokonywać zmian w opisie czynu, czy jego kwalifikacji, gdyż czyn przypisany obwinionemu w wyroku nakazowym winien odpowiadać w pełni czynowi opisanemu przez oskarżyciela we wniosku o ukaranie.

Tymczasem Sąd I instancji w wyroku nakazowym dokonał zmian zarówno w opisie czynu zarzucanego obwinionemu we wniosku o ukaranie, jak również kwalifikacji prawnej tego czynu. Sąd Rejonowy uznał obwinionego za winnego popełnienia wykroczenia z art. 66 § 1 k.w., a zatem czynu, który nie został zarzucony obwinionemu we wniosku o ukaranie. Z protokołu przesłuchania osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie wynika, że obwinionemu postawiono zarzut popełnienia czynu z art. 51 § 1 k.w. i – jak wynika z materiału dowodowego uzyskanego przez Policję w toku czynności wyjaśniających – obwiniony składał wyjaśnienia odnośnie postawionego mu zarzutu. Nie przyznał się do popełnienia zarzucanego mu wykroczenia i przedstawił odmienne okoliczności zdarzenia.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, powyższe okoliczności winny skutkować skierowaniem sprawy na rozprawę, przeprowadzeniem postępowania dowodowego i wyjaśnieniem wszystkich istotnych dla merytorycznego rozstrzygnięcia okoliczności.

**II.511.772.2018 z 13 listopada 2018 r.** – kasacja w sprawie uwzględnienia wniosku o wydanie wyroku skazującego i wymierzenie oskarżonemu kary bez przeprowadzenia postępowania dowodowego w zakresie czynu zarzucanego oskarżonemu.

Zgodnie z treścią art. 387 § 1 Kodeksu postępowania karnego, w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania, do chwili zakończenia pierwszego przesłuchania wszystkich oskarżonych na rozprawie głównej oskarżony może złożyć wniosek o wydanie wyroku skazującego i wymierzenie mu określonej kary lub środka karnego, orzeczenie przepadku lub środka kompensacyjnego bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, a Sąd może uwzględnić wniosek o wydanie wyroku skazującego, gdy okoliczności popełnienia przestępstwa i wina nie budzą wątpliwości, a cele postępowania zostaną osiągnięte mimo nieprzeprowadzenia rozprawy w całości. Sąd Najwyższy wskazał natomiast, iż brzmienie § 2 ww. przepisu nie pozostawia żadnej wątpliwości co do tego, że z tej instytucji można korzystać wówczas, gdy okoliczności popełnienia przestępstwa nie budzą wątpliwości, cele postępowania zostaną osiągnięte mimo nieprzeprowadzenia rozprawy w całości, a strony postępowania nie sprzeciwia się temu wnioskowi. Zauważyć przy tym wypada, że ów brak wątpliwości dotyczy wszystkich istotnych okoliczności w sprawie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w realiach niniejszej sprawy Sąd Rejonowy zaniechał zbadania, czy występują wskazane w powyższym przepisie przesłanki do wydania wyroku skazującego bez przeprowadzenia postępowania dowodowego. Wątpliwości co do możliwości takiego wyrokowania powinny wzbudzić zgromadzone na etapie postępowania przygotowawczego dokumenty w postaci m.in. notatki urzędowej z dnia 23 października 2014 r., w której wskazano, że przeciwko oskarżonemu prowadzone jest postępowanie przygotowawcze przez KPP, a nadzorowane przez Prokuraturę Rejonową o przestępstwa z art. 286 § 1 k.k. posiadające *modus operandi* taki sam, jak przestępstwo będące przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie.

Dokumenty wskazujące na fakt prowadzenia postępowania przygotowawczego przez KPP o liczne czyny z art. 286 § 1 k.k., które polegały na dokonywaniu zakupów zboża z odroczonym terminem płatności i braku uiszczenia ceny towaru, powinny doprowadzić Sąd Rejonowy do powzięcia wątpliwości, czy przeciwko oskarżonemu nie toczy się wcześniej wszczęte równoległe postępowanie karne co do tego samego czynu, a w konsekwencji, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa określona w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. Zwrócenie się przez Sąd do Sądu Rejonowego o nadesłanie akt sprawy i ich analiza doprowadziłyby do ujawnienia, że toczy się wcześniej wszczęte postępowanie co do tego samego czynu, tej samej osoby, a zatem zachodzi negatywna przesłanka procesowa – *lis pendens*, która oznacza, że nie wszczynają się postępowania, a wszczęte umarza, jeżeli postępowanie wcześniej wszczęte toczy się co do tego samego czynu tej samej osoby, a więc gdy zachodzi tożsamość podmiotowo-przedmiotowa obu tych postępowań.

**II.511.608.2018 z 13 listopada 2018 r.** – kasacja w sprawie skazania oskarżonego za czyn z art. 286 § 1 k.k., pomimo tego, że stanowił on element czynu ciągłego, za dokonanie którego oskarżony skazany został wcześniejszym prawomocnym wyrokiem.

Sąd Rejonowy wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2016 r. uznał oskarżonego za winnego tego, że w dniu 14 grudnia 2013 r. doprowadził do niekorzystnego rozporządzenia mieniem, poprzez wprowadzenie w błąd, przy zakupie zboża to jest czynu z art. 286 § 1 k.k. Wcześniej przed innym Sądem Rejonowym toczyło się wobec oskarżonego postępowanie, w którym wyrokiem z dnia 18 sierpnia 2015 r. Sąd Rejonowy skazał oskarżonego za czyn ciągły popełniony w okresie od dnia 5 listopada 2012 r. do dnia 9 września 2014 r. zakwalifikowany z art. 286 § 1 k.k. oraz art. 286 § 1 k.k. i art. 270 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. w zw. z art. 12 k.k. Przedmiotowy wyrok uprawomocnił się w dniu 23 września 2015 r.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich analiza treści obu wyroków prowadzi do wniosku, że późniejszy wyrok Sądu Rejonowego został wydany z obrazą art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., albowiem prawomocne skazanie za czyn ciągły stało na przeszkodzie, ze względu na treść tego przepisu, ponownemu postępowaniu o później ujawnione zachowanie mające miejsce w dniu 14 grudnia 2013 r., które nie było przedmiotem wcześniejszego osądzenia, ale de facto było elementem tego czynu. Rzecznik zauważył, że zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Sądu Najwyższego, istota czynu ciągłego i powaga rzeczy osądzonej powodują, że niedopuszczalne jest prowadzenie postępowania wtedy, gdy miałyby ono dotyczyć zachowania będącego elementem składowym i mieszczącym się w ramach czasowych czynu ciągłego, za który sprawca został prawomocnie skazany. Granice ciągłości wyznacza początek pierwszego i zakończenie ostatniego z zachowań, jeśli wszystkie zostały podjęte z góry powziętym zamiarem.

**II.511.562.2018 z 16 listopada 2018 r.** – kasacja w sprawie braku w uzasadnieniu wyroku właściwej analizy względów wychowawczych, jakimi kierował się Sąd meriti przy wymiarze kary młodocianemu sprawcy.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że prymat wychowawczych celów kary wynikający z art. 54 § 1 k.k. obliguje sąd do szczególnej wnikliwości w ocenie sprawcy młodocianego oraz w zebraniu w tym celu wszelkich możliwych informacji, w szczególności dotyczących stopnia dojrzałości psychicznej i społecznej sprawcy, jego warunków rodzinnych i środowiskowych oraz sposobu życia. Zdaniem Rzecznika Sąd nie przedstawił argumentacji pozwalającej na ustalenie powodów, dla których orzekając karę wobec młodocianego, oprócz obligatoryjnego dozoru, zrezygnował z przestrzegania dyrektywy wychowawczego oddziaływania kary, po to by orzec karę, która swoją dolegliwością odpowiada stopniowi społecznej szkodliwości czynu. Tymczasem priorytet względów wychowawczych w przypadku sprawców młodocianych,

określony w art. 54 § 1 k.k. jest regułą kolizyjną, stworzoną właśnie dla przypadków, gdy odwołanie się do poszczególnych dyrektyw racjonalizujących rozstrzygnięcie o sankcji karnej wymiaru kary daje różne rezultaty w zakresie wymiaru kar. Tym samym, Sąd zaniechał indywidualnego określenia stopnia zawinienia młodocianego poprzez ustalenie wszystkich przesłanek przypisania winy, w szczególności dojrzałości i odpowiedzialności sprawcy. Brak w uzasadnieniu Sądu analizy tych elementów, nie pozwala na merytoryczną kontrolę wyroku w tym zakresie i prowadzi do stwierdzenia, że Sąd meriti nie poczynił żadnych ustaleń w tym zakresie i nie rozważył, czy istnieje możliwość realizacji celów określonych w art. 54 § 1 k.k. i modyfikacji modelu wymiaru kary zawartego w art. 53 k.k. Ustalenie braku możliwości realizacji celów wychowawczych nie może być ustaleniem dowolnym, niemającym konkretnych podstaw w określonych ustaleniach faktycznych, dotyczących w szczególności stopnia demoralizacji sprawcy.

**II.510.1152.2018 z 11 grudnia 2018 r.** – kasacja w sprawie przeprowadzenia przez Sąd Rejonowy postępowania bez udziału obrońcy, pomimo istnienia uzasadnionych wątpliwości co do poczytalności skazanego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zgodnie z art. 8 § 2 pkt 2 Kodeksu karnego wykonawczego, w postępowaniu przed Sądem skazany musi mieć obrońcę, jeżeli zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności. W myśl orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2013 r. sygn. II KK 323/13, chodzi tu przede wszystkim o wątpliwości co do poczytalności skazanego *tempore procedendi*, a więc nie stan psychiczny oskarżonego w chwili czynu, lecz stan w czasie toczącego się postępowania wykonawczego. Tymczasem w niniejszej sprawie, pomimo wystąpienia omówionej powyżej przesłanki obrony obligatoryjnej, skazany w toku postępowania wykonawczego przed Sądem Rejonowym nie miał ustanowionego obrońcy.

W opinii sądowo - psychiatrycznej biegli lekarze psychiatrzy stwierdzili w odniesieniu do skazanego m.in., że nie jest chory on psychicznie, jest upośledzony umysłowo w stopniu lekkim, deficytowi intelektu towarzyszą cechy zaburzonej osobowości oraz że w odniesieniu do zarzucanych czynów brak jest podstaw do kwestionowania poczytalności skazanego w rozumieniu art. 31 § 1 czy § 2 k.k. Natomiast ze sprawozdania sporządzonego przez kuratora społecznego wynika, że skazany nie posiada żadnych kwalifikacji i umiejętności, jest upośledzony w stopniu umiarkowanym od dzieciństwa, jest podatny na wpływy. Upośledzenie zostało zdiagnozowane w dzieciństwie. W związku z tym obowiązek szkolny od stopnia podstawowego realizował w szkołach specjalnych. Dozorowany znajduje się pod stałą opieką psychiatryczną i wykazuje skłonności do nadużywania alkoholu.

Wskazane wyżej okoliczności miały, zdaniem Rzecznika, niezwykle doniosłe znaczenie dla oceny, czy skazany w sądowym postępowaniu wykonawczym powinien mieć obrońcę. Tymczasem kwestia wystąpienia przesłanek obrony



obowiązkowej w sytuacji skazanego, na etapie postępowania wykonawczego, została przez Sąd Rejonowy całkowicie pominięta. Działając w ten sposób, Sąd ograniczył prawo do obrony skazanego, jak również pozbawił się podstawowej możliwości oceny, czy nadal istnieją podstawy uzasadniające istnienie wątpliwości co do realnej możliwości samodzielnego i racjonalnego prowadzenia przez skazanego obrony. W konsekwencji, w ocenie Rzecznika, doszło do uchybienia polegającego na rozpoznaniu sprawy bez obowiązkowego udziału obrońcy w postępowaniu przed sądem, co spowodowało wystąpienie bezwzględnej przyczyny odwoławczej.

**II.510.1058.2016 z 18 grudnia 2018 r.** – kasacja w sprawie orzeczenia środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym po wysłuchaniu biegłego psychologa, którego opinia w sprawie nie została poprzedzona badaniem stanu podejrzanego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że z treści art. 93 k.k. wynika, że przed orzeczeniem środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zakładzie zamkniętym sąd obligatoryjnie wysłuchuje lekarzy psychiatrów i psychologa. Biegli działając na podstawie art. 93 k.k. mają wypowiedzieć się na temat tego, czy umieszczenie podejrzanego w zakładzie zamkniętym jest niezbędne, aby zapobiec ponownemu popełnieniu czynu zabronionego związanego z jego chorobą psychiczną. W świetle tej regulacji, udział psychologa wiąże się ściśle z rozważeniem, na podstawie specjalistycznej, uzyskanej za pomocą charakterystycznych dla psychologii narzędzi badawczych, konieczności stosowania wobec podejrzanego izolacyjnego środka leczniczego. Analiza akt niniejszego postępowania wykazuje, że Sąd Rejonowy dopełnił spoczywającego na nim, na mocy art. 93 k.k., obowiązku wysłuchania biegłych – tak psychiatrów, jak i psychologa. Wypełnienie tego obowiązku w zakresie wysłuchania biegłego psychologa miało jednak jedynie fasadowy charakter. Z materiału sprawy wynika, że biegły wydał opinię o stanie podejrzanego nie przeprowadzając wcześniejszego badania. Co więcej, nie miał z podejrzanym jakiegokolwiek kontaktu, gdyż ten zawiadomiony o terminie posiedzenia, na którym biegły po raz pierwszy wydawał opinię w sprawie nie stawił się.

Bezspornym jest, że żaden przepis prawa procesowego ani ustaw szczególnych, w tym ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów nie ustanawia wprost obowiązku przeprowadzenia badania przed diagnozowaniem czy opiniowaniem psychologicznym. Jednak, w ocenie Rzecznika, logiczne i uzasadnione z punktu widzenia doświadczenia życiowego jest stanowisko, że wydawanie opinii odnoszącej się de facto do stanu zdrowia psychicznego podejrzanego musi zostać poprzedzone jego badaniem diagnostycznym przy wykorzystaniu specjalistycznej wiedzy psychologii i dostępnych jej specyficznych narzędzi badawczych. Orzekanie o konieczności zastosowania środka oparte być musi o specjalistyczną wiedzę psychologiczną dotyczącą stanu psychicznego konkretnego podejrzanego. Wiedza ta nie może

być jednak abstrakcyjna, uogólniona i oparta na domniemaniach. Musi odnosić się do zindywidualizowanego sprawcy i jego kondycji psychicznej. Takie wiadomości można czerpać jedynie z badania osoby przeprowadzonego przy wykorzystaniu metodologii dostępnej biegłym psychologom.

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

Skazany w niniejszej sprawie to osoba niepełnosprawna intelektualnie. W literaturze przedmiotu wskazuje się natomiast, że osoby takie na skutek nowej, skomplikowanej sytuacji, jak pozbawienie wolności, nieznanne otoczenie, niepewność, mogą na skutek sugestii nabrać silnego błędnego przekonania o swym sprawstwie, trudnego do skorygowania w kolejnych przesłuchaniach. Skoro skazany jest osobą upośledzoną umysłowo, a więc podatną na sugestie, to dla ustalenia wartości dowodowej wyjaśnień złożonych przez niego na etapie postępowania przygotowawczego znaczenie ma również ustalenie przebiegu czynności podejmowanych wobec niego bezpośrednio po zatrzymaniu. Akcentowanie przez obrońcę nieprawidłowości już w fazie pozbawienia wolności poprzedzającej formalne przedstawienie zarzutów popełnienia przestępstwa było zatem uprawnione.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich skoro z art. 148 § 1 pkt 2 k.p.k. wynika, że protokół powinien utrzymywać przebieg czynności i to w protokole przesłuchań osób z istoty swej podatnych na sugestie, takich jak niepełnosprawni intelektualnie, treść pytań kierowanych do osób przesłuchiowanych winna być odnotowywana. To jak było bowiem sformułowane pytanie jest okolicznością istotną z punktu widzenia przebiegu czynności dokumentowanej w formie protokołu. Pozwala zarazem ukazać w jakim kontekście, w odpowiedzi, na tak sformułowane pytanie, osoba przesłuchiwana złożyła określone depozycje. Zdaniem Rzecznika odnotowywanie treści pytań kierowanych do podejrzanych podatnych na sugestie ma szczególne znaczenie, zwłaszcza gdy przesłuchanie odbywa się w warunkach ograniczonej kontradyktoryjności, bez obecności tzw. gwaranta właściwego traktowania osoby przesłuchiwanej, tj. przedstawiciela procesowego zatrzymanego procesowo, którego podstawową rolą podczas stosowania tego środka przymusu jest ochrona zatrzymanego przed bezzasadnym samooskarżeniem.

**II.511.697.2018 z 21 grudnia 2018 r.** – kasacja w sprawie umorzenia na mocy amnestii postępowania o czyn karalny, mimo że w działaniu oskarżonego brak było znamion występku.

Wyrokiem Sądu Rejonowego z dnia 3 stycznia 1964 r. oskarżony uznany został winnym tego, że w czerwcu 1963 r. brał udział w nielegalnym związku pod nazwą „Świadkowie Jehowy”, pełniąc w nim funkcję sługi obwodu, a którego istnienie, ustrój i cel miały pozostać tajemnicą wobec władzy

państwowej i za to skazany został na karę dziesięciu miesięcy więzienia oraz utratę praw publicznych i obywatelskich praw honorowych na okres lat dwóch.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że w ugruntowanej linii orzeczniczej Sąd Najwyższy zajmował stanowisko, że nie jest możliwe odnoszenie pojęcia związku w rozumieniu prawa karnego materialnego do wspólnoty o charakterze religijnym, wyznaniowym. W konsekwencji wspólnota wyznaniowa „Świadkowie Jehowy”, jako oparta wyłącznie na więzach religijnych, nie może być w ogóle uznawana za związek w rozumieniu prawa karnego. Ponadto, istnienie i działalność wspólnoty religijnej „Świadków Jehowy”, funkcjonującej uprzednio na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach, po delegalizacji w lipcu 1950 r., nie stanowiło tajemnicy dla ówczesnych władz państwowych z uwagi na podejmowane przez członków wspólnoty liczne próby prawnego usankcjonowania działalności, m.in. poprzez przedkładanie organom władzy statutu wspólnoty i wniosków o ponową rejestrację. Natomiast, jak podkreślił Sąd Najwyższy, uznawanie tajności struktur religijnych wyznania, któremu oficjalnie i bezpodstawnie odmówiono prawa do jawnego funkcjonowania, za wypełniające znamiona tajności związku, było rażącym nadużyciem prawa karnego, w celu korzystania wyłącznie z jego represyjnej funkcji.

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

**II.511.809.2016 z 19 grudnia 2017 r.** – kasacja w sprawie zaniechania dokonania przez Sąd II instancji wszechstronnej kontroli odwoławczej, wskutek czego doszło do utrzymania w mocy rażąco niesprawiedliwego wyroku Sądu I instancji.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt V KK 508/17).

W ocenie Sądu Najwyższego, skoro zebrane prawidłowo dowody w sprawie w sposób oczywisty, niebudzący najmniejszych wątpliwości, pozwalają na wysnucie wniosku, że brak jest jakichkolwiek podstaw faktycznych i prawnych do przypisania oskarżonemu popełnienia przestępstwa pozbawienia człowieka wolności, to jego skazanie za ten czyn w takiej sytuacji jawi się jako oczywiście niesłuszne w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania karnego.

**II.510.46.2017 z 22 maja 2018 r.** – kasacja w sprawie polegającej na uznaniu obwinionego za winnego popełnienia przypisanego mu czynu pomimo, że swoim działaniem nie wyczerpał znamion wykroczenia.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt IV KK 283/18).

W ocenie Sądu Najwyższego w świetle przepisów obowiązujących w dacie popełnienia zarzucanego obwinionemu czynu, osoba niepełnosprawna o obniżonej sprawności ruchowej, kierująca pojazdem samochodowym

oznaczonym kartą parkingową mogła nie stosować się do niektórych znaków drogowych, dotyczących zakazu ruchu lub postoju, w zakresie określonym przepisami, o których mowa w art. 7 ust. 2. Prawa o ruchu drogowym.

**II.510.31.2018 z 5 września 2018 r.** – kasacja w sprawie uznania oskarżonych za winnych popełnienia przypisanych im czynów, pomimo braku w ich działaniu znamion przestępstwa określonego w przepisie.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 21 listopada 2018 r., sygn. akt III KK 527/18).

W ocenie Sądu Najwyższego rację należało przyznać Rzecznikowi, który wskazał, że wspólnota wyznaniowa – jako oparta wyłącznie na więzach religijnych – nie może być w ogóle uznawana jako „związek” w kategoriach prawa karnego. Zdaniem Sądu należy stwierdzić, że skazanie ww. osób za przestępstwo z art. 278 § 1 i 3 k.k. było następstwem wykorzystania nieprawidłowej wykładni przepisów prawa karnego materialnego do represjonowania członków tej wspólnoty religijnej. Wskazane w zarzucie naruszenie prawa nastąpiło wprawdzie na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, skoro jednak uchybienie to, pomimo podniesionego w rewizjach zarzutu obrazy prawa materialnego, nie zostało dostrzeżone i skorygowane w toku kontroli instancyjnej, oczywistym jest, że przeniknęło ono do wyroku b. Sądu Wojewódzkiego.

**II.511.625.2016 z 28 września 2017 r.** – kasacja dotycząca niedokonania przez Sąd II instancji wszechstronnej kontroli odwoławczej.

**Kasacja oddalona** (postanowienie z 25 października 2018 r., sygn. akt III KK 459/17).

Sąd Najwyższy oddalił kasację jako oczywiście bezzasadną.

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

**VII.511.37.2018 z 27 grudnia 2018 r.** – skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego od wyroku Sądu Apelacyjnego w sprawie o ochronę dóbr osobistych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich z analizowanego stanu niniejszej sprawy wynika, że strona w postępowaniu cywilnym, która nie może zdobyć dowodu na okoliczność zaistnienia relewantnych dla sprawy okoliczności i zgłasza wniosek, by uczynił to sąd, jest w rezultacie pozbawiona takiej możliwości. Zaprezentowana przez sąd cywilny wykładnia uniemożliwia skorzystanie przez stronę z jednego z gwarantowanych jej przez przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, praw. Zdaniem Rzecznika akceptacja stanowiska pozwalającego na odmowę przedstawienia informacji, o które zwraca się w postępowaniu cywilnym sąd, może stanowić, tak jak w niniejszej sprawie, naruszenie prawa strony do sądu. Ponadto, jeżeli sąd nie może uzyskać takich

danych, to tym bardziej nietrafne jest stanowisko Sądu Apelacyjnego o przetrzuceniu na sąd przez stronę obowiązku dowodowego. Strona, nie mogąc uzyskać takich danych w inny sposób niż przez wnioskowanie, by to sąd zobowiązał operatora do przedstawienia koniecznych informacji, nie jest w stanie wykazać naruszenia swojego dobra osobistego. Takie podejście, eliminujące z procesu możliwość skorzystania z pomocy sądu w celu uzyskania dowodu, jest niezgodny z Konstytucją, zwłaszcza z art. 45 ust. 1 statuującym prawo do sądu oraz art. 47 statuującym prawo do prywatności. Oznaczałoby by bowiem, że strona nie może realizować prawa do obrony.

Rzecznik zauważył, że zgodnie z art. 248 § 1 K.p.c. każdy obowiązany jest przedstawić na zarządzenie sądu w oznaczonym terminie i miejscu dokument znajdujący się w jego posiadaniu i stanowiący dowód faktu istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że dokument zawiera informacje niejawne. Warto przy tym zwrócić uwagę, że powód wnosił o zobowiązanie przez sąd do przedłożenia przez operatora telekomunikacyjnego właściwego wykazu ujawniającego numery telefonów, z których wykonano do niego połączenia. Sąd poprzestał na stwierdzeniu operatora, w którym ten stwierdził, że wprowadzona w 2012 r. zmiana w Prawie telekomunikacyjnym wyłączyła możliwość udostępnienia danych i komunikatów objętych tajemnicą telekomunikacyjną dla celów postępowania innego niż karne. Rzecznik nie podzielił tego stanowiska będąc zdania, że Sąd powinien był sięgnąć do obowiązujących wówczas przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, mianowicie do art. 23 ust. 2 u.o.d.o., stanowiącego, że przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne również wówczas, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Takim uprawnieniem jest prawo powoda do dochodzenia sprawiedliwości na drodze sądowej, szczególnie w sytuacji, w której nie może uprawnienia tego w inny sposób zrealizować.

Kolejnym zarzutem Rzecznika jest naruszenie przez Sąd przepisów prawa materialnego (art. 24 § 1 K.c.), z uwagi na uchylenie bezprawności dokonanego naruszenia prywatności powoda. Sąd stwierdził bowiem, że w dzisiejszych czasach nachalne nagabywanie przez telemarketerów należy do działań powszechnie akceptowanych. Rzecznik nie może zgodzić się z tą oceną. Prawo do prywatności polega w głównej mierze na możliwości decydowania o zasięgu informacji przekazywanych do ogółu, a dotyczących uprawnionego. To również prawo do pozostawienia samego siebie w spokoju. Przedstawiona przez Sąd koncepcja neguje ideę prawa do prywatności. Okazuje się bowiem, że osoby z zewnątrz mogą absorbować osoby fizyczne telefonami, byleby, jak to ujął Sąd, nie czyniły w tego sposób nachalne. Zdaniem Rzecznika jednak, jeśli uprawniony nie wyraża zgody na dalsze kontakty, stanowić to powinno dla każdego z podmiotów, które wiedzą o tym, bezwzględny zakaz ingerowania w sferę prywatności. Odmienne stanowisko czyni iluzorycznym prawo do ochrony prywatności.

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

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

**IV.7000.184.2018 z 19 listopada 2018 r.** – skarga nadzwyczajna od postanowienia Sądu Rejonowego oddalającego wniosek o zezwolenie na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżonemu postanowieniu zarzuca rażące naruszenie prawa poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 936 § 2 Kodeksu cywilnego i przyjęcie, że małoletnia przysposobiona już po śmierci rodzica naturalnego nie jest jego spadkobierczynią, co skutkowało oddaleniem jako bezprzedmiotowego wniosku rodziców adopcyjnych małoletniej o zezwolenie na odrzucenie spadku, a zarazem nierozpoznanie istoty sprawy prowadzonej w trybie art. 101 § 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego poprzez zaniechanie oceny, czy wnioskowana czynność jest zgodna z dobrem małoletniej.

Zdaniem Rzecznika zaskarżone postanowienie Sądu Rejonowego zapadło wskutek rażącego naruszenia prawa materialnego. Z mocy art. 121 § 3 k.r.o. przez przysposobienie ustają prawa i obowiązki przysposobionego wynikające z pokrewieństwa względem jego krewnych, jak również prawa i obowiązki tych krewnych względem niego. Na gruncie prawa spadkowego, powyższe znajduje odzwierciedlenie w brzmieniu art. 936 § 2 k.c., zgodnie z którym przysposobiony nie dziedziczy po swoich wstępnych naturalnych i ich krewnych, a osoby te nie dziedziczą po nim. Ponieważ dla określenia porządku dziedziczenia miarodajna pozostaje chwila śmierci spadkodawcy, skutki przewidziane w art. 936 § 2 k.c. występują, jeśli w momencie otwarcia spadku orzeczenie o przysposobieniu było już prawomocne. Wówczas przysposobiony dziedziczy po przysposabiającym i jego krewnych tak, jakby był dzieckiem przysposabiającego, a z kolei przysposabiający i jego krewni dziedziczą po przysposobionym tak, jakby przysposabiający był rodzicem przysposobionego. Z drugiej strony dopiero uprawomocnienie postanowienia o przysposobieniu uniemożliwia dziedziczenie przez przysposobionego po jego wstępnych naturalnych i ich krewnych, a także tych osób po przysposobionym.

Bez wątplenia zatem skutki przysposobienia powstają z chwilą, gdy następuje uprawomocnienie się orzeczenia o przysposobieniu. Sąd Rejonowy zaliczył w poczet materiału dowodowego odpis postanowienia Sądu Rejonowego na okoliczność przysposobienia małoletniej przez wnioskodawców. Biorąc zaś pod uwagę treść art. 936 § 2 Kodeksu cywilnego, Sąd doszedł do przekonania, że skoro małoletnia jest dzieckiem przysposobionym, nie dziedziczy po biologicznym ojcu. Jednakże Sąd Rejonowy, oddalając wniosek o wyrażenie zgody na odrzucenie spadku w imieniu małoletniej córki zupełnie pominął, że śmierć biologicznego ojca małoletniej nastąpiła przed uprawomocnieniem się postanowienia o przysposobieniu, a nawet jeszcze przed wszczęciem



postępowania adopcyjnego, zainicjowanego wnioskiem z 10 października 2013 r. Śmierć ojca biologicznego, a zatem otwarcie spadku nastąpiło w dniu 20 maja 2013 r., natomiast orzeczenie Sądu Rejonowego o przysposobieniu małoletniej zapadło 28 listopada 2013 r., stało się zaś prawomocne i wykonalne z dniem 13 grudnia 2013 r. W konsekwencji, w momencie otwarcia spadku, małoletnia nie była jeszcze osobą przysposobioną, a zatem w sprawie nie mógł zostać zastosowany przepis art. 936 § 2 k.c.

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

**BPW.7060.21.2017 z 8 października 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym o przeliczenie emerytury.

Istota sporu w niniejszej sprawie sprowadza się do zagadnienia czy ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r., którzy po przyznaniu prawa do emerytury wcześniejszej na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej złożą wniosek o przeliczenie (przyznanie) emerytury w związku z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, w sytuacji podlegania ubezpieczeniom społecznym przez okres co najmniej 30 miesięcy po przyznaniu dotychczas pobieranej emerytury, mają prawo do ustalenia wysokości tej emerytury (przeliczenia) przy zastosowaniu nowej kwoty bazowej do części socjalnej emerytury (art. 53 ust. 4 ustawy emerytalnej).

W odniesieniu do tej kwestii istnieją poważne rozbieżności w wykładni prawa, dokonywanej przez sądy okręgowe i sądy apelacyjne. Pierwsza z linii orzeczniczych opiera się na założeniu, że emerytura przyznana po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, w sytuacji gdy ubezpieczony był uprawniony do wcześniejszej emerytury, nie stanowi nowego świadczenia. Prawo do emerytury wcześniejszej bowiem nie wygasa, a uzyskanie powszechnego wieku emerytalnego umożliwia ustalenie podstawy wymiaru na nowo. Druga linia orzecznicza opiera się na założeniu, że emerytura wcześniejsza i emerytura po uzyskaniu powszechnego wieku emerytalnego są odrębnymi świadczeniami. Wysokość emerytury może być ustalana tylko wg nowych zasad (art. 26 ustawy emerytalnej), z pominięciem art. 53 ust. 4 ustawy emerytalnej. Przepis art. 53 ust. 4 ustawy emerytalnej może być stosowany tylko w związku z nabywaniem kolejnego uprawnienia emerytalnego. Ubezpieczony urodzony po 31 grudnia 1948 r. nie ma prawa do przyznania emerytury na podstawie art. 27 ustawy emerytalnej i obliczenia jej na podstawie art. 53 ust. 1 i 4 ustawy, bowiem to świadczenie przysługuje tylko ubezpieczonym urodzonym przed 1 stycznia 1949 r. W związku z tym brak jest podstaw do ustalania wysokości emerytury powszechnej ubezpieczonego urodzonego po 31 grudnia 1948 r. w oparciu o art. 53 ust. 4 ustawy emerytalnej (przyjęcie nowej kwoty bazowej do części socjalnej), gdyż podlega ona przepisom art. 24 - 26 ustawy emerytalnej. Zastosowanie względem tych osób starych zasad stanowiło wyjątek od reguły i dotyczyło wyłącznie wcześniejszej emerytury.

Rzecznik Praw Obywatelskich skłania się do uznania za prawidłową wykładni zachowującej możliwość zastosowania art. 53 ust. 4 ustawy emerytalnej w odniesieniu do ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., pobierających wcześniejszą emeryturę na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej. W ocenie Rzecznika niejednolita wykładnia art. 53 ust. 4 ustawy emerytalnej, dokonywana przez różne sądy, narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa, a w szczególności wynikającą z niej zasadę zaufania obywateli do państwa. W demokratycznym państwie prawa niedopuszczalna jest bowiem sytuacja, by obywatel ponosił negatywne skutki błędów leżących po stronie organów władzy publicznej w postaci wadliwej wykładni obowiązujących przepisów prawnych. W świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się nie tylko na stanowieniu takiego prawa, które zapewnia obywatelom bezpieczeństwo prawne, lecz także na jego prawidłowym stosowaniu.

**Stanowisko nieuwzględnione** (wyrok z 11 października 2018 r., sygn. akt III AUa 542/18).

W ocenie Sądu Apelacyjnego przepisy art. 53 ust. 3 i 4 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie mogą mieć zastosowania do skarżącej, gdyż ze względu na datę jej urodzenia, a także podstawę prawną przyznania jej wcześniejszej emerytury, nie ma do niej zastosowania przepis art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2. Przepisy art. 53 ust. 3 i 4 dotyczą osób, które nabywają prawo do emerytury na podstawie art. 27 ustawy, a zatem osób, które urodziły się przed 1 stycznia 1949 r. i miały ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy lub emerytury na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów. Podstawa wymiaru emerytury skarżącej, po osiągnięciu przez nią 60. roku życia może być obliczona tylko według przepisów wskazanych trafnie w zaskarżonej decyzji przez organ rentowy, gdyż skonsumowała ona prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 ustawy. Wyłączenie spod uregulowania tego przepisu osób, które pobierały wcześniejsze emerytury na podstawie art. 46 nie oznacza, jak chciałaby tego skarżąca, że osoby te, po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, mają prawo do ponownego obliczenia całości emerytury na podstawie art. 53 ustawy z nową kwotą bazową. Osoba, która przeszła na swój wniosek na wcześniejszą emeryturę na podstawie art. 46 ustawy i prawo to realizowała, nie nabywa kolejnego prawa do emerytury po ukończeniu powszechnego wieku emerytalnego. Nabywa jedynie prawo do przeliczenia jej wysokości, w tym przypadku na podstawie art. 26 ustawy, stosownie do uregulowań przewidzianych dla jej grupy wiekowej.

**XI.613.8.2018 z 10 października 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w sprawie decyzji Prezydenta Miasta o zakazie organizacji zgromadzenia.

Prezydent Miasta zakazał zgromadzenia w oparciu o art. 14 pkt 2 Prawa o zgromadzeniach oraz art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego

wskazując w uzasadnieniu, że odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Swoją decyzję Prezydent Miasta oparł na ustaleniach poczynionych na spotkaniu, z udziałem Komendanta Miejskiego Policji i przedstawicieli służb miejskich, jak również informacjach publikowanych przez nieokreślonych użytkowników portalu społecznościowego, które wzywały m.in. do wzięcia licznego udziału w kontrmanifestacji do Marszu Równości oraz stosowania przemocy wobec jego uczestników.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zgodnie z art. 57 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenia tej wolności może określać ustawa. Uprawnienie to Konstytucja określa nie jako „prawo” zgromadzeń, lecz jako „wolność” zgromadzeń, co ma istotne znaczenie, ponieważ wolności państwo nie stwarza, a ma jedynie zabezpieczać realizację już istniejącej wolności. Podstawowym obowiązkiem władzy publicznej związanym z wolnością zgromadzeń publicznych jest zatem umożliwienie zgromadzenia i zabezpieczenie jego pokojowego przebiegu. Stosownie natomiast do art. 32 Konstytucji wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a tym samym równe prawo do organizowania zgromadzeń i manifestowania swoich poglądów, nawet jeśli poglądy te mogą budzić kontrowersje lub opór w części społeczeństwa.

Zdaniem Rzecznika Prezydent Miasta nie może uzasadniać zakazu demonstracji tym, że mogłaby ona wywołać kontrakcję z użyciem przemocy ze strony przeciwników lub grup ekstremistycznych, ponieważ z prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się korzysta każdy, kto ma zamiar zorganizować pokojową demonstrację lub w niej uczestniczyć, a ewentualność kontrmanifestacji z użyciem przemocy lub przyłączenia się ekstremistów skłonnych do agresji, nienależących do organizacji odpowiedzialnej za przeprowadzenie zgromadzenia, nie może doprowadzić do odebrania tego prawa, i nawet w przypadku zaistnienia realnego ryzyka, że pochód publiczny doprowadzi do naruszenia porządku publicznego na skutek zdarzeń, na które organizatorzy nie mają wpływu, nie może wyłącznie z tego powodu być pozbawiony ochrony wynikającej z Konstytucji oraz aktów prawa międzynarodowego.

**XI.518.66.2018 z 23 października 2018 r.** – żądanie wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie treści zawartych w spocie wyborczym.

Spot wyborczy, będący częścią kampanii przed wyborami samorządowymi, częściowo stylizowany na program informacyjny, przedstawia wizję Polski w 2020 r., po tym, jak samorządy, wbrew polityce rządu, miały zdecydować o przyjmowaniu uchodźców. W materiale tym fragmenty wypowiedzi polityków obecnej partii opozycyjnej zestawione zostały z nagraniami z rzekomego przejścia granicznego, gdzie kolejka mężczyzn o wyraźnie arabskim pochodzeniu oczekuje na przekroczenie granicy, a zaraz potem z obrazami

ulicznych zamieszek, nagraniami aktów agresji i brutalnych napadów, zarejestrowanymi przez kamery monitoringu miejskiego, zdjęciami wzburzonego tłumu, płonących samochodów i funkcjonariuszy kierujących broń w stronę agresywnych i zamaskowanych osób.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich film ten, zgodnie z zamierzeniem autorów, przedstawić miał społeczność migrantów, a przede wszystkim uchodźców pochodzących z krajów arabskich i wyznających religię muzułmańską w negatywnym świetle i zmierzał do wywołania u odbiorców lęku oraz niechęci wobec tej społeczności. Bezsprzeczną, zdaniem Rzecznika, intencją autorów spotu było spowodowanie u jego odbiorców wrażenia, że uchodźcy pochodzący z krajów arabskich i wyznający islam będą mieli destrukcyjny wpływ na społeczeństwo i stanowić będą poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli. To muzułmańscy uchodźcy, których w spocie uosabiać mają grupy agresywnych mężczyzn, obarczani zostali przez autorów odpowiedzialnością za rosnącą liczbę ofiar, napady na tle seksualnym i codzienne akty agresji.

Rzecznik zauważył, że w społeczeństwie polskim już dominują postawy niechętnie wspomnianej grupie migrantów. Statystyki publikowane każdego roku przez Prokuraturę Krajową wyraźnie wskazują, że w ostatnich latach wzrosła liczba takich czynów popełnianych wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego, jednoznacznie utożsamianych ze społecznością migrantów. Od 2016 r. to właśnie muzułmanie, lub osoby utożsamiane przez sprawców z tym właśnie wyznaniem, najczęściej byli podmiotem ataków motywowanych uprzedzeniami. W 2016 r. faktyczna bądź domniemana przynależność osoby lub osób pokrzywdzonych do grupy wyznawców islamu była motywem działania sprawcy czynu zabronionego w 363 sprawach. Liczba ta, w porównaniu do roku 2015, wzrosła prawie dwukrotnie. W 2017 r. w dalszym ciągu to muzułmanów dotyczyła większość odnotowanych przestępstw motywowanych nienawiścią.

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika, zawarte w spocie treści wymagają uważnej analizy pod kątem wypełnienia znamion czynu zabronionego, określonego w art. 256 § 1 Kodeksu karnego, czyli przestępstwa publicznego nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i wyznaniowych.

**Odmowa wszczęcia dochodzenia** (postanowienie z 17 listopada 2018 r., sygn. akt PO I Ds. 239.2018).

W ocenie Prokuratury Okręgowej na podstawie treści złożonych w sprawie zawiadomień oraz nagrania spotu wyborczego Komitetu Wyborczego nie można stwierdzić znamion przestępstwa z art. 256 § 1 k.k., jak też jakiegokolwiek innego czynu zabronionego przez ustawę karną. Zdaniem Prokuratury nawoływanie do nienawiści z powodów wymienionych w art. 256 k.k. sprowadza się do tego typu wypowiedzi, które wzbudzają uczucia silnej niechęci, złości, braku akceptacji, wręcz wrogości do poszczególnych osób lub całych grup społecznych czy wyznaniowych bądź też z uwagi na formę wypowiedzi

podtrzymują i nasilają takie negatywne nastawienia i podkreślają tym samym uprzywilejowanie, wyższość określonego narodu, grupy etnicznej, rasy lub wyznania. Ponadto, przestępstwo określone w art. 256 § 1 i 2 k.k. ma charakter umyślny, a umyślność może w tym przypadku przybierać jedynie postać zamiaru bezpośredniego. Wyłączona jest zatem możliwość popełnienia tego przestępstwa z zamiarem wynikowym. W opinii Prokuratury kwestionowany spot wyborczy w sposób przykuwający uwagę odbiorcy wyraża pogląd jego autorów na kwestie napływu migrantów do Polski, lecz nie stanowi próby przekonania kogokolwiek do określonego uczucia, w tym przypadku nienawiści. W ukazanej wizji przyszłości, co prawda przedstawiane są bliżej nieokreślone akty agresji, czy też mowa jest o „enklawie muzułmańskich uchodźców”, niemniej żadna zaprezentowana w spocie forma przekazu nie podżega, nie wyzywa, ani nie apeluje o żadne akty niechęci czy wrogości.

**V.7200.17.2018 z 30 listopada 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Okręgowym przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Środowiska oraz Skarbowi Państwa – Ministrowi Energii o ochronę dóbr osobistych.

W niniejszej sprawie Sąd Rejonowy, oddalając powództwo w całości, przyznał że na terenie Rybnika występuje częste i znaczne przekroczenie norm zanieczyszczenia powietrza, a zjawisko to stanowi bardzo poważny i uciążliwy problem dla mieszkańców. Mimo tego, nie znalazł podstaw do uwzględnienia powództwa w związku z żądaniem zasądzenia zadośćuczynienia. Zdaniem Sądu powód nie wykazał naruszenia dobra osobistego w postaci zdrowia, zaś prawa do życia w czystym środowisku sąd w ogóle nie uznał za dobro osobiste podlegające ochronie w oparciu o art. 24 k.c. Sąd wskazał ponadto, że zamieszkiwanie w Rybniku jest swobodną decyzją powoda i w każdym momencie może on zmienić swoje miejsce zamieszkania.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Konstytucja w szeregu swoich przepisów odwołuje się do środowiska. Sam fakt, że ochrona środowiska uczyniona została jedną z podstaw ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej dobitnie pokazuje, jak duże znaczenie przyznał jej ustrojodawca. Ochrona środowiska jest także jedną z możliwych podstaw ograniczania wolności i praw człowieka. Konstytucja nakłada na władze publiczne szereg obowiązków o charakterze programowym, tj. prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom oraz ogólny obowiązek ochrony środowiska. Prócz tego, przewiduje dwa bardziej skonkretyzowane obowiązki sprzężone z prawami jednostki. Są to: obowiązek udostępniania informacji o stanie i ochronie środowiska oraz obowiązek wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Zdaniem Rzecznika prawo do (korzystania ze) środowiska spełnia wszystkie przesłanki warunkujące uznanie go za dobro osobiste w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Możliwość korzystania z nieskażonego środowiska dla

celów osobistych jest bowiem niewątpliwie wartością niematerialną. Nie powinno budzić również wątpliwości, że wiąże się ona z osobowością człowieka. We współczesnych warunkach jest także bezsprzecznie wartością powszechnie uznaną w społeczeństwie. Za dobro osobiste prawo do (korzystania ze) środowiska jest uznawane w doktrynie również obecnie. W konsekwencji, nie można odmówić słuszności apelującemu powodowi, który zarzuca Sądowi Rejonowemu błędną wykładnię art. 23 K.c. poprzez przyjęcie, że prawo do (korzystania ze) środowiska nie jest dobrem osobistym, którego ochrony można dochodzić w trybie art. 24 K.c.

W ocenie Rzecznika powód wykazał, że w miejscu jego zamieszkania zanieczyszczenie powietrza przekracza znacznie „zwykłą”, akceptowalną społecznie miarę. W latach 2014–2015 przekroczenie dopuszczalnych poziomów pyłu PM10 występowało w ciągu blisko 1/3 roku, a w „rekordowym” lutym 2015 r., dobowe normy były przekroczone codziennie przez 24 dni, przy czym przekroczenia te trudno określić jako nieznaczne, skoro sięgały kilkunastokrotności dopuszczalnego poziomu. Powód nie był zatem narażony na sporadyczne, czy też niewielkie zanieczyszczenie powietrza, które w powszechnym odczuciu społecznym można by jeszcze zaakceptować, lecz przeciwnie – stale i dotkliwie odczuwał uciążliwości związane ze złym stanem powietrza.

**VII.501.43.2018 z 13 grudnia 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w sprawie o zapłatę.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie zastosowanie winny mieć przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki. Sąd nie wytłumaczył dlaczego ocenił, że to rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wycieczki dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania, a nie rozporządzenie z 2001 r., powinno mieć zastosowanie. Po drugie zaś, analiza opisu wycieczki wskazuje, że przybrała ona jedną z form, o której mowa w § 4 rozporządzenia z 2001 r. (§ 4 pkt 4: Organizowanie krajoznawstwa i turystyki odbywa się w następujących formach: (...) imprezy turystyki kwalifikowanej i obozy wędrowne, w których udział wymaga od uczestników przygotowania kondycyjnego i umiejętności specjalistycznych, w tym posługiwania się specjalistycznym sprzętem). Powyższe wskazuje na konieczność zastosowania przepisów rozporządzenia z 2001 r., a w konsekwencji jego § 7 ust 2. Zgodę na zorganizowanie wycieczek i imprez, opisanych w § 4 pkt 1-4, wyraża dyrektor szkoły po zawiadomieniu organu prowadzącego i organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Zgodę taką Dyrektor szkoły wyraziła, a zatem należy przyjąć współodpowiedzialność Miasta jako organu prowadzącego. Jak wynika z § 1 ust. 2 rozporządzenia z 2001 r. w



organizowaniu form działalności, o której mowa w ust. 1, szkoły mogą współdziałać ze stowarzyszeniami i innymi podmiotami, których przedmiotem działalności jest krajoznawstwo i turystyka. Takim stowarzyszeniem, jak ustalił Sąd, mającym osobowość prawną był UKS.

W ocenie Rzecznika fakt posiadania osobowości prawnej przez klub sportowy nie stoi na przeszkodzie przypisaniu odpowiedzialności także Miastu, a zatem organowi prowadzącemu szkołę. Decydujące znaczenie ma tu wyrażenie zgody przez organ szkoły, którym jest Dyrektor. Zgoda ta wyrażona została poprzez złożenie przez Dyrektora szkoły podpisu na Karcie wycieczki/imprezy, gdzie opisany został cel wycieczki, jej trasa, termin, liczba uczestników, wskazany został także kierownik wyprawy, jej opiekunowie, harmonogram wycieczki wraz z oświadczeniem kierownika i opiekunów, że zobowiązują się oni do przestrzegania przepisów dotyczących zasad bezpieczeństwa na wycieczkach i imprezach dla dzieci i młodzieży.

**WZF.7060.1489.2017 z 19 grudnia 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w sprawie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o ponownym ustaleniu wysokości renty rodzinnej.

Skarżąca wniosła do Sądu Okręgowego odwołanie od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej ZER MSWiA) o ponownym ustaleniu od dnia 1 października 2017 r. wysokości renty rodzinnej po zmarłym mężu. Wskazaną decyzją, w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin ZER MSWiA ustalił rentę rodzinną na jej rzecz w wysokości 1747,19 zł brutto, uznając, że mąż skarżącej pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Służba ta była pełniona w okresie od dnia 1 czerwca 1975 r. do dnia 30 czerwca 1977 r., tj. w wymiarze 2 lat i jednego miesiąca i polegała na pełnieniu obowiązków trenera boksu w Gwardyjskim Klubie Sportowym.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich obecnie – zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym – za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. o dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Kryterium formalne pełnienia służby w określonych cywilnych i wojskowych formacjach zostało wzmocnione poprzez wskazanie, że jest to służba na rzecz totalitarnego państwa. W ocenie Rzecznika taka konstrukcja art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w sposób nieuchronny nakazuje jednak weryfikację, czy w każdym przypadku pełnienia służby w wymienionych

przez ustawodawcę instytucjach i formacjach mamy do czynienia ze służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Tylko w ten sposób zostanie bowiem zachowana systemowa spójność pomiędzy treścią art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, a treścią preambuły do ustawy lustracyjnej. Preambuła stwierdza, że to praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Skoro zatem sam ustawodawca w preambule ustawy lustracyjnej stwierdził, jakie działania są działaniami na rzecz totalitarnego państwa, to wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym powinna uwzględniać tę okoliczność, jest to bowiem jedyna legalna definicja służby na rzecz totalitarnego państwa.

Powyższe oznacza, że po zmianach dokonanych ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym nie wystarczy, że organ rentowy zmniejszając emeryturę wykaże pełnienie służby w wymienionych przez ustawodawcę cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Musi ponadto wykazać, że była to służba na rzecz totalitarnego państwa, która według legalnej definicji zawartej w preambule ustawy lustracyjnej polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

**WZF.7060.1547.2017 z 21 grudnia 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w sprawie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o ponownym ustaleniu wysokości emerytury.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał przede wszystkim, że sam Sąd Okręgowy powziął uzasadnioną wątpliwość, czy przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym spełniają standardy konstytucyjne, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego (sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. akt P 4/18). Jednak, zdaniem Rzecznika, wyznaczony w tej sprawie skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego został ukształtowany niezgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, tworzą go bowiem także osoby wybrane przez Sejm na obsadzone już uprzednio stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Rodzi to uzasadnioną wątpliwość, czy wydane w tym składzie orzeczenie rzeczywiście definitywnie rozstrzygnie przedstawiony przez Sąd Okręgowy problem konstytucyjny czy też stanie się źródłem kolejnych kontrowersji na tle zawisłych przed Sądem Okręgowym spraw dotyczących obniżenia świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy i członków ich rodzin. W tej sytuacji w ocenie Rzecznika zawieszenie postępowania sądowego

w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego wcale nie gwarantuje, że w czasie tego zawieszenia dojdzie do nie budzącego wątpliwości rozstrzygnięcia o hierarchicznej zgodności norm prawnych w tym zakresie.

Zdaniem Rzecznika obecnie zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. o dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Kryterium formalne pełnienia służby w określonych cywilnych i wojskowych formacjach zostało wzmocnione poprzez wskazanie, że jest to służba na rzecz totalitarnego państwa. W ocenie Rzecznika taka konstrukcja art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w sposób nieuchronny nakazuje jednak weryfikację czy w każdym przypadku pełnienia służby w wymienionych przez ustawodawcę instytucjach i formacjach mamy do czynienia ze służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Tylko w ten sposób zostanie bowiem zachowana systemowa spójność pomiędzy treścią art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, a treścią preambuły do ustawy lustracyjnej. Preambuła stwierdza, że to praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Skoro zatem sam ustawodawca w preambule ustawy lustracyjnej stwierdził, jakie działania są działaniami na rzecz totalitarnego państwa, to wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym powinna uwzględniać tę okoliczność, jest to bowiem jedyna legalna definicja służby na rzecz totalitarnego państwa.

Powyższe oznacza, że po zmianach dokonanych ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym nie wystarczy, że organ rentowy zmniejszając emeryturę wykaże pełnienie służby w wymienionych przez ustawodawcę cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Musi ponadto wykazać, że była to służba na rzecz totalitarnego państwa, która według legalnej definicji zawartej w preambule ustawy lustracyjnej polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

### **Sądy wydały następujące orzeczenia:**

**VII.612.42.2017 z 31 sierpnia 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym w sprawie wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego.

**Stanowisko uwzględnione** (postanowienie z 8 listopada 2018 r., sygn. akt WA XII Ns Rej KRS 70572/18/628).

W ocenie Sądu Rejonowego załączone do wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wezwanie skierowane do fundacji nie określa jakie konkretnie przepisy prawa powszechnie obowiązującego zarząd fundacji naruszył. Nie został wskazany żaden przepis prawa, z którym działalność fundacji miałyby być sprzeczna. Co jest istotne w związku z tym, że nadzorowana fundacja musi wiedzieć jakie przepisy prawa są naruszane przez zarząd fundacji tak, aby fundacja mogła się ustosunkować do stawianych zarzutów i usunąć zarzucane jej uchybienia. Sformułowane natomiast we wniosku twierdzenia, że działania fundacji powodują blokowanie i zakłócanie cyklicznego zgromadzenia publicznego nie zostały w tym wniosku wsparte konkretnymi relacjami świadków wydarzeń, datami w jakich zakłócenia te się odbywały, co pozwoliłoby ustalić czy zarząd fundacji w tym zakresie podejmował jakieś działania i czy doszło do istotnego naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W tych okolicznościach nie można więc stwierdzić, że zarząd fundacji w istotny sposób naruszył przepisy prawa. Nie zostały zatem spełnione przesłanki z art 14 ust 1 i ust 2 ustawy o fundacjach uzasadniające zawieszenie zarządu i ustanowienie zarządcy przymusowego.

#### **IV. Pytania prawne do Sądu Najwyższego. Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**1. W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich skierował następujące wnioski do Sądu Najwyższego:**

**2. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniach przed Sądem Najwyższym w sprawie pytań prawnych:**

**IV.567.4.2018 z 29 listopada 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego odpowiedniego stosowania w postępowaniu o uznanie osoby za stwarzającą zagrożenie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym.

Konieczność rozstrzygnięcia przedstawionego pytania prawnego powstała na tle następującej sytuacji procesowej: postanowieniem z dnia 18 kwietnia 2018 r. Sąd Okręgowy udzielił zabezpieczenia poprzez orzeczenie o umieszczeniu uczestnika postępowania w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym od momentu zakończenia odbywania przez niego kary pozbawienia wolności do czasu prawomocnego zakończenia postępowania. Sąd wskazał, że ponieważ ustawa nie zawiera własnych regulacji co do ewentualnego udzielenia zabezpieczenia, to z uwagi na odesłanie zawarte w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób odpowiednie zastosowanie będą miały przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym. Wniosek o udzielenie zabezpieczenia Sąd ocenił jako uzasadniony: brak zabezpieczenia żądanego przez wnioskodawcę (Dyrektora Zakładu Karnego) może poważnie utrudnić osiągnięcie celu postępowania w sprawie. Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy świadczy o bardzo wysokim prawdopodobieństwie, że uczestnik przebywając na wolności nie będzie kontynuował leczenia psychiatrycznego i terapii, co z kolei stwarza prawdopodobieństwo popełnienia przez niego czynu zabronionego przeciwko wolności seksualnej, a tym samym cel ustawy nie zostanie osiągnięty.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sama natura odesłania, zastosowana w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., nie jest przeszkodą do stosowania przepisów o postępowaniu zabezpieczającym z odpowiednimi modyfikacjami. Brak wyraźnego odesłania do stosowania przepisów o postępowaniu zabezpieczającym nie jest w tym wypadku przesądzający. W przypadku prowadzenia postępowania na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., jeśli chodzi o przesłanki stosowania zabezpieczenia, obowiązują ogólne zasady wskazane w art. 730<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. A zatem zabezpieczenie można zastosować wówczas, gdy wnioskujący uprawdopodobni roszczenie oraz interes

prawny w udzieleniu zabezpieczenia. Interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia istnieje wtedy, gdy brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie. Tymczasem to nie interes prawny wnioskodawcy jest tłem sprawy sądowej oraz samego wniosku o zabezpieczenie, ale ogólnie rozumiane bezpieczeństwo publiczne. A zatem jakiegokolwiek odwołanie do indywidualnego interesu prawnego czy to wnioskodawcy, czy to uczestnika, nie jest możliwe. Z tych samych względów nie będzie także możliwe uprawdopodobnienie roszczenia, o którym mowa w art. 730<sup>1</sup> § 1 k.p.c., gdyż to nie roszczenie jest przedmiotem postępowania o uznanie za osobę stwarzającą zagrożenie.

Odpowiednie stosowanie przepisów o zabezpieczeniu powinno jednakże uwzględniać specyfikę postępowania toczącego się na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., w tym także i to, że w postępowaniu tym rozstrzyga się o wolności osobistej człowieka. Jest to bowiem wartość chroniona na poziomie konstytucyjnym i konwencyjnym, której ograniczenie jest poddane ścisłym regułom. Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji, każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Tymczasem wydaje się, że przepisy dotyczące postępowania zabezpieczającego okazują się nieadekwatne do sytuacji, gdy rozstrzygnięcie sądu ma dotyczyć tak podstawowej wolności obywatelskiej jaką jest wolność osobista człowieka. Problemem jest w szczególności brak precyzyjnego określenia przesłanek ograniczenia lub pozbawienia wolności oraz formy, w jakiej następuje ograniczenie wolności. Również tryb orzekania w przedmiocie zabezpieczenia, jeśli stosowany do pozbawienia lub ograniczenia wolności, okazuje się trybem niepełnym, skutkującym m.in. sytuacjami pozbawienia wolności bez żadnej podstawy prawnej.

Zdaniem Rzecznika przepisy o cywilnym postępowaniu zabezpieczającym można odpowiednio stosować w ramach postępowania toczącego się na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. wyłącznie pod pewnymi warunkami. Otóż art. 730 i dalsze przepisy k.p.c. nie mogą stanowić podstawy ograniczenia lub pozbawienia wolności osobistej człowieka, w regulacji ustawowej winny być zamieszczone wszystkie bezpośrednie materialnoprawne przesłanki pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej, a w przepisach kodeksu przesłanek takich brak. Dlatego sąd orzekający na podstawie art. 755 k.p.c. może wydawać tylko takie nakazy i zakazy, których skutkiem nie będzie ograniczenie prawa gwarantowanego przez art. 41 ust. 1 Konstytucji. Kolejnym problemem, który aktualizuje się w przypadku stosowania przepisów o zabezpieczeniu cywilnym w postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., jest brak ustawowego określenia formy, jaką może przybrać ograniczenie wolności jednostki. Art. 755 Kodeksu postępowania cywilnego, regulujący zabezpieczenie roszczeń o charakterze niemajątkowym,

pozostawia sądowi znaczną swobodę co do wyboru sposobu zabezpieczenia jest zasadą, że sąd udziela zabezpieczenia w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni. Przepis ten tworzy normę zbyt ogólną, gdy stosować ją do ograniczenia wolności osobistej jednostki. W relacjach pomiędzy jednostką a państwem, zwłaszcza w przypadku ingerencji w wolność osobistą, regulacja ustawowa powinna spełniać najwyższe wymagania, jeśli chodzi o stopień precyzji. Przepisy kodeksu postępowania cywilnego w obecnym brzmieniu precyzji takiej nie zapewniają. Pozbawienie wolności na podstawie zabezpieczenia cywilnego nie stwarza żadnych gwarancji po stronie uczestnika, że zasadność trwania środka izolacyjnego jest kontrolowana w określonych odstępach czasowych.

### 3. Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego:

**V.511.358.2018 z 29 listopada 2018 r.** – wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących podstawy wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy.

Zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami, starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Czas, na który orzeka się o zatrzymaniu prawa jazdy, określa art. 102 ust. 1c ww. ustawy, stanowiąc, że decyzję w powyższym przedmiocie wydaje się na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został zatrzymany w trybie art. 135 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym. W myśl art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia lub wydał prawomocne rozstrzygnięcie za kierowanie pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, niezwłocznie powiadamia o tym starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania kierującego pojazdem. Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, powyższa informacja jest podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 w ustawie o kierujących pojazdami.

W orzecznictwie sądów administracyjnych reprezentowany jest pogląd, że organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy opiera swoje rozstrzygnięcie wyłącznie na przekazanej mu informacji, która ma charakter dokumentu urzędowego, stanowiąc dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Wedle tego stanowiska, organ prowadzący postępowanie o zatrzymanie prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami nie może powoływać ani z urzędu, ani na wniosek dowodów na okoliczność potwierdzenia, czy też weryfikacji treści zawartych w informacji. Organ ten nie jest uprawniony do weryfikowania przypisanego kierowcy wykroczenia pod



względem merytorycznym. Nie jest w przedmiotowej sprawie konieczne prawomocne skazanie (wystarczy ujawnienie wykroczenia), bowiem ustawodawca przewiduje tu środek administracyjny, a nie karny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest również stanowisko odmienne, zgodnie z którym w sytuacji, gdy strona na etapie postępowania administracyjnego stawia zarzut nieprzekroczenia dozwolonej prędkości, wskazując na odmowę przyjęcia mandatu i skierowanie w związku z tym przez Policję wniosku o ukaranie do sądu, to pozostaje kwestią najistotniejszą jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego, tzn. potwierdzenie przekroczenia dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h. W takim bowiem przypadku, kiedy strona wyraźnie przeczy przekroczeniu dozwolonej prędkości i odmawia przyjęcia mandatu karnego, rozstrzygnięcie na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami nie może opierać się wyłącznie na przekazanej przez Policję notatce o przekroczeniu przez stronę prędkości. Skoro strona zaprzeczyła przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, czego dowodem była odmowa przyjęcia mandatu karnego, to niezbędne dla wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest rozstrzygnięcie zarzutu skarżącego dotyczącego prawidłowego ustalenia, czy przekroczył on dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h. Ponadto, żaden przepis nie zabrania organowi dokonania własnych ustaleń w przedmiocie przekroczenia dopuszczalnej prędkości, o jakiej mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy. Obecne regulacje k.p.a. i ustawy o kierujących pojazdami nie wprowadzają automatyzmu i obligatoryjności rozstrzygania o zatrzymaniu prawa jazdy, w sytuacji braku jednoznacznego ustalenia, czy dozwolona prędkość została przekroczona o więcej niż 50 km/h.

Rzecznik Praw Obywatelskich opowiada się na odrzuceniu tej linii orzeczniczej, która aprobuje automatyzm i obligatoryjność zatrzymywania prawa jazdy w oparciu o niezweryfikowane ustalenia organu, który ujawnił popełnienie wykroczenia. Rzecznik zauważył, że art. 45 Konstytucji wyraża prawo każdego człowieka do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ochrona praw podmiotowych wyrażająca się w gwarancji prawa do procesu odbywa się również poprzez kontrolę działalności organów administracji publicznej, dokonywaną przez sądy administracyjne. Prawo do sądu jest rozumiane zatem zarówno formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, jak i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Ochronę taką gwarantuje m.in. takie ukształtowanie warunków realizacji prawa do sądu, które nie prowadzi do ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów formułowanych przez skarżącego.

W sprawach, na tle których wystąpiły rozbieżności dotyczące stosowania art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami, skarżący nie kwestionowali faktu wpłynięcia do organu informacji od Policji, ale prawidłowość ustaleń Policji w niej zawartych. Skuteczna ochrona ich interesu prawnego wymagałaby

zatem kontroli dokonywanej właśnie w tym zakresie. Konieczność zapewnienia ukaranemu decyzją administracyjną starosty prawa do sądu w postaci rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, adekwatnej do rodzaju sprawy zainteresowanego, nabiera szczególnego znaczenia w kontekście podnoszonych m.in. w skargach obywateli składanych do Rzecznika oraz w publikacjach w środkach masowego przekazu licznych uchybień i nieprawidłowości, których dopuszczały się osoby obsługujące sprzęt służący do ujawniania przekraczania dopuszczalnej prędkości przez kierujących pojazdami, jak również wad technicznych oraz prawnych samego sprzętu.

#### **4. Zawiadomienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Naczelnego Sądu Administracyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego:**

##### **Wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich rozpoznane przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny:**

**IV.7006.214.2016 z 14 marca 2018 r.** – wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącej sporządzenia przez organ, na wniosek strony, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy, w ramach udostępniania akt stronie.

**Wniosek uwzględniony** (uchwała z 8 października 2018 r., sygn. akt I OPS 1/18).

Naczelny Sąd Administracyjny w pełni aprobuje argumentację, że dostęp do akt bez możliwości utrwalenia ich treści nie tworzy gwarancji obrony zgodnej z art. 51 ust. 3 Konstytucji ani uszczegóławiającymi ją elementami, wynikającymi z zasad prawa administracyjnego. Zdaniem NSA odmowa wykonania kopii za pomocą dostępnych w biurze organu urzędów prowadziła by w istocie do nierówności pomiędzy stronami ze względu na dostępność nowych technologii, co nie może znaleźć akceptacji w demokratycznym państwie prawnym.

Powszechna dostępność np. kserokopii w urzędach i łatwość z jaką można w ten sposób uzyskać choćby kserokopię żadanego materiału z akt, powinna pozwolić rozwiązać tę sytuację w zgodzie z konstytucyjnymi gwarancjami. Oznaczać to może jedynie odczytanie przepisu art. 73 § 1 k.p.a. jako dopuszczającego sporządzenie na wniosek strony kopii z akt, przy użyciu dostępnych w organie urzędów, tak aby w dobie postępu technicznego możliwość utrwalenia treści akt przez stronę nie ograniczała się do notatek odręcznych, z istoty swej niegwarantujących w stosunkowo krótkim czasie takiego odwzorowania treści, jak np. kserokopia, czy fotokopia. Dokonując interpretacji przepisu art. 73 § 1 k.p.a. należy mieć również na względzie, że odmowa udostępnienia stronom urzędów pozostających na wyposażeniu organu stawia w gorszym położeniu osoby o niższym statusie materialnym, których na

take urządzenia nie stać bądź też osoby, które z racji wieku lub ułomności np. fizycznych, nie mogą samodzielnie z nich skorzystać.

Wobec powyższego, rekonstruując wzór zachowania organu administracji w przedmiocie udostępniania akt na podstawie art. 73 § 1 i § 2 k.p.a. należało wyjść poza jego literalne brzmienie i zgodnie z systemowymi regułami wykładni rozszerzyć zakres uprawnień strony, tak aby w razie uzasadnionej potrzeby mogła żądać od organu sporządzenia kopii dokumentów z akt sprawy. Natomiast odmowa uwzględnienia wniosku strony o sporządzenie kserokopii z akt mogłaby nastąpić jedynie, gdyby organ wykazał konkretne utrudnienia wynikające z braku potrzebnego sprzętu lub dużej liczby dokumentów przewidzianych do kopiowania.

**IV.7000.72.2018 z 27 kwietnia 2018 r.** – wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie samorządowego kolegium odwoławczego o odmowie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie niezasadności podwyżki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

**Wniosek uwzględniony** (uchwała z 17 grudnia 2018 r., sygn. akt I OPS 2/18).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego skoro omawiane postanowienie wydawane jest przez samorządowe kolegium odwoławcze, będące organem administracji publicznej i stanowi procesową formę zakończenia dalszego procedowania przez kolegium w sprawie wniosku użytkownika wieczystego dotyczącego dopuszczalności aktualizacji opłaty rocznej, to właśnie ze względu na to, że postępowanie prowadzone jest przez organ administracji publicznej w procedurze opartej m.in. na odpowiednim stosowaniu wybranych przez ustawodawcę przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ale bez jej zakończenia decyzją administracyjną, procedurę tę należy uznać za szczególne postępowanie administracyjne w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 2 ppsa, ale niemające autonomicznego charakteru. Zdaniem NSA pozostawienie w obiegu prawnym postanowienia kolegium o odmowie przywrócenia terminu do złożenia wniosku przez użytkownika wieczystego w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, bez możliwości oceny jego prawidłowości chociażby przez sąd administracyjny, oznacza pozostawienie w obiegu prawnym arbitralnego rozstrzygnięcia administracyjnego o bezpośrednim skutku prawnym wobec jednostronnie wypowiedzianej przez właściciela nieruchomości dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

**IV.510.65.2018 z 28 sierpnia 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego składu sądu w sprawie orzekania o umieszczeniu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym.

**Stanowisko uwzględnione** (uchwała z 19 października 2018 r., sygn. akt III CZP 46/18).

Sąd Najwyższy stwierdził, że zamieszczenie w tym samym rozdziale regulacji orzekania w przedmiocie uznania danej osoby za stwarzającą zagrożenie i zastosowania wobec niej określonego rodzaju środka oraz regulacji orzekania o zastąpieniu wcześniej zastosowanego wobec tej osoby nadzoru prewencyjnego środkiem w postaci umieszczenia jej w Ośrodku zdecydowanie przemawia za tym, aby regulacje dotyczące pierwszej z tych sytuacji stosować także w odniesieniu do drugiej z tych sytuacji, jeśli nie jest ona samodzielnie w pełni unormowana. Sąd Najwyższy zauważył także, że uregulowana w art. 21 ust. 1 i 2 u.p.o.z.p. sytuacja, w której następuje zastąpienie nadzoru prewencyjnego środkiem w postaci umieszczenia w Ośrodku osoby uznanej za stwarzającą zagrożenie, stanowi dopełnienie konstrukcji całości postępowania sądowego wobec osoby stwarzającej zagrożenie. Dopełnienie to ma służyć zastosowaniu wobec osoby stwarzającej zagrożenie sankcji za to, że nie realizowała ona swoich obowiązków w ramach nadzoru prewencyjnego, względnie dostosowaniu wcześniejszego orzeczenia o zastosowanym wobec niej środku do okoliczności. Ponadto, niezależnie od tego, czy środek ten zostaje zastosowany od razu w wyniku wniosku złożonego przez dyrektora zakładu karnego w celu uznania osoby za stwarzającą zagrożenie, czy też następczo, jego charakter jest taki sam, a rozstrzygnięcie o jego zastosowaniu wymaga zachowania tych samych minimalnych gwarancji procesowych.

**V.511.267.2018 z 11 września 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego wykorzystania jako dowodu w postępowaniu podatkowym przekazanych przez Prokuraturę protokołów z podsłuchów rozmów, przeprowadzonych przez uprawnione do tego organy, bez stosownego potwierdzenia, że zostały uzyskane zgodnie z prawem.

**Odmowa podjęcia uchwały** (postanowienie z 1 października 2018 r., sygn. akt I FPS 2/18).

Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że przedmiotem postępowania jest wniosek składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, które wyłoniło się w trakcie rozpoznawania skargi kasacyjnej, a więc o podjęcie tzw. uchwały konkretnej. Dopuszczalność wydania takiej uchwały uzależniona jest od wystąpienia łącznie dwóch przesłanek: w sprawie zachodzi poważna wątpliwość prawna oraz rozstrzygnięcie owej wątpliwości jest niezbędne dla rozpoznania skargi kasacyjnej. W ocenie składu poszerzonego Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie jest spełniona druga ze wskazanych przesłanek. Z art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1 P.p.s.a. wynika, że musi istnieć bezpośredni związek merytoryczny i logiczny przedstawionego zagadnienia z konkretną sprawą sądowo-administracyjną. Rozstrzygnięcie owego zagadnienia prawnego musi być

niezbędne dla oceny zasadności wniesionej skargi kasacyjnej. Nie może to być więc wystąpienie o charakterze abstrakcyjnym.

Zdaniem NSA użycie otwartego semantycznie zwrotu „bez stosownego potwierdzenia” wskazuje na to, że rozpatrywane pytanie NSA ma charakter abstrakcyjny, a nie konkretny. Zwrot ten należy potraktować jako niedookreślone pojęcie prawne. Pod „niedookreślonym pojęciem” rozumie się pojęcie, którego treść i zakres jest niepewna, nie ustala ono bezpośrednio i wyczerpująco wszystkich elementów hipotezy i dyspozycji, w przeciwieństwie do pojęcia dookreślonego, którego hipoteza i dyspozycja w sposób zupełny i pewny ustala wszystkie elementy sytuacji faktycznej. Jak wynika z analizy struktury pojęć, każde abstrakcyjne uregulowanie jest mniej lub bardziej niedookreślone, a zatem wymaga wypełnienia i wykładni.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził zatem, że zagadnienie prawne formułowane w indywidualnej sprawie musi być ściśle osadzone w jej realiach faktyczno-prawnych, zaś skład powiększony NSA nie może samodzielnie ustalać stanu sprawy, określać skuteczności czynności dokonanych w sprawie w zakresie materiału dowodowego udostępnionego organom podatkowym przez prokuraturę, czy ewentualnego udzielenia zgody w zakresie wykorzystania przez sąd karny materiałów dowodowych uzyskanych w drodze kontroli operacyjnej.

## V. Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz przystąpienia do postępowań przed sądami administracyjnymi i organami administracji

### W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich skierował następujące skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych:

**III.7064.193.2018 z 8 października 2018 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego o utrzymaniu w mocy decyzji wydanej z upoważnienia Prezydenta Miasta o odmowie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku ze sprawowaniem opieki nad matką.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżona niniejszą skargą decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego została wydana z naruszeniem prawa materialnego, mającego wpływ na wynik sprawy, poprzez zastosowanie normy prawnej wyrażonej w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych bez uwzględnienia okoliczności, że na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 doszło do uznania niekonstytucyjności części wskazanej normy prawnej w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na datę powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki. Zatem, w niniejszej sprawie spór koncentruje się wokół zagadnienia następstw orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a jego istota sprowadza się do ustalenia, czy na gruncie obowiązujących przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, w kontekście wydanego przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stronie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, o którym mowa w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, pomimo, że niepełnosprawność matki, nad którą sprawuje opiekę, powstała, gdy matka była już osobą dorosłą.

Zdaniem Rzecznika brak jest podstaw prawnych dla dokonywania przez Kolegium takiej wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, która prowadzi do sytuacji, w której pomimo uznania niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, przepis ten nadal, w niezmienionym kształcie, stanowi materialnoprawną podstawę wydawanych rozstrzygnięć. Rzecznik zauważył, że Trybunał wprost stwierdził niekonstytucyjność wskazanego przepisu ustawy w zakresie zastosowania wobec opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Rzecznik pragnie podkreślić, że przepis uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją ma taki charakter od dnia wejścia w życie i fakt ten musi być brany pod uwagę przy wydawaniu rozstrzygnięcia przez uprawniony organ. Wynikający z art. 190 ust. 1 Konstytucji ostateczny i powszechnie obowiązujący charakter orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przesądza o tym, że wiążą one wszystkich adresatów bez wyjątku, a zatem winny być przez nie respektowane.

**Skarga uwzględniona** (wyrok z 12 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 704/18).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zauważył, że ugruntowała się linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą w stosunku do opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała nie później, niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia, przepis art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych jest zgodny z Konstytucją i nie ma przeszkód prawnych do jego stosowania. Natomiast w stosunku do opiekunów osób wymagających opieki, których niepełnosprawność powstała później, kryterium momentu powstania niepełnosprawności, jako uniemożliwiające uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, utraciło przymiot konstytucyjności. Wobec tego, w odniesieniu do tych osób oceny spełnienia przesłanek niezbędnych dla przyznania świadczenia pielęgnacyjnego należy dokonywać z pominięciem tego kryterium.

**III.554.32.2018 z 17 października 2018 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego o utrzymaniu w mocy decyzji wydanej z upoważnienia Starosty przez Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie o przyznaniu świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich obie kwestionowane decyzje zostały wydane z naruszeniem art. 87 ust. 1 w zw. z art. 80 ust. 1 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz z pogwałceniem przepisów postępowania. Za wydaniem wskazanych decyzji nie przemawiał również słuszny interes stron, a wręcz przeciwnie – wydane rozstrzygnięcia doprowadziły do sytuacji, w której pomimo, że od dnia 9 maja 2016 r. małoletnia O. B. przebywa stale u wnioskodawców, w ich mieszkaniu i pod ich opieką, to za okres 10 miesięcy (od wydania przez Sąd Rejonowy postanowienia, do ostatecznego postanowienia sądu odwoławczego) wnioskodawcy nie mogą uzyskać należnych świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania umieszczonego w rodzinie zastępczej dziecka.

Rzecznik kwestionuje przede wszystkim stanowisko zajęte w sprawie przez organy administracji, które uznały, że dopiero prawomocne postanowienie Sądu II instancji determinuje prawo rodziny zastępczej do uzyskania świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej pomimo, że dziecko faktycznie zostało umieszczone w pieczy zastępczej na podstawie postanowienia Sądu I instancji. W ocenie Rzecznika przyznanie świadczenia rodzinie zastępczej winno nastąpić od daty zaistnienia przesłanki warunkującej ustalenie prawa do świadczenia, to jest umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej na podstawie orzeczenia sądu.

Rzecznik zauważył także, że w ustawie o w.r.i.s.p.z. ustawodawca nie wprowadził definicji legalnej wyrażenia „orzeczenie sądu, na podstawie którego



następuje umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej”, jak i definicji „faktycznego umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej”. W związku z powyższym wykładnia językowa tych wyrażeń, tj. ustalenie ich znaczenia i zakresu winno być dokonane ze względu na język, w którym zostały sformułowane. W języku polskim wyrażenie „faktycznie” oznacza: zgodny z rzeczywistością, rzeczywisty, realny. Natomiast pojęcie „orzeczenie sądu” na gruncie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. obejmuje: wyroki, wyroki zaoczne, nakazy zapłaty, postanowienia, postanowienia tymczasowe i zarządzenia. Kierując się założeniem o racjonalności ustawodawcy na gruncie powołanej ustawy o w.r.i.s.p.z. „faktyczne umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej” oraz „orzeczenie sądu” należy interpretować we wskazany wyżej sposób.

W związku z powyższym za nieprawidłowe należy przyjąć stanowisko organów, że przez orzeczenie sądu, na podstawie którego zostaje umieszczone dziecko w rodzinie zastępczej, należy rozumieć prawomocne postanowienie sądu o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej, albowiem racjonalny prawodawca wyraźnie, by to określił, a nie użył pojęcia „orzeczenie sądu”.

**Postępowanie umorzone** (postanowienie z 27 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 698/18).

Wojewódzki Sąd Administracyjny umorzył postępowanie w związku z uwzględnieniem skargi w całości przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Organ odwoławczy, zgodnie z dyspozycją art. 54 § 3 ustawy p.p.s.a., w terminie trzydziestu dni od dnia otrzymania skargi, uchylił w całości zaskarżoną decyzję i wydał nową decyzję, uwzględniającą żądanie strony skarżącej w zakresie ustalenia daty początkowej przyznania świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania.

**IV.7214.145.2017 z 13 listopada 2018 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepis uchwały Rady Miejskiej w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Z treści kwestionowanego przepisu (§ 4 ust. 6 uchwały) jednoznacznie wynika, że każda osoba, uwzględniona na liście osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu z mieszkaniowego zasobu gminy, a tym samym spełniająca warunki konieczne do udzielenia pomocy mieszkaniowej, jeżeli dwukrotnie nie skorzysta z przedstawionej przez gminę propozycji wynajęcia lokalu komunalnego, zostanie z listy usunięta, tracąc tym samym uprawnienie do ubiegania się o najem lokalu. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zgodnie z § 14 uchwały, na liście uprawnionych do najmu lokalu znajdują się wyłącznie osoby, co do których władze gminy przy udziale Społecznej Komisji Mieszkaniowej potwierdziły występowanie przesłanek uzasadniających udzielenie pomocy mieszkaniowej. A zatem zgodnie z zaskarżonym § 4 ust. 6 uchwały, odmowa stanowi samoistną podstawę do skreślenia z listy osoby, której

prawo do uzyskania pomocy mieszkaniowej zostało zweryfikowane i potwierdzone.

W ocenie Rzecznika ww. przepis jest niezgodny z art. 4 ust. 1 i 2 oraz z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Rzecznik wskazał, że funkcjonowanie w uchwale gminy omawianego postanowienia może doprowadzić do sytuacji, w której osoba spełniająca ustawowe przesłanki otrzymania ze strony gminy pomocy mieszkaniowej, pozytywnie zakwalifikowana i oczekująca na konkretną propozycję mieszkaniową, może zostać tej pomocy pozbawiona, poprzez wykreślenie z listy w przypadku dwukrotnej odmowy przyjęcia proponowanych lokali. Należy przy tym podkreślić, że może to nastąpić również w sytuacji, gdy zaproponowane lokale nie będą spełniały warunków ustawowych, gdyż § 4 ust. 6 uchwały nie zawiera kryteriów, które pozwalałyby określić w jakim przypadku odmowa przyjęcia zaproponowanego lokalu jest nieuzasadniona.

**IV.7214.88.2017 z 14 listopada 2018 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepisy uchwały Rady Miasta w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały z dnia 31 marca 2016 r. do najmu lokalu mieszkalnego uprawnione są osoby będące członkami wspólnoty samorządowej gminy, które nie posiadają tytułu prawnego do lokalu lub budynku mieszkalnego oraz w ciągu ostatnich 10 lat dobrowolnie nie zbyły lub nie przekazały na rzecz osób innych prawa do lokalu lub budynku mieszkalnego. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego, bez względu na jego charakter, został przez ustawodawcę wyraźnie określony w art. 4 ust. 1-2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Przyjętym w tej sprawie kryterium jest warunek bycia mieszkańcem gminy, który ma niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz prowadzi gospodarstwo domowe o niskich dochodach. Należy podkreślić, że ustawodawca nie przewiduje innych ogólnych ograniczeń wykluczających możliwość zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego. Z zawężeniem kręgu uprawnionych do otrzymania pomocy mieszkaniowej gminy mamy do czynienia jedynie w przypadku osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego. A zatem za niedopuszczalne należy uznać postanowienie, które uzależnia pomoc mieszkaniową gminy, inną niż lokal socjalny, od braku tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego. Kwestionowany przez Rzecznika przepis uchwały odnosi się natomiast do lokali innych niż lokale socjalne, przez co jest niezgodny z powszechnie obowiązującym prawem.

W ocenie Rzecznika również § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały wprowadza niezgodne z prawem ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wynajęcia lokalu socjalnego z mieszkaniowego zasobu gminy poprzez wprowadzenie do uchwały warunku niezbycia w okresie 10 ostatnich lat prawa do lokalu lub budynku mieszkalnego

na rzecz osób drugih. Wskazać należy, że art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) wprowadza jedynie dwa kryteria, które zobowiązana jest spełnić osoba ubiegająca się o najem lokalu socjalnego. Zgodnie z tym przepisem umowa najmu lokalu socjalnego może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Z powyższego wynika, że gmina w zakresie przesłanek uprawniających do najmu lokalu socjalnego może swobodnie decydować jedynie o wysokości progu dochodowego uprawniającego do najmu tego typu lokalu. Nie może jednak formułować pozaustawowych przesłanek ograniczających prawo uzyskania pomocy mieszkaniowej w postaci lokalu socjalnego.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi również § 9 ust. 1-2 uchwały, zgodnie z którym dwie odmowy przyjęcia wskazanego do najmu lokalu mieszkalnego lub socjalnego spowodują skreślenie z wykazu skierowań do zawarcia umowy najmu i utratę uprawnień ubiegania się o jego najem. Z treści tego przepisu jednoznacznie wynika, że każda osoba, uwzględniona w wykazie skierowań, a tym samym spełniająca warunki konieczne do udzielenia pomocy mieszkaniowej, jeżeli dwukrotnie nie skorzysta z przedstawionej przez gminę propozycji wynajęcia lokalu komunalnego, zostanie z wykazu usunięta, tracąc tym samym uprawnienie do ubiegania się o najem lokalu. Sama tylko odmowa stanowi samoistną podstawę do skreślenia z wykazu. Rzecznik zauważył przy tym, że przepis ten w żaden sposób nie określa, czy chodzi tu o odmowę uzasadnioną, czy też bezzasadną. Przepis nie zawiera żadnych kryteriów, w oparciu o które można byłoby stwierdzić, że określona sytuacja życiowa, uzasadniałaby pozostawienie na liście oczekujących, mimo dwukrotnej odmowy zawarcia umowy najmu. Należy wobec tego przyjąć, że odmowa przyjęcia proponowanych lokali komunalnych prowadzi do skreślenia z wykazu nawet w sytuacji, gdy byłaby ona uzasadniona, np. gdyby proponowany lokal nie spełniał warunków ustawowych lub nie był dostosowany do potrzeb osoby niepełnosprawnej.

Wobec powyższego należy uznać, że uchwała Rady Miasta jest niezgodna z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu, w myśl której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Kwestionowana uchwała, podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa.

### **Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Sądami Administracyjnymi:**

**XI.534.1.2016 z 9 października 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej od

wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na decyzję Wojewody w przedmiocie odmowy transkrypcji aktu urodzenia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie ulega wątpliwości, że w obecnym stanie prawnym istnieje obowiązek transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego, m.in. jeżeli obywatel Polski, którego dotyczy zagraniczny dokument stanu cywilnego, ubiega się o polski dokument tożsamości lub nadanie numeru PESEL. O istnieniu tego obowiązku przesądza nie tylko samo brzmienie przepisów Prawa o aktach stanu cywilnego oraz uzasadnienie jego projektu, ale także fakt pozostawienia wniosku skarżącej o wydanie paszportu tymczasowego dla jej syna bez rozpoznania, z powodu niezuzupełnienia braków formalnych w postaci przedstawienia odpisu skróconego lub pełnego polskiego aktu urodzenia. Zgodnie bowiem z § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia 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 nieposiadające numeru PESEL.

Ponadto, zdaniem 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. 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.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2552/16).

W opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa takie działanie, aby odmawiać transkrypcji ze względu na porządek publiczny i tym samym nie realizować obowiązku wynikającego z ustawy. To bowiem w konsekwencji prowadzi do sytuacji, że małoletniemu odmawia się np. wydania dokumentu poświadczającego tożsamość – z mocy prawa nabyte obywatelstwo. Jeżeli ustawodawca nie chciałby specjalnego trybu do sytuacji wymienionych w art. 104 ust. 5 Prawa o aktach stanu cywilnego, nie wprowadzałby zmian do rozwiązań istniejących na gruncie poprzedniej ustawy, które nie przewidywały tego rodzaju transkrypcji obligatoryjnej.

Zdaniem NSA takie działanie niewątpliwie stanowi również naruszenie praw dziecka. Należy zgodzić się ze skarżącą, że art. 72 ust. 1 Konstytucji nakłada na

państwo obowiązek ochrony praw dziecka. Dlatego też organ administracji publicznej, odmawiając transkrypcji aktu urodzenia dziecka, obowiązany jest wziąć pod uwagę nie tylko przepisy rangi ustawowej, ale również prawa dziecka, gwarantowane po pierwsze, przepisami Konstytucji, a także przepisami Konwencji o Prawach Dziecka. Bezspornie więc, ustawowy obowiązek transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego, prowadzący do poświadczenia tożsamości dziecka, wpisuje się w cały system ochrony praw dziecka.

Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, odnosząc się wyłącznie do realiów niniejszej sprawy, że obowiązek transkrypcji wskazany w art. 104 ust. 5 Prawa o aktach stanu cywilnego, realizowany wyłącznie w celu ochrony praw dziecka poprzez umożliwienie mu poświadczenia jego tożsamości nie stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

**XI.534.1.2018 z 22 października 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie odmowy potwierdzenia obywatelstwa polskiego. (sygn. akt II OSK 1868/16, II OSK 1869/16 i II OSK 1870/16)

Ww. sprawy cechuje zbliżony stan faktyczny i prawny ze sprawą rozpoznawaną pod sygn. akt. II OSK 1871/16. Z tego względu wnioskowano o połączenie wszystkich czterech spraw do wspólnego rozpoznania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny odmówił mocy dowodowej amerykańskiemu aktowi urodzenia powołując się na klauzulę porządku publicznego, zgodnie z którą prawa obcego nie stosuje się, jeżeli jego stosowanie miałyby skutki sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Klauzula porządku publicznego umożliwia niestosowanie prawa obcego, nie daje natomiast możliwości podważenia mocy dowodowej aktu stanu cywilnego, to przepisy prawa polskiego i międzynarodowego, a nie obcego, nadają zagranicznym aktom stanu cywilnego moc dowodową równą polskim aktom stanu cywilnego. Odebranie mocy dowodowej zagranicznemu aktowi urodzenia jest rażącym naruszeniem prawa polskiego i wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Wobec powyższego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, Sąd nie może czynić własnych ustaleń w zakresie pochodzenia dziecka, o ile nieprawdziwość informacji zwartych w akcie urodzenia nie została stwierdzona w postępowaniu sądowym. Czynienie ustaleń sprzecznych z treścią aktu urodzenia jest niedopuszczalne i stanowi naruszenie zasady legalizmu.

Ponadto, w ocenie Rzecznika w toku rozpatrywania niniejszej sprawy organy administracji nie dokonały oceny stanu prawnego z uwzględnieniem najlepszego interesu dziecka. Co więcej, organy administracji nie oceniły, jaki wpływ będzie miało wydanie decyzji o odmowie potwierdzenia obywatelstwa polskiego na dobro dziecka, co powinny były uczynić z urzędu. Rzecznik wskazał, że zgodnie

z przepisami Konwencji o prawach dziecka we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną ma być najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Również Konstytucja nakłada na państwo obowiązek ochrony praw dziecka. Dlatego też organ administracji odmawiając potwierdzenia obywatelstwa polskiego z uwagi na sprzeczność z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązany jest wziąć pod uwagę nie tylko przepisy rangi ustawowej, ale przede wszystkim przepisy Konstytucji i wiążącego Polskę prawa międzynarodowego.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 30 października 2018 r., sygn. akt II OSK 1868/16, II OSK 1869/16 i II OSK 1870/16)

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego obywatelstwo postrzega się jako stosunek publicznoprawny między państwem a jednostką, przy którego regulowaniu właściwość osoby, jako podmiotu tego stosunku tworzy jej prawny status. Dlatego zagadnienie nabycia obywatelstwa podlega wyłącznie reżimowi publicznoprawnemu. Nie będą miały zastosowania w sprawie normy prawnorodzinne, które wskazują na sposoby potwierdzenia biologicznego pokrewieństwa pomiędzy dzieckiem a jego rodzicami. W sprawie nie będzie miała też zastosowania klauzula porządku publicznego. W procedurze potwierdzania obywatelstwa polskiego, w sytuacji, gdy jeden z rodziców dziecka ma polskie obywatelstwo, a drugi jest nieznany, nie dochodzi do kolizji systemów prawnych. Zastosowanie klauzuli porządku publicznego wchodzi w grę tylko wtedy, gdy zastosowanie prawa obcego doprowadziłoby do powstania skutków sprzecznych z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny, zdaniem NSA, nie wskazał wartości, z którymi sprzeczne miałyby być potwierdzenie polskiego obywatelstwa dziecka na podstawie ustalenia jego pochodzenia od rodzica posiadającego polskie obywatelstwo.

Ponadto, NSA zauważył, że oprócz więzi łączącej jednostkę z państwem obywatelstwo powinno być również traktowane jako prawo osoby ludzkiej. W sprawie o potwierdzenie posiadania polskiego obywatelstwa organy stosujące prawo powinny mieć na względzie, że ogranicza je obowiązek poszanowania godności człowieka oraz nakaz równego traktowania i niedyskryminacji.

**III.7064.169.2018 z 25 października 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego o utrzymaniu w mocy decyzji wydanej z upoważnienia Wójta Gminy o odmowie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich patrząc systemowo na działania organów obu instancji w niniejszej sprawie obie kwestionowane decyzje zostały wydane z naruszeniem art. 17 ust. 1 pkt. 4 u.o.ś.r. oraz z pogwałceniem

przepisów postępowania. Za wydaniem wskazanych decyzji nie przemawiał również słuszny interes strony. Taka sytuacja nie może zyskać aprobaty w państwie prawa. Zdaniem Rzecznika organ II instancji dokonując wykładni przepisu art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r. błędnie przyjął, że fakt zamieszkiwania skarżącego w odległości ok. 5 km od miejsca zamieszkiwania matki stanowi kryterium negatywne do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego oraz nieprawidłowo uznał, że fakt ten w powiązaniu z okolicznością, że wspólnie z niepełnosprawną zamieszkuje jej córka, ma przesądzające znaczenie dla oceny wniosku o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Za wadliwą należy także, w ocenie Rzecznika, uznać tezę prezentowaną przez organ odwoławczy w uzasadnieniu decyzji, że skarżący pomaga siostrze w opiece nad matką, a tak sprawowana przez skarżącego opieka nad niepełnosprawną matką nie jest stała i nie pozbawia go możliwości wykonywania pracy zarobkowej.

Organ administracji publicznej rozstrzygając negatywnie o prawie skarżącego do świadczenia pielęgnacyjnego dokonał błędnej wykładni art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r., gdyż pominął prawnie uzasadnione cele ustawy. Należyta interpretacja aktu normatywnego polegająca na odczytaniu właściwego i zgodnego z intencjami prawodawcy sensu, wymagała od organu zastosowania metod wykładni zmierzających do ustalenia celu, w jakim wydano dane przepisy, i tłumaczących ich sens w świetle tego celu. Odstąpienie od ścisłej wykładni językowej i posłużenie się inną metodą wykładni w niniejszej sprawie było nieodzowne, a brak aktywności organu administracji w tej mierze doprowadził do rażąco niesprawiedliwego rozstrzygnięcia poprzez zastosowanie prawa materialnego w sposób zakłócający *ratio* systemu zabezpieczenia społecznego. W ocenie Rzecznika literalna wykładnia art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r. prowadzi do pozbawienia osób faktycznie sprawujących opiekę, zobowiązanych do alimentacji, prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Akceptacja takiej wykładni prawa naruszałaby konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej, nakaz ochrony i opieki nad rodziną, jak również wynikający z Konstytucji nakaz szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 7 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1082/18).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stwierdzenia SKO, że skarżący jedynie pomaga w opiece nad niepełnosprawną matką swojej siostrze, a poza tym czynności, które wykonuje w ramach opieki nie stanowią przeszkody dla wykonywania przez niego jakiegokolwiek pracy zarobkowej zostały sformułowane bez głębszej analizy zebranego materiału dowodowego. Organ nie uzasadnił szczegółowo, dlaczego zajął takie stanowisko. Pominięte zostały także te ustalenia z wywiadu środowiskowego, które mogłyby poddawać w wątpliwość zasadność ww. stwierdzenia. W ocenie Sądu wywiad środowiskowy został przeprowadzony mało szczegółowo i nie rozwiewa wszystkich wątpliwości. Dla oceny konkretnego przypadku konieczne jest jednak poczynienie bardzo



szczegółowych ustaleń. Tymczasem w oparciu o materiał dowodowy zebrany w sprawie nie sposób ustalić choćby tak istotnej okoliczności jak np. to, czy w wypadku nieobecności skarżącego jego siostra byłaby w stanie sama podać leki matce. Nie wiadomo bowiem jak te leki mają być podawane, skoro potrzebne jest zaangażowanie dwóch osób – co wynika z wywiadu środowiskowego. Nie wiadomo też ile razy dziennie są one aplikowane, o jakich porach itp. Brak wyjaśnienia tych okoliczności jest w ocenie Sądu naruszeniem zasad wynikających z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. Pominięcie zaś w decyzji wynikających z wywiadu środowiskowego faktów, które nie korespondują z ustaleniami przedstawionymi w uzasadnieniu decyzji świadczy o wybiórczej, a nie wszechstronnej ocenie materiału dowodowego, czym z kolei naruszono art. 80 k.p.a.

**III.7064.8.2016 z 8 listopada 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego o uchyleniu decyzji w przedmiocie odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Wnioskiem z dnia 29 września 2017 r. skarżąca wystąpiła o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawną w stopniu znacznym matką. Kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, działając z upoważnienia Burmistrza Miasta, odmówił przyznania wnioskowanego świadczenia. Powołał się na okoliczność, że pierwsze orzeczenie o niezdolności do samodzielnej egzystencji matka skarżącej uzyskała w wieku lat 60. Organ I instancji odwołał się w uzasadnieniu decyzji do wyjaśnień uzyskanych z Urzędu Wojewódzkiego oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, że pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13, który uznał przepis art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych za niezgodny z Konstytucją, to wskazany przepis ustawy organ ma obowiązek stosować.

Wnioskodawczyni zaskarżyła decyzję Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Swoje żądanie wywodziła przede wszystkim z okoliczności, że po ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest ona osoba uprawnioną do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Ponadto, w uzasadnieniu skarżąca przypominała, że składając wniosek o świadczenie pielęgnacyjne oświadczyła, że zrezygnuje z prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego, pobieranego od września 2017 r., w momencie przyznania jej świadczenia pielęgnacyjnego.

Po rozpoznaniu odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło skarżącej przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Wątpliwości Kolegium co do uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego powstały jednak na tle innego przepisu u.o.ś.r., tj. art. 17 ust. 5 pkt. 1 lit. b, który stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia

pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna. Fakt, że skarżąca jest osobą uprawnioną do specjalnego zasiłku opiekuńczego, w ocenie Kolegium, powoduje, że brak jest możliwości ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Bez wpływu na rozstrzygnięcie sprawy pozostaje deklarowana przez skarżącą chęć rezygnacji ze specjalnego zasiłku opiekuńczego dopiero w momencie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż zdaniem Kolegium przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku zbiegu uprawnień, możliwe jest dopiero po wcześniejszej rezygnacji z innego świadczenia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zastosowanie przez organ II instancji wyłącznie wykładni gramatycznej doprowadziło do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości jest rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne i niweczące *ratio legis* u.o.ś.r. Rzecznik zauważył, że zgodnie z aktualną teorią wykładni prawa, nie istnieje czyste, abstrakcyjne znaczenie przepisu, które mogłoby być przyjęte bez jakichkolwiek zabiegów interpretacyjnych. W sytuacjach, gdy ściśle literalne interpretowanie zapisu ustawowego prowadzi do zniekształcenia albo wypaczenia jego treści, obowiązkiem organu stosującego prawo jest sięganie do innych sposobów wykładni. Organ winien był zatem podjąć próbę zinterpretowania przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. odwołując się do aksjologicznej racjonalności ustawodawcy oraz kierując się systemowymi, celowościowymi bądź funkcjonalnymi regułami wykładni prawa. Akceptacja wykładni prawa dokonanej przez organ naruszałaby konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej, nakaz ochrony i opieki nad rodziną, jak również wynikający z art. 71 ust. 1 Konstytucji, nakaz szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej.

Zdaniem Rzecznika należyta interpretacja aktu normatywnego polegająca na odczytaniu zeń właściwego i zgodnego z intencjami prawodawcy sensu, wymagała od Kolegium zastosowania metod wykładni zmierzających do ustalenia celu, w jakim wydano dane przepisy, i tłumaczących ich sens w świetle tego celu. Odstąpienie od ścisłej wykładni językowej i posłużenie się inną metodą wykładni w niniejszej sprawie było nieodzowne, a brak aktywności organu administracji w tej mierze doprowadził do rażąco niesprawiedliwego rozstrzygnięcia poprzez zastosowanie prawa materialnego w sposób zakłócający *ratio* systemu zabezpieczenia społecznego.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 712/18).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego brak było podstaw do odmowy przyznania skarżącej wnioskowanego świadczenia pielęgnacyjnego z tego powodu, że nie został spełniony jeden z warunków określonych w art. 17 ust. 1 b ustawy. Ponadto, Sąd nie podzielił stanowiska organu odwoławczego, co do wskazanej w zaskarżonej decyzji materialno-prawnej podstawy odmowy przyznania wnioskowanego świadczenia, zaistniałej w związku z posiadaniem

przez skarżącą ustalonego prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Wprawdzie powołany w tym zakresie przez Kolegium przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli opiekun osoby niepełnosprawnej ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, niemniej jednak przepis ten nie może być interpretowany w oderwaniu od treści art. 27 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym w przypadku zbiegu uprawnień m.in. do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego przysługuje jedno z tych świadczeń, wybrane przez osobę uprawnioną.

Niewątpliwie celem tych regulacji jest uniemożliwienie osobom uprawnionym równoczesnego pobierania tych świadczeń, co nie wyklucza jednak możliwości przyznania innego świadczenia (zmiany) w przypadku spełniania warunkujących go przesłanek. Oznacza to prawo wyboru przez osobę wnioskującą świadczenia korzystniejszego, co uzależnione jest od wcześniejszej rezygnacji z dotychczas pobieranego. W okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy istotne znaczenie ma fakt, że skarżąca składając wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego złożyła oświadczenie, z którego jednoznacznie wynika, że w przypadku przyznania jej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, zrezygnuje ze specjalnego zasiłku opiekuńczego. W konsekwencji uznać też należy, że fakt uzyskiwania przez skarżącą specjalnego zasiłku opiekuńczego, w świetle Jej oświadczenia o rezygnacji z tego świadczenia na rzecz prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, nie mógł stanowić w okolicznościach przedmiotowej sprawy przeszkody do przyznania tego korzystniejszego świadczenia.

**V.511.484.2016 z 15 listopada 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi na decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej uchylającą decyzję Naczelnika Urzędu Skarbowego w przedmiocie odmowy umorzenia odsetek za zwłokę od niezapłaconego w terminie zobowiązania podatkowego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich DIAS w zaskarżonej decyzji przekroczył granice swobody uznania administracyjnego, przez co ostatecznie naruszył art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej. Wydane przez organ rozstrzygnięcie budzi wątpliwości także w kontekście art. 153 ppsa, określającego moc wiążącą orzeczenia sądu administracyjnego w ponownym postępowaniu w sprawie przed organami administracji publicznej. W konsekwencji, wydana przez DIAS decyzja narusza zasadę prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych oraz zasady konstytucyjne, w szczególności zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zawartą w Konstytucji. W ponownie przeprowadzonym postępowaniu organ drugiej instancji uznał, że wystąpiła zarówno przesłanka ważnego interesu podatnika, jak i przesłanka interesu publicznego, niemniej jednak zaistnienie szeregu innych, istotnych

okoliczności, zdecydowało o odmownym załatwieniu wniosku skarżącego w zakresie istniejącej zaległości podatkowej.

DIAS stwierdził m.in., że aktualny brak środków finansowych na spłatę zaległości podatkowej skarżącego nie jest wystarczającym powodem do udzielenia ulgi. Nadto organ wskazał, że z dostępnych danych wynika, że wzrastają szanse na znalezienie pracy dla osób niepełnosprawnych. Powyższe doprowadziło DIAS do wniosku, że umorzenie obciążającej skarżącego zaległości podatkowej byłoby przedwczesne. Jednocześnie organ wskazał, że obecnie skarżący nie korzysta z pomocy społecznej. Ponadto, zdaniem organu, sprzedaż mieszkania, jako dobra znacznej wartości, szczególnie obliuguje do dołożenia należytej staranności i zaznajomienia się z obowiązującymi przepisami prawa podatkowego, jeszcze przed dokonaniem transakcji. Wobec tego, niewiedza i brak doświadczenia w tym zakresie, nie mogą przemawiać za umorzeniem zaległości podatkowej. Organ również podkreślił, że zebrany w sprawie materiał dowodowy wskazuje, że skarżący posiadał środki na zapłatę należnego zobowiązania, zarówno w chwili powstania zobowiązania podatkowego z mocy prawa, jak również w okresie, gdy zostało ono ujawnione.

Zdaniem Rzecznika powyższe argumenty nie powinny mieć przesądzającego znaczenia przy wydaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia. W okolicznościach niniejszej sprawy dokonanie wyboru alternatywy decyzyjnej przez organ nastąpiło z rażącym naruszeniem zasad sprawiedliwości, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i jednocześnie z pominięciem aspektu słusznościowego. Rzecznik zaakcentował, że w ostatnim czasie instytucja ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego nabrała szczególnego znaczenia dla tzw. ofiar ulgi meldunkowej. W praktyce okazało się, że w wielu sprawach, właśnie postępowania umorzeniowe stanowią tzw. „ostatnią deskę ratunku” dla podatników, wobec których organy zakwestionowały prawo do skorzystania z ulgi meldunkowej z powodu braku złożenia wymaganego oświadczenia. Co istotne, w orzecznictwie zaczęto dostrzegać aspekt słusznościowy tego rodzaju spraw oraz konieczność odwołania się do prokonstytucyjnej wykładni przepisów, warunkujących przyznanie ulgi meldunkowej. Sądy wskazują, że ofiary ulgi meldunkowej wpadły w pułapkę nieprecyzyjnych i wielokrotnie zmieniających się przepisów podatkowych, za które nie powinny ponosić negatywnych konsekwencji.

W ocenie Rzecznika nowe podejście, jakie aktualnie utrwaliło się w orzecznictwie sądów administracyjnych, nie może pozostawać bez wpływu na sprawy podatników, w szczególności na te, które są jeszcze w toku. Tymczasem DIAS w zaskarżanej decyzji zdaje się w ogóle nie dostrzegać ww. okoliczności, a więc szerszego spojrzenia na problem ofiar ulgi meldunkowej, koncentrując się jednocześnie na kwestiach, zdaniem Rzecznika, niemających istotnego znaczenia dla sprawy.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 7 grudnia 2018, sygn. akt I SA/Lu 563/18).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego organy podatkowe nie rozważyły wszechstronnie okoliczności czy podatnik złożył oświadczenie o spełnieniu warunków do zastosowania tzw. ulgi meldunkowej, biorąc pod uwagę, że – jak wskazuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego – oświadczenie to może być złożone w dowolnej formie, jeśli tylko jego treść nie budzi wątpliwości i zostało złożone we właściwym terminie. Jak wynika zaś ze znajdującej się w aktach administracyjnych decyzji Dyrektora Izby Skarbowej z dnia 18 lutego 2016 r., z tytułu zbycia nieruchomości skarżący złożył zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w 2012 r. (PIT-39), wykazując przychód z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości, dochód w tej samej kwocie oraz kwotę dochodu zwolnionego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Okoliczność prawidłowego odczytania intencji skarżącego w tym zakresie, zdaniem Sądu nie może być pominięta przez organ podatkowy decydujący czy udzielić, czy odmówić zastosowania ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, o której mowa w art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej. Podejmowanie decyzji w warunkach uznania administracyjnego musi łączyć się ze szczególnie wnikliwą analizą wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych łączących się z rozpoznawaną sprawą.

#### **Sądy administracyjne wydały następujące orzeczenia:**

**V.511.278.2016 z 26 maja 2017 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym dotyczącym skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie odmowy umorzenia zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 2 października 2018 r., sygn. akt II FSK 2798/16).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego istnienia przesłanki interesu publicznego nie można wiązać wyłącznie z obowiązkiem ponoszenia przez podatników ciężarów publicznych, uzależniać jej ziszczenie od nadzwyczajności powstania zaległości podatkowej, ani też przeciwstawiać tej przesłance ważnego interesu podatnika. Zdaniem NSA argumentacja organu odwoławczego nie jest wyczerpująca, co więcej wadliwie zawęża rozumienie przesłanki interesu publicznego. Ulgi podatkowe, wymienione w art. 67a § 1 o.p., nie stanowią przywileju samego w sobie. Jest to forma pomocy udzielonej przez państwo podatnikowi, aby nie doprowadzić do skutków niepożądanych z punktu widzenia, tak społecznego, jak i indywidualnego, odnoszącego się do osoby podatnika oraz jego najbliższych, a także osób zależnych od niego. Chodzi zatem o to, by wskutek dochodzenia zaległości podatkowych, państwo nie poniosło w efekcie kosztów większych, niż w wypadku zaniechania korzystania z tego uprawnienia.

Wprowadzenie do art. 67a § 1 o.p. przesłanki interesu publicznego oznacza, że ustawodawca przewidział sytuacje, w których odstąpienie od dochodzenia należności podatkowych, czy też rozkładanie ich na raty, odraczenie terminów płatności będzie zbieżne z tymże interesem. W konsekwencji ustalenie przez organ podatkowy kwestii istnienia przesłanki interesu publicznego wiąże się z koniecznością ważenia wartości w dwóch płaszczyznach: jedną płaszczyznę tworzy zasada, jaką jest terminowe płacenie podatków w pełnej wysokości, drugą - wyjątek od zasady, polegający na zastosowaniu indywidualnej ulgi podatkowej. Organ w danym przypadku winien ustalić, co jest korzystniejsze z punktu widzenia interesu publicznego.

Zdaniem NSA organy podatkowe, jak i sąd pierwszej instancji powinny powziąć wątpliwości co do wiedzy podatników i ich przekonania o przysługującej im uldze meldunkowej, w świetle precyzyjnego opisu okoliczności uzyskania przez stronę błędnej informacji podatkowej. Okoliczności te, jako uprawdopodobnione, można było uwzględnić na korzyść strony, utrzymując równowagę pomiędzy niekorzystnymi skutkami decyzji dla praw i obowiązków strony a celem, do którego dąży organ, stosując przepisy prawa, działając przy tym w sposób rozsądny i sprawiedliwy.

**V.511.278.2016 z 26 maja 2017 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym dotyczącym skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie odmowy umorzenia zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 2 października 2018 r., sygn. akt II FSK 2799/16).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego istnienia przesłanki interesu publicznego nie można wiązać wyłącznie z obowiązkiem ponoszenia przez podatników ciężarów publicznych, uzależniać jej ziszczenie od nadzwyczajności powstania zaległości podatkowej, ani też przeciwstawiać tej przesłance ważnego interesu podatnika. Zdaniem NSA argumentacja organu odwoławczego nie jest wyczerpująca, co więcej wadliwie zawęży rozumienie przesłanki interesu publicznego. Ulgi podatkowe, wymienione w art. 67a § 1 o.p., nie stanowią przywileju samego w sobie. Jest to forma pomocy udzielonej przez państwo podatnikowi, aby nie doprowadzić do skutków niepożądanych z punktu widzenia, tak społecznego, jak i indywidualnego, odnoszącego się do osoby podatnika oraz jego najbliższych, a także osób zależnych od niego. Chodzi zatem o to, by wskutek dochodzenia zaległości podatkowych, państwo nie poniosło w efekcie kosztów większych, niż w wypadku zaniechania korzystania z tego uprawnienia.

Wprowadzenie do art. 67a § 1 o.p. przesłanki interesu publicznego oznacza, że ustawodawca przewidział sytuacje, w których odstąpienie od dochodzenia należności podatkowych, czy też rozkładanie ich na raty, odraczenie terminów płatności będzie zbieżne z tymże interesem. W konsekwencji ustalenie przez

organ podatkowy kwestii istnienia przesłanki interesu publicznego wiąże się z koniecznością ważenia wartości w dwóch płaszczyznach: jedną płaszczyznę tworzy zasada, jaką jest terminowe płacenie podatków w pełnej wysokości, drugą – wyjątek od zasady, polegający na zastosowaniu indywidualnej ulgi podatkowej. Organ w danym przypadku winien ustalić, co jest korzystniejsze z punktu widzenia interesu publicznego.

Zdaniem NSA organy podatkowe, jak i sąd pierwszej instancji powinny powziąć wątpliwości co do wiedzy podatników i ich przekonania o przysługującej im uldze meldunkowej, w świetle precyzyjnego opisu okoliczności uzyskania przez stronę błędnej informacji podatkowej. Okoliczności te, jako uprawdopodobnione, można było uwzględnić na korzyść strony, utrzymując równowagę pomiędzy niekorzystnymi skutkami decyzji dla praw i obowiązków strony a celem, do którego dąży organ, stosując przepisy prawa, działając przy tym w sposób rozsądny i sprawiedliwy.

**V.511.448.2017 z 15 grudnia 2017 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Rady Miasta w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na parkingu strzeżonym.

**Skarga uwzględniona** (wyrok z 16 października 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 125/18).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Rada Powiatu nie poczyniła ustaleń w zakresie kosztów usuwania pojazdów z drogi i przechowywania ich na parkingach strzeżonych na terenie powiatu. W uzasadnieniu projektu zaskarżonej uchwały brak jest bowiem jakichkolwiek informacji na temat wysokości kosztów dotyczących odholowania pojazdów i parkowania ich na parkingach strzeżonych. Z akt sprawy nie wynika także, aby wskazane informacje były przedmiotem sesji Rady, na której przedmiotowa uchwała była podjęta. W związku z powyższym rada, podejmując zaskarżoną uchwałę, nie mogła uwzględnić przedmiotowych kosztów przy ustalaniu wysokości opłat, o których mowa w art. 130a ust. 5c Prawa o ruchu drogowym.

**III.7064.128.2017 z 20 marca 2018 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

**Skarga uwzględniona** (wyrok z 17 października 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 737/18).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie można uznać, że wydany przez Trybunał Konstytucyjny wyrok nie zmieniał sytuacji prawnej strony. Przeciwnie, wynika z niego, że organy rozpoznając wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego złożony przez opiekuna dorosłej osoby niepełnosprawnej, w obecnym stanie prawnym (dopóki w tej materii nie zostaną wprowadzone nowe rozwiązania ustawowe) mają obowiązek zbadać, czy wnioskodawca spełnia warunki do przyznania tego świadczenia określone w art.



17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, to jest z wyłączeniem tej części tego przepisu, która z dniem 23 października 2014 r. została ostatecznie uznana za niekonstytucyjną.

Ponadto, zdaniem WSA nie można uprawnionemu uniemożliwić uzyskania korzystniejszego dla niego świadczenia tylko dlatego, że zostało mu przyznane świadczenie mniej korzystne. To, że uprawniony spełnia warunki do uzyskania obu świadczeń, różniących się znacznie wysokością, nie może pozbawiać go prawa wyboru, z którego z nich skorzystać. Wymaganie organu, aby strona w pierwszej kolejności zrezygnowała z przyznanego jej decyzją świadczenia, przed zbadaniem, czy spełnia pozostałe warunki do otrzymania świadczenia wybranego i korzystniejszego dla niej stawia ją w dość trudnej sytuacji, wprowadza stan niepewności i zrodziła obawę co do tego czy uzyska wybrane ze świadczeń w miejsce już otrzymywanego. Kierując się zatem zasadami zawartymi w przepisach art. 7, 8 i 9 k.p.a. organ powinien w pierwszej kolejności wyjaśnić, czy strona spełnia pozostałe przesłanki do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego, a następnie poinformować ją, że wyłączną przeszkodą do jego przyznania pozostaje pobieranie specjalnego zasiłku opiekuńczego.

**VII.6060.19.2018 z 30 maja 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie skargi na decyzję Szefa Kancelarii Sejmu RP w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 23 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 488/18).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przepis art. 1 i c ustawy o KRS nie jest przepisem szczególnym wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej i nie wyłącza jej stosowania. Określa on jedynie formę, w której następuje udostępnienie informacji o zgłoszonych kandydatach – poprzez podanie do publicznej wiadomości zgłoszenia kandydatów. Z jego treści nie wynika zakaz udostępniania informacji w trybie informacji publicznej. Informacja o trybie postępowania w związku z wyborem członków organu konstytucyjnego niewątpliwie jest z mocy art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że kandydat popierany jest przez sędziów, którzy w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej są osobami publicznymi i nie korzystają z ochrony wynikającej z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Taka informacja odnosząca się do sędziów, a zawierająca imiona i nazwiska oraz miejsca służbowe sędziów powinna być udostępniona na wniosek na podstawie art. 10 u.d.i.p. i co zgodne jest z art. 202a ust. 3 Regulaminu Sejmu. Szef Kancelarii Sejmu wydając decyzję odmowną w zaskarżonej części dokonał błędnej wykładni art. 1 i c ustawy o KRS w zw. z art. 1 ust. 2 u.d.i.p., która prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia prawa do informacji publicznej o osobach pełniących funkcje publiczne.

**XI.534.1.2018 z 25 czerwca 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu toczącym się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej dotyczącej odmowy potwierdzenia obywatelstwa.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 30 października 2018 r., sygn. akt II OSK 1871/16).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego obywatelstwo postrzega się jako stosunek publicznoprawny między państwem a jednostką, przy którego regulowaniu właściwość osoby, jako podmiotu tego stosunku tworzy jej prawny status. Dlatego zagadnienie nabycia obywatelstwa podlega wyłącznie reżimowi publicznoprawnemu. Nie będą miały zastosowania w sprawie normy prawnorodzinne, które wskazują na sposoby potwierdzenia biologicznego pokrewieństwa pomiędzy dzieckiem a jego rodzicami. W sprawie nie będzie miała też zastosowania klauzula porządku publicznego. W procedurze potwierdzania obywatelstwa polskiego, w sytuacji, gdy jeden z rodziców dziecka ma polskie obywatelstwo, a drugi jest nieznany, nie dochodzi do kolizji systemów prawnych. Zastosowanie klauzuli porządku publicznego wchodzi w grę tylko wtedy, gdy zastosowanie prawa obcego doprowadziłoby do powstania skutków sprzecznych z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny, zdaniem NSA, nie wskazał wartości, z którymi sprzeczne miałyby być potwierdzenie polskiego obywatelstwa dziecka na podstawie ustalenia jego pochodzenia od rodzica posiadającego polskie obywatelstwo.

Ponadto, NSA zauważył, że oprócz więzi łączącej jednostkę z państwem obywatelstwo powinno być również traktowane jako prawo osoby ludzkiej. W sprawie o potwierdzenie posiadania polskiego obywatelstwa organy stosujące prawo powinny mieć na względzie, że ogranicza je obowiązek poszanowania godności człowieka oraz nakaz równego traktowania i niedyskryminacji.

**V.7204.21.2018 z 3 lipca 2018 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Zarządu Mazurskiego Związku Międzygminnego – Gospodarka Odpadami w przedmiocie odmowy umorzenia zaległości w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

**Skarga uwzględniona** (wyrok z 10 października 2018 r., sygn. akt I SA/OI 424/18).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego umarzanie zaległości podatkowych w oparciu o przesłankę ważnego interesu podatnika nie powinno być ograniczane wyłącznie do zdarzeń absolutnie nadzwyczajnych lub losowych (np. wypadki, choroby, utrata możliwości zarobkowania). Badając wniosek o umorzenie zaległości organ winien kompleksowo ocenić sytuację, w jakiej znalazł się zobowiązany, w tym jego uwarunkowania ekonomiczne i rodzinne, a także całokształt okoliczności związanych z powstaniem zaległości. Zdaniem Sądu fakt, że organ dopiero po czterech latach podjął czynności, w następstwie których uczestniczka postępowania dopełniła obowiązku złożenia deklaracji i

uiszcza aktualnie wymaganą lokalnym prawem opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinien być wzięty pod uwagę przez organ, którego zadaniem była ocena zaistnienia w sprawie przesłanki interesu publicznego. Pod uwagę powinna być wzięta również okoliczność, że uczestniczka pozbywała się wytworzonych przez siebie odpadów za pomocą legalnych źródeł. W ten sposób, mimo nieuczestniczenia w gminnym systemie gospodarki odpadami, realizowała ona jego cele.

**III.7064.119.2017 z 23 lipca 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w zakresie odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 5 października 2018 r., sygn. akt I OSK 2763/17).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie może stanowić podstawy do odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, której wcześniej prawo to odebrano regulacją niekonstytucyjną, „przymuszając” niejako do ubiegania się o świadczenie mniej korzystne (zasiłek dla opiekuna), a którego uzyskanie jest z kolei przesłanką uniemożliwiającą powrót do uzyskiwania świadczenia poprzedniego (świadczenia pielęgnacyjnego). Fakt uzyskiwania przez skarżącego zasiłku dla opiekuna nie może być zatem w okolicznościach niniejszej sprawy przeszkodą do przyznania wnioskodawcy świadczenia pielęgnacyjnego w stosunku do tej samej osoby podopiecznej. W sytuacji zbiegu po stronie tego samego podmiotu uprawnień do obydwu tych świadczeń znajduje bowiem zastosowanie przepis art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Stwierdzając, że przyznanie skarżącemu zasiłku dla opiekuna jest negatywną przesłanką, której wystąpienie stanowi podstawę do odmowy przyznania skarżącemu świadczenia pielęgnacyjnego, Sąd I instancji uznał inne argumenty podnoszone w skardze za pozbawione znaczenia w przedmiotowej sprawie, a odnoszenie się do nich za „irrelevantne i przedwczesne”. W ten sposób, zdaniem NSA, Sąd błędnie zastosował w sprawie jedynie wykładnię językową przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b tej ustawy, z pominięciem wyników wykładni systemowej i funkcjonalnej. Tymczasem właściwa wykładnia tego przepisu wymagała uwzględnienia treści art. 27 ust. 5 tejże ustawy, jak i funkcji obydwu tych przepisów. Ponadto względy celowościowe nakazywały wziąć pod uwagę fakt częściowej niekonstytucyjności przepisu art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, a także skutki niekonstytucyjności regulacji prawnej, która wcześniej, z dniem 1 lipca 2013 r., pozbawiła świadczenia pielęgnacyjnego osoby, które nabyły do niego prawo przed wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych przepisów.

**IV.7211.108.2018 z 22 sierpnia 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi na uchwałę Zarządu Dzielnicy odmawiającą wyrażenia zgody na zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony.

**Stanowisko nieuwzględnione** (wyrok z 11 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 1005/18).

Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę. W ocenie Sądu fakt, że skarżąca nie chce, czy też nie może, wobec określonych osobistych obaw, zamieszkiwać z byłym mężem w lokalu, do którego ma tytuł prawny nie może uzasadniać korzystania z pomocy socjalnej, w postaci uzyskania lokalu z zasobów gminnych. Zdaniem Sądu skarżąca mogła zastosować stosowne środki prawne, zniesienie współwłasności, czy w razie nagannych zachowań byłego męża po wspólnym zamieszkaniu uzyskanie stosownych orzeczeń sądowych, gwarantujących ochronę przed jego nielegalnymi działaniami lub inne aby zapewnić wykorzystanie posiadanych praw do lokalu bądź to przez osobiste zamieszkiwanie, sprzedaż albo czerpanie z nieruchomości pożytków, które uzupełniałyby jej budżet przy wynajmie mieszkania na wolnym rynku. O ile wnioskodawca tego nie czyni nie można też uznać, że deklarowane przezeń dochody odzwierciedlają faktyczną sytuację materialną, w kontekście przesłanek objęcia wsparciem socjalnym w formie zapewnienia mieszkania z zasobów gminy.

### **Skargi kasacyjne Rzecznika Praw Obywatelskich do Naczelnego Sądu Administracyjnego:**

**V.510.31.2018 z 15 listopada.2018 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalający skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na przepisy uchwały Rady Miejskiej w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania.

Pismem z dnia 30 maja 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł skargę na przepis § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr XXVIII/445/16 Rady Miejskiej w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych kategorii gminnej i powiatowej na terenie miasta, wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat, w zakresie, w jakim powołany przepis określa jeden z warunków wydania „winiety mieszkańca” (tj. przedstawienie dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu). W ocenie Rzecznika, z powołanego przepisu uchwały wynika, że prawo do otrzymania „winiety mieszkańca” przysługuje mieszkańcom strefy płatnego parkowania, którzy posiadają lub stale użytkują pojazdy samochodowe, jako ich właściciele, współwłaściciele lub leasingobiorcy. Oznacza to, że uprawnienia do „winiety mieszkańca” nie posiadają osoby zamieszkujące na terenie strefy płatnego parkowania, które

użytkują pojazdy samochodowe na podstawie innych niż umowa leasingu umów cywilnoprawnych (np. umowy najmu czy umowy użyczenia). Taki stan rzeczny, zdaniem Rzecznika, narusza zasadę równego traktowania obywateli przez władze publiczne, wynikającą z art. 32 Konstytucji.

Po rozpoznaniu sprawy ze skargi Rzecznika, Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 13 września 2018 r., skargę oddalił. W ocenie sądu, zarzuty skargi nie zasługiwały na uwzględnienie, gdyż nie doszło do istotnego naruszenia prawa. Stwierdził bowiem, że zaskarżona przez Rzecznika regulacja nie narusza obowiązującego porządku prawnego demokratycznego państwa prawnego, ani zasady równości wobec prawa. Według Sądu analiza przepisu nie pozwala na stwierdzenie, że uprawnienie do winiety przysługuje wyłącznie tym mieszkańcom strefy płatnego parkowania, którzy użytkują lub posiadają pojazdy wyłącznie jako właściciele, współwłaściciele lub posiadają i użytkują pojazdy jako leasingobiorcy.

Rzecznik nie zgodził się z poglądem przedstawionym przez WSA. Zwrócił uwagę, że wprawdzie z § 6 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały wynika, że zerowa stawka opłaty przysługuje mieszkańcom strefy płatnego parkowania na podstawie „winiety mieszkańca”, a nie na „na podstawie tytułu własności lub konsumenckiej umowy leasingu”, jednak zgodnie z treścią tego przepisu „winieta mieszkańca”, będąca podstawą wspomnianego uprawnienia, jest wydawana po przedstawieniu dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu, która jest dowodem potwierdzającym tytuł prawny do pojazdu. Nieprzedstawienie któregoś z ww. dokumentów może być zatem powodem odmowy wydania mieszkańcowi strefy winiety, a tym samym uniemożliwić mu korzystanie z przywileju zerowej stawki opłaty za parkowanie. Gdyby intencją uchwałodawcy było przyznanie uprawnienia do zerowej stawki opłaty wszystkim zmotoryzowanym mieszkańcom strefy, bez względu na ich tytuł prawny do pojazdu, który użytkują, to zaskarżony przepis ograniczałby się do wskazania dwóch przesłanek warunkujących uzyskanie tego uprawnienia tj. statusu mieszkańca strefy płatnego parkowania oraz posiadania pojazdu samochodowego.

### **Naczelny Sąd Administracyjny wydał następujące orzeczenia:**

**VII.6060.34.2016 z 21 września 2016 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Sądu Wojewódzkiego oddalającego skargę na bezczynność Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej w zakresie procedury przygotowywania zadań i testów oraz ustalania zestawów do przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów: gimnazjalnego, maturalnego oraz eksternistycznych obowiązującej dla arkuszy egzaminacyjnych opracowanych na potrzeby egzaminów maturalnych w 2015 r. czyli procedury egzaminów zewnętrznych.

**Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z 26 października 2018 r., sygn. akt I OSK 2678/16).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego organ był podmiotem zobowiązany, na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, do udostępnienia informacji publicznej, ponieważ jest organem wykonującym zadania publiczne oraz dysponuje majątkiem publicznym. Z samego faktu, że dany akt ma charakter wewnętrzny nie sposób wyciągnąć wniosku, że akt ten jest wyłączony z zakresu obowiązku jego udostępnienia. Dokument, którego udostępnienia żądał skarżący dotyczy procedury przygotowywania zadań i testów oraz ustalania zestawów do przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów: gimnazjalnego, maturalnego oraz eksternistycznych obowiązujących dla arkuszy egzaminacyjnych opracowanych na potrzeby egzaminów maturalnych w 2015 r. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego omawiane procedury dotyczą sprawy publicznej, są związane z działalnością państwa i dotyczą działalności prowadzonej przez organ państwowy.

Procedury dotyczące przygotowywania egzaminów końcowych powinny zostać udostępnione, aby każdy mógł zapoznać się z procedurą przygotowywania pytań, testów oraz zadań. W ocenie NSA nie sposób stwierdzić, aby istniały jakiegokolwiek okoliczności, które uzasadniałyby wyłączenie jawności procedury, której celem jest określenie jednolitych zasad i standardów przygotowywania egzaminów, które z kolei mają znaczenie dla ogółu osób egzaminowanych. Brak dostępu do tej informacji uniemożliwia społeczeństwu kontrolę nad prawidłowością przygotowywania egzaminów przez organy wykonujące zadania publiczne i tym samym stanowi nieuprawnione ograniczenie konstytucyjnie zagwarantowanego prawa podmiotowego, o którym mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji.

**V.565.110.2015 z 20 grudnia 2016 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalający skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Miejskiej w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości opłaty dodatkowej oraz sposobu pobierania tych opłat.

**Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z 16 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 40/17).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przepis art. 13b ust. 4 pkt 3 w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych nie uprawnia rady gminy (rady miasta) do definiowania ustawowych pojęć – zwłaszcza tych, z którymi ustawodawca związał pobieranie dodatkowej opłaty, jako świadczenia mającego charakter ustawowej represji za niewykonanie obowiązku uiszczenia opłaty parkingowej. O ile więc Rada Miejska była uprawniona do określenia sposobu pobierania opłaty parkingowej, czemu dała wyraz w § 3 Regulaminu Funkcjonowania Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego, o tyle bez wyraźnego w tym zakresie upoważnienia nie mogła ustalić definicji określenia

użytego w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Nieprawidłowo zatem Sąd I instancji uznał przepis § 4 ust. 4 Regulaminu Funkcjonowania Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego za mający ustawową podstawę do jego sformułowania i w konsekwencji tego odmówił stwierdzenia jego nieważności.

**IV.7004.55.2014 z 21 grudnia 2016 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego wszystkie skargi wniesione przez strony postępowania administracyjnego na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

**Skarga częściowo uwzględniona** (wyrok z 22 października 2018 r., sygn. akt I OSK 1279/18).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego kwestia „nieodwracalności skutków prawnych” jest bezprzedmiotowa, gdyż w sprawie tej nie można mówić o nieważności decyzji nacjonalizacyjnej z 1948 r. Nie sposób bowiem uznać, że decyzja ta rażąco naruszała prawo i dotknięta była kwalifikowanymi wadami. Zgodność z prawem decyzji administracyjnych, które zostały wydane kilkadziesiąt lat temu według dziś obowiązujących kryteriów legalności działania administracji publicznej może budzić wątpliwości, ponieważ w latach 40., 50., 60., a nawet 70. XX wieku obowiązywały, również w państwach Europy Zachodniej, inne standardy stosowania prawa niż obecnie. Zauważył to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, stwierdzając, że dokonywanie oceny rażącego naruszenia prawa po upływie kilkudziesięciu lat po wydaniu decyzji, w powiązaniu z nieostrością tej przesłanki, rodzi możliwość zarzucania wywołania takiej wadliwości organom administracyjnym, którym w momencie ich działania, a nie z obecnej perspektywy niekiedy trudno postawić zarzut rażącego naruszenia prawa przy wydawaniu decyzji. W art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jest mowa o wydaniu decyzji z rażącym naruszeniem prawa, ale w praktyce podczas oceny tej przesłanki, która dokonywana jest w późniejszym momencie, uwzględniany jest dorobek orzeczniczy, który powstał już po wydaniu kwestionowanej decyzji. W rezultacie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że odstępstwa od zasady trwałości decyzji ostatecznej nie powinny naruszać wynikających z Konstytucji zasad bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

**XI.542.12.2016 z 5 stycznia 2018 r.** – skarga kasacyjna w przedmiocie odmowy przyznania ochrony międzynarodowej cudzoziemcowi.

**Skarga kasacyjna nieuwzględniona** (wyrok z 23 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 1710/18).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, analiza dokumentów objętych klauzulą tajności pozwala stwierdzić, że trafny jest pogląd organów administracji oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, że w stosunku do skarżącego kasacyjnie spełniona została przesłanka uniemożliwiająca objęcie go ochroną uzupełniającą, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o udzielaniu



cudzoziemcom ochrony. W oparciu o dokumenty, którym nadano klauzulę tajności zasadnie ustalono, że skarżący kasacyjnie stanowi zagrożenie zarówno dla bezpieczeństwa państwa, jak i dla społeczeństwa.

Ponadto, zdaniem NSA skoro co do zasady dopuszczalne jest posłużenie się utajnionymi dowodami, do których skarżący nie ma dostępu – tak w postępowaniu administracyjnym, jak i przed sądem – i co do zasady nie narusza to prawa do rzetelnego procesu, to siłą rzeczy nie może to też naruszać prawa do wniesienia skutecznego środka odwoławczego. Prawo do wniesienia środka odwoławczego, o którym mowa w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jest elementem tak postępowania administracyjnego, jak i sądowego i samo w sobie nie skutkuje uchynieniem ogólnych reguł funkcjonujących w tych postępowaniach, w tym reguły, jaką jest możliwość wykorzystywania dowodów niejawnych.

### **Postępowanie administracyjne z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich:**

**XI.542.17.2018 z 8 października 2018 r.** – żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W dniu 12 grudnia 2011 r. wnioskodawca zwrócił się do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z wnioskiem o nadanie mu w Polsce statusu uchodźcy. Cudzoziemiec uzasadnił swój wniosek prześladowaniami, których doświadczyć miał w kraju swojego pochodzenia ze względu na swoją narodowość. Decyzją z dnia 11 czerwca 2013 r. Szef Urzędu ds. Cudzoziemców odmówił przyznania wnioskowanego statusu, odmówił udzielenia cudzoziemcowi ochrony uzupełniającej oraz zgody na pobyt tolerowany i na podstawie art. 48 ust. 2 obowiązującej wówczas wersji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, orzekł o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Polski. W dniu 24 listopada 2014 r. wnioskodawca złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Decyzją z dnia 10 marca 2016 r. Szef Urzędu odmówił nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy i odmówił udzielenia ochrony uzupełniającej. Co istotne, w tej decyzji organ nie orzekał ponownie o wydaleniu cudzoziemca z Polski. Pismem z dnia 14 września 2018 r., podpisanym przez koordynatora wstępnych procedur uchodźczych z Grupy ds. Ustaleń i Działań Migracyjnych Placówki Straży Granicznej, cudzoziemiec został poinformowany, że dotycząca go decyzja Szefa Urzędu nr z dnia 11 czerwca 2013 r. zostanie wykonana w dniu 9 października 2018 r. W związku z tym wnioskodawca został wezwany do stawienia się z tym dniem, z bagażem spełniającym wskazane w piśmie wymogi, w siedzibie ww. placówki.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wykonanie decyzji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców z dnia 11 czerwca 2013 r. zawierającej orzeczenie o wydaleniu cudzoziemca z Polski, bez ponownej analizy sytuacji panującej w kraju

pochodzenia oraz jego aktualnej sytuacji osobistej może prowadzić do naruszenia prawa wnioskodawcy do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, gwarantowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także może stanowić nieuzasadnioną ingerencję w jego prawo do życia prywatnego. Jakakolwiek ocena wpływu wydalenia z Polski na tę sferę praw cudzoziemca, dokonana przez organy w 2013 r., jest zatem całkowicie niewspółmierna do jego obecnej sytuacji. Tym samym, po upływie 5 lat, nie tylko należy na nowo zdefiniować ww. prawo cudzoziemca, ale też ponownie ocenić, czy ewentualne zobowiązanie go do powrotu do kraju pochodzenia, stanowiące ingerencję w jego prawo do życia prywatnego, jest proporcjonalne i uzasadnione.

**V.7203.45.2018 z 21 grudnia 2018 r.** – żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie określenia dopuszczalnych poziomów hałasu.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska przeprowadził pomiary emisji hałasu z amfiteatru. Wykazały one znaczne przekroczenie dopuszczalnych poziomów emisji hałasu na tereny akustycznie chronione: tereny zabudowy mieszkalnej, zarówno w porze dziennej, jak też w porze nocnej. Sprawozdanie z pomiarów emisji hałasu zostało przekazane Staroście Powiatu, celem wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 115a Prawa ochrony środowiska. Postępowanie takie nie zostało jednak wszczęte, gdyż w ocenie organu nie zaistniały podstawy do jego prowadzenia z uwagi na to, że bezpośrednim źródłem nadmiernej emisji hałasu były przenośne urządzenia nagłaśniające (niebędące instalacją w rozumieniu przepisów p.o.ś.), wykorzystywane podczas odbywających się w amfiteatrze imprez rozrywkowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że w świetle przytoczonej regulacji, warunkami wydania decyzji, o której mowa jest, będące w niniejszej sprawie bezspornym, przekroczenie dopuszczalnych poziomów emisji, a także to, że nadmierna emisja jest związana z działalnością zakładu. Zdaniem Rzecznika, choć same urządzenia nagłaśniające – będące bezpośrednim źródłem stwierdzonej nadmiernej emisji hałasu – nie są instalacją (ani tym bardziej zakładem) w rozumieniu p.o.ś., to są urządzeniami, które wspólnie z terenem działki oraz z budowlami na niej zlokalizowanymi tworzą zakład w rozumieniu przepisów p.o.ś. W takiej sytuacji, brak jest przeszkód do określenia dla amfiteatru dopuszczalnych poziomów emisji hałasu na podstawie art. 115a p.o.ś.

**XI.542.24.2018 z 21 grudnia 2018 r.** – żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

B. A. zwrócił się do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z wnioskiem o nadanie mu w Polsce statusu uchodźcy. Cudzoziemiec uzasadnił swój wniosek prześladowaniami, których doświadczyć miał w kraju pochodzenia. Decyzją z dnia 25 lipca 2011 r. Szef Urzędu ds. Cudzoziemców odmówił przyznania

wnioskowanego statusu, odmówił udzielenia cudzoziemcowi ochrony uzupełniającej oraz zgody na pobyt tolerowany i orzekł o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Polski. Rozstrzygnięcie Szefa Urzędu w całości utrzymane zostało w mocy decyzją Rady do Spraw Uchodźców.

W dniu 2 grudnia 2011 r. B. A. złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Szef Urzędu umorzył postępowanie w sprawie wobec stwierdzenia, że wniosek cudzoziemca jest niedopuszczalny. Tę decyzję uchyliła jednak Rada ds. Uchodźców i przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W dniu 28 marca 2013 r. Szef Urzędu ds. Cudzoziemców umorzył postępowanie o nadanie statusu uchodźcy. Na wniosek cudzoziemca z dnia 1 sierpnia 2013 r. o uchylenie decyzji o umorzeniu i podjęcie postępowania na nowo, Szef Urzędu ds. Cudzoziemców w dniu 6 września 2013 r. uchylił ww. decyzję, po raz kolejny podjął postępowanie w sprawie, po czym w dniu 29 listopada 2016 r. wydał decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy, odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej i nieudzieleniu zgody o pobyt tolerowany. Co istotne, w tej decyzji organ nie orzekł ponownie o wydaleniu cudzoziemca z Polski. W dniu 21 grudnia 2016 r. cudzoziemiec odwołał się do organu drugiej instancji. W dniu 12 maja 2017 r. Rada ds. Uchodźców utrzymała w mocy decyzję Szefa Urzędu. Skarga na tę decyzję, skierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, została przez Sąd oddalona wyrokiem z dnia 9 listopada 2017 r.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje potrzeba wszczęcia przez uprawniony do tego organ postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia zgody na pobyt humanitarny. Zobowiązanie B. A. do powrotu na podstawie decyzji z dnia 25 lipca 2011 r., bez ponownej analizy jego aktualnej sytuacji osobistej i szczególnej sytuacji jego małoletniego dziecka, może bowiem stanowić nieuzasadnioną ingerencję w jego prawo do życia rodzinnego, przed którą chroni art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz może spowodować naruszenie praw dziecka określonych w Konwencji o prawach dziecka.

## VI. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Zgłoszenia udziału w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych

### 1. W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich skierował następujące wnioski do Trybunału Konstytucyjnego:

**II.511.573.2018 z 22 października 2018 r.** – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących zwrotu kosztów obrony oskarżonemu z tytułu wynagrodzenia obrońcy za postępowanie odwoławcze.

Z przepisów Kodeksu postępowania karnego w obecnym brzmieniu wynika, że w przypadku skazania, koszty postępowania ponoszone są przez oskarżonego. Nie tylko nie uzyskuje on zatem zwrotu kosztów poniesionych przez siebie, ale także zmuszony jest zapłacić zwrot kosztów sądowych i ewentualnych wydatków oskarżyciela posiłkowego (jeśli występuje on w sprawie). Taka sama zasada obowiązuje w postępowaniu w II instancji. Jeśli w wyniku postępowania odwoławczego wyrok skazujący nie zostanie uchylony albo zmieniony na uniewinniający albo umarzający postępowanie, skazany zawsze zostanie obciążony kosztami sądowymi. Jedynym wyjątkiem jest przypadek, w którym środek odwoławczy został wniesiony przez stronę przeciwną i został nieuwzględniony. Co prawda z brzmienia art. 636 § 1 k.p.k. można próbować wnioskować *a contrario*, że skoro środek odwoławczy wniesiony przez oskarżonego został uwzględniony, należałby mu się zwrot kosztów, lecz w kwestii tej wypowiedział się Sąd Najwyższy, jednoznacznie odrzucając taką interpretację. Dochodzi więc do sytuacji, w której skazany, pomimo uwzględnienia jego środka odwoławczego w II instancji, zostaje co do zasady obciążony kosztami sądowymi za tę instancję oraz nie ma możliwości odzyskania kosztów obrony w tej instancji. Zwolnienie od poniesienia kosztów może nastąpić, jeżeli istnieją podstawy do uznania, że uiszczenie ich byłoby zbyt uciążliwe ze względu na sytuację rodzinną, majątkową i wysokość dochodów, jak również wtedy, gdy przemawiają za tym względy słuszności.

Brak takiego rozwiązania, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, stanowi w istocie pominięcie ustawodawcze, bowiem ustawodawca powinien był także uregulować szczegółowo kwestię kosztów II instancji w sytuacji, gdy środek odwoławczy na korzyść skazanego dotyczący jedynie wymiaru kary zostanie uwzględniony. W sytuacji takiej oskarżonemu powinien przysługiwać zwrot kosztów obrony z wyboru. Nie powinien on także być obciążony kosztami sądowymi w sytuacji, w której apelacja wniesiona na korzyść została uwzględniona w całości, zaś jedynie proporcjonalnie, jeśli została uwzględniona w części. Skazany, którego apelacja zostanie uwzględniona w całości, może co prawda ubiegać się o zwolnienie go od kosztów na zasadach słuszności na podstawie art. 624 § 1 k.p.k, lecz nie ma żadnej gwarancji, że sąd odwoławczy przychyli się do jego wniosku.

Zdaniem Rzecznika takie ukształtowanie kwestii kosztów postępowania odwoławczego może zniechęcać osoby skazane do odwoływania się od wymiaru orzeczonej w I instancji kary w obawie, że nawet w przypadku uwzględnienia ich apelacji, korzyść w postaci złagodzenia wyroku będzie nieproporcjonalnie niska w stosunku do kosztów, które w związku z tym musiałyby ponieść. Konieczność wyłożenia kosztów obrony, ze świadomością, że w żadnym przypadku nie będą one podlegały zwrotowi, może z kolei zniechęcać do zaangażowania obrońcy z wyboru i skłonić oskarżonego do rezygnacji z profesjonalnej pomocy prawnej.

**IV.7005.1.2018 z 26 listopada 2018 r.** – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 63 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji. Natomiast w myśl art. 63 ust. 3 postępowanie administracyjne toczące się w sprawach, o których mowa w ust. 2, podlega umorzeniu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 7 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą praworządności. Wyłączenie możliwości wzruszenia decyzji administracyjnej o przejęciu przez Państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych prowadzi do sytuacji, w której decyzje obarczone wadami kwalifikowanymi, takimi jak np. wydanie z rażącym naruszeniem prawa, pozostają w obrocie prawnym, kształtując sytuację prawną byłych właścicieli przejętych nieruchomości. Zasada praworządności uzasadnia zatem wprowadzenie i stosowanie instytucji mających na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a co najmniej wyeliminowanie stanu z prawem niezgodnego. Instytucjami tymi na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego są tryby nadzwyczajne służące wzruszeniu decyzji ostatecznych – wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji, uchylene i zmiana decyzji. Zasada praworządności, w której należy upatrywać uzasadnienia dla eliminowania decyzji obarczonych wadami kwalifikowanymi, nie jest nieograniczona i możliwe jest wprowadzanie wyjątków od tej zasady z uwagi na inne wartości, w tym przede wszystkim dążenie do zapewnienia stabilności stosunków prawnych i ochrony praw jednostki. Konieczne jest jednak wyważenie relacji między wskazanymi wartościami na gruncie konkretnej sytuacji prawnej.

Zdaniem Rzecznika art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy, w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylene lub zmiany decyzji do decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej o przejęciu przez Państwo nieruchomości wchodzących w

skład gospodarstw rolnych, narusza zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości wobec prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, konstytucyjna zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zasada równości wobec prawa nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną. Zasada równości wobec prawa łączy się ściśle z pojęciem sprawiedliwości społecznej. W ujęciu art. 2 Konstytucji sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest bowiem demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli.

Odnosząc powyższe ustalenia do zaskarżonej regulacji Rzecznik wskazał, że wyłączenie możliwości weryfikacji w trybie nadzwyczajnym ostatecznej decyzji o przejęciu przez Państwo nieruchomości narusza wskazane powyżej zasady konstytucyjne. Przede wszystkim zakwestionowana regulacja zrównuje podmioty znajdujące się w różnych sytuacjach prawnych oraz faktycznych, za cechę wspólną w tym przypadku uznaje bowiem wyłącznie fakt pozbawienia właścicieli nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych własności tych nieruchomości na podstawie decyzji wydanych na gruncie ustawy uwłaszczeniowej. Ustawodawca, wprowadzając bezwzględny zakaz wzruszania decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej, zrównał tym samym sytuację prawną i prawa byłych właścicieli, którzy de facto zostali wywłaszczeni na rzecz samoistnych posiadaczy, oraz byłych właścicieli, których nieruchomości zostały przejęte przez Państwo w trybie decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. W ocenie Rzecznika wskazana cecha – wywłaszczenie na podstawie decyzji wydanej na gruncie ustawy uwłaszczeniowej – nie ma w tym przypadku charakteru istotnego. Podmioty te nie znajdują się bowiem w takiej samej lub zbliżonej sytuacji. W konsekwencji, zrównanie to nie jest uzasadnione i skutkuje naruszeniem praw byłych właścicieli nieruchomości przejętych przez Państwo, w ich przypadku nie ma bowiem wartości konstytucyjnych, które ograniczenie to by uzasadniały. Zdaniem Rzecznika podmiotami zaliczającymi się do wspólnej kategorii w przedmiotowej sprawie należałoby uznać właścicieli, których nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych zostały przejęte przez Państwo.

**Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich:**

**II.501.5.2016 z 18 kwietnia 2016 r.** – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy o prokuraturze.

**Postępowanie umorzone** (postanowienie z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt K 19/16).

Wobec cofnięcia przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie. Decyzja Rzecznika uzasadniona jest dokonanymi zmianami w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego, które nie mają podstawy prawnej w obowiązujących przepisach, a także wprowadzeniem do składu orzekającego osób, które zostały wybrane z naruszeniem Konstytucji.

**V.7013.55.2015 z 17 marca 2017 r.** – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją załączników obwieszczenia Ministra Zdrowia z 23 lutego 2017 r. w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych.

**Postępowanie umorzone** (postanowienie z 17 października 2018 r., sygn. akt U 2/17).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, elementy obwieszczenia nie mają charakteru normatywnego, nie stanowią one bowiem przepisów prawa, wydanych przez centralne organy państwowe, które mogą być badane przez Trybunał Konstytucyjny. Zawarte w nich postanowienia dotyczące kompetencji Zespołu Koordynacyjnego ds. Leczenia Chorób Ultrarzadkich nie tylko powtarzają lub przetwarzają treść decyzji refundacyjnych (aktów stosowania prawa), ale także odzwierciedlają unormowania, bardziej szczegółowych aktów prawnych o charakterze wewnętrznym (zarządzenia i regulaminu). Wskazuje to jednoznacznie, że w zaskarżonym zakresie obwieszczenia pełnią wyłącznie funkcję informacyjną, nie stanowią natomiast źródła prawa.

Trybunał Konstytucyjny uznał jednak za zasadne przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi o stwierdzonych lukach prawnych dotyczących statusu prawnego Zespołu Koordynacyjnego ds. Leczenia Chorób Ultrarzadkich, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał powziął wątpliwości, czy aktualny sposób unormowania kompetencji Zespołu wyłącznie w aktach wewnętrznych (zarządzeniu i regulaminie) realizuje konstytucyjny wymóg, aby warunki i zakres udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej finansowej ze środków publicznych były określone w ustawie.

**V.511.266.2015 z 24 maja 2017 r.** – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przechowywania na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie oraz uzależnienia



wydania pojazdu umieszczonego na parkingu od okazania dowodu uiszczenia wspomnianej opłaty.

**Wniosek uwzględniony** (wyrok z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analizowana regulacja nie spełnia postulatu konieczności. W szczególności wykazanie przydatności ograniczenia przez powołanie się na konstytucyjną zasadę nie znaczy, że został spełniony warunek ograniczenia praw z uwagi na ochronę porządku publicznego lub ochronę praw i wolności innych osób.

Zdaniem Trybunału skuteczność wykonywania zadania przez powiat nie ma bezpośredniego związku z efektywnością poboru opłaty za usunięcie i przechowywanie pojazdu. Właściciel pojazdu zostaje czasowo pozbawiony istotnych elementów swojego prawa w celu przymuszenia go do niezwłocznego uiszczenia opłaty publicznej. Mając jednak na uwadze, że ustawodawca nie wskazał, że dochody z opłat za usunięcie i parkowanie pojazdów mają być przeznaczone na realizację zadań publicznych nałożonych przez ustawodawcę na powiat, a także okoliczność, że powiat dysponuje innymi źródłami dochodów, z których może finansować te zadania, nie jest konieczne, aby pobór opłat z tytułu usuwania pojazdów z dróg następował niezwłocznie. Nie istnieje zatem rzeczywista potrzeba ustanowienia regulacji uzależniającej wydanie właścicielowi pojazdu przechowywanego na parkingu od uprzedniego uiszczenia opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu, w celu zapewnienia powiatowi dochodów z tytułu tej opłaty. Cel ten jest możliwy do osiągnięcia z zastosowaniem innych środków prawnych powodujących mniejsze ograniczenia praw właścicieli usuniętych pojazdów.

## **2. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie następujących wniosków:**

**VII.510.52.2018 z 16 października 2018 r.** – stanowisko Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu postępowania cywilnego oraz przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do którego Rzecznik zgłosił udział 27 września 2018 r.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie zachodzi sytuacja, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, a zatem przypadek niedopuszczalności wydania orzeczenia. Zdaniem Rzecznika praktyka stosowania prawa pozostaje zasadniczo poza zakresem właściwości Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik podkreślił również, że chociaż Prokurator Generalny wnosi formalnie o stwierdzenie niezgodności art. 755 §1 Kodeksu postępowania cywilnego oraz art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z przepisami Konstytucji, jednak domaga się wydania orzeczenia interpretacyjnego, w którym Trybunał Konstytucyjny miałby orzec o niezgodności wskazanych wyżej przepisów rozumianych w sposób, który

przedstawiony został przez Sąd Najwyższy w postanowieniu w sprawie o sygn. III UZP 4/18. W swoim wniosku Prokurator Generalny próbuje dowieść tezy, jakoby zakwestionowane przepisy nabrały nowych treści normatywnych na skutek wydania przez Sąd Najwyższy wskazanego postanowienia.

Prokurator Generalny wykazuje także, że z praktyką rozumienia przepisu, która pozwala na uwzględnienie jej w toku oceny konstytucyjności samego przepisu mamy do czynienia wówczas, gdy określony sposób rozumienia przepisu utrwalił się w sposób oczywisty, a zwłaszcza znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, czyli nabrał takiej treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju.

Z taką tezą Prokuratora Generalnego należy się oczywiście zgodzić. Nie może budzić wątpliwości, że w istocie, stałość i powtarzalność, a także powszechność praktyki odczytywania konkretnego przepisu w sposób, który prowadzi do niezgodności z Konstytucją powoduje, że Trybunał Konstytucyjny w toku oceny musi ją uwzględnić. Jednak Rzecznik zauważył, że powinna ona prowadzić do takiej wykładni przepisu, która jest praktykowana powszechnie i nie jest kwestionowana również w doktrynie. Wówczas przedmiotem kontroli konstytucyjności będzie norma prawna dekodowana z przepisu zgodnie z ustaloną praktyką jego stosowania. W sprawie będącej przedmiotem wniosku Prokuratora Generalnego, taka sytuacja jednak nie zachodzi. Zakwestionowane przepisy, w sposób wskazany przez Prokuratora Generalnego we wniosku, zastosowane zostały wyłącznie jeden raz, w jednym postanowieniu Sądu Najwyższego, tj. w sprawie o sygn. III UZP 4/18. Do chwili obecnej nie znalazło bowiem żadnego odzwierciedlenia w praktyce innych sądów i nie ma żadnych dowodów na to, że wpłynęło na praktykę orzecniczą kraju. Nie można zatem mówić o powstaniu stałej, powszechnej i powtarzalnej wykładni, co mogłoby prowadzić do poddania przepisu, wraz z dorobkiem orzecznictwa sądów, ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik uważa wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w niniejszej sprawie za niedopuszczalne również w związku z tym, że w świetle art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przesądzenie o takiej interpretacji prawa Unii Europejskiej, która może wiązać się z dopuszczalnością zastosowania środka tymczasowego, o którym mowa w postanowieniu SN w sprawie o sygn. akt. III UZP 4/18, należy wyłącznie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 267 TFUE, to Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest organem właściwym do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni Traktatów oraz o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Z przepisu tego wynika jasno, że o sprawie dopuszczalności pytania prejudycjalnego rozstrzygnie Trybunał Sprawiedliwości UE, a sądy państw członkowskich UE mają uprawnienie lub niekiedy nawet obowiązek wynikające bezpośrednio z tego przepisu do zwrócenia się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi.

Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę, że w świetle utrwalonego orzecznictwa TSUE dotyczącego art. 267 TFUE, kompetencja każdego sądu państwa członkowskiego do skierowania pytania prejudycjalnego nie może być wyłączona lub ograniczona przez jakiegokolwiek organy czy procedury krajowe, a niezwrócenie się przez sąd krajowy do Trybunału Sprawiedliwości UE z pytaniem prejudycjalnym w sytuacji zaistnienia takiego obowiązku wynikającego z art. 267 TFUE może być uznane za naruszenie zobowiązań traktatowych przez państwo.

Zdaniem Rzecznika wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do art. 267 TFUE jest również niedopuszczalne z tego względu, że zgodność z Konstytucją art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, będącego niemal dosłownym odpowiednikiem art. 267 TFUE sprzed zmian dokonanych w ustroju Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Lizbony, była już przedmiotem orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie o sygn. K 18/04. Trybunał Konstytucyjny wskazał wówczas, że powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań międzynarodowych (wspólnotowych) państwa polskiego jako państwa członkowskiego Wspólnot i Unii Europejskiej. Ratyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji w ramach systemu organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Sprawa oceny zgodności art. 267 TFUE musi być zatem, w ocenie Rzecznika, postrzegana przez pryzmat sprawy osądzonej.

### **3. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych:**

**Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:**

**VII.6060.2.2014 z 24 września 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją.

**Stanowisko nieuwzględnione** (wyrok z 18 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 27/14).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawowe ograniczenie prawa do informacji publicznej przetworzonej znajduje uzasadnienie w potrzebie ochrony porządku publicznego, który w doktrynie prawa konstytucyjnego rozumiany jest jako stan, który umożliwia normalne funkcjonowanie państwa i społeczeństwa. Ochrona tak rozumianego porządku publicznego byłaby iluzoryczna, gdyby każde żądanie udostępnienia informacji angażowało organy do aktywności w

zakresie przygotowania informacji publicznej przetworzonej kosztem realizowania przez te organy ich podstawowych kompetencji i zadań. Prawo dostępu do informacji publicznej przetworzonej nie może być rozumiane jako nieograniczony instrument do pozyskiwania informacji o funkcjonowaniu organów administracji publicznej, a ciężar w postaci wykazania przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego nałożony na obywatela nie jest nadmiernie dolegliwy. Z całą pewnością ograniczenie to nie prowadzi do naruszenia istoty prawa do informacji publicznej.

**II.511.396.2016 z 18 maja 2016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej braku możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie wyłączenia oskarżyciela posiłkowego z udziału w postępowaniu karnym.

**Stanowisko częściowo uwzględnione** (wyrok z 3 października 2018 r., sygn. akt SK 5/16).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego uzyskanie i utrzymanie przez pokrzywdzonego swojego statusu, a w konsekwencji pozycji strony procesu karnego, ma z perspektywy przysługujących mu z tego tytułu uprawnień fundamentalne znaczenie. Tym samym pozbawienie pokrzywdzonego prawa do zaskarżenia postanowienia sądu odbierającego mu status oskarżyciela posiłkowego ubocznego albo status pokrzywdzonego *in toto* istotnie ogranicza ochronę jego praw i interesów w procesie karnym. W związku z powyższym Trybunał uznał, że pozbawienie pokrzywdzonego prawa do zaskarżenia orzeczenia sądu odbierającego mu status oskarżyciela posiłkowego ubocznego nie przechodzi testu proporcjonalności, nie jest środkiem najmniej dolegliwym ani niezbędnym w rozumieniu Konstytucji oraz narusza prawo do zaskarżania orzeczeń sądowych wydanych w pierwszej instancji.

**V.511.335.2016 z 9 września 2016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej naruszenia wolności działalności gospodarczej.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 6 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 19/16).

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że celem art. 286<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 Prawa własności przemysłowej było zabezpieczenie określonych roszczeń za pomocą pozyskania określonych informacji od osoby niebędącej naruszcycielem praw własności przemysłowej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego dane rozwiązanie prawne może być przydatne w realizacji założonego celu legislacyjnego, jednak stwierdzenie jego użyteczności nie jest wystarczające do uznania, że dany przepis jest zgodny z postanowieniami Konstytucji. Przydatność danej instytucji prawnej ingerującej w wolności i prawa musi być bowiem powiązana z koniecznością jej zastosowania i proporcjonalnością ograniczenia.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że choć art. 286<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 p.w.p. realizuje założony cel ustawowy i może zabezpieczyć wykonanie określonych

roszczeń, to istotą postępowania zabezpieczającego jest jego odwracalny charakter. Tymczasem zobowiązanie, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, powoduje, że dochodzi do przekazania określonych informacji handlowych niezależnie od tego, jaki będzie dalszy bieg postępowania w sprawie naruszenia praw własności przemysłowej, w tym niezależnie od tego, czy dane postępowanie zostanie wszczęte. A więc dana instytucja wywołuje skutki nieodwracalne, poważniejsze niż założony cel ustawy i nie jest konieczna dla ochrony innych konstytucyjnych wartości.

Duże wątpliwości, zdaniem Trybunału, budzi też samoistny charakter instytucji wynikającej z art. 286<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 p.w.p., która ze względu na nieprecyzyjne brzmienie tego przepisu, może być stosowana w oderwaniu od celu, dla którego została ustanowiona. Wobec samodzielnego charakteru roszczenia informacyjnego i braku jego powiązania ze wszczęciem postępowania w sprawie o naruszenie praw własności przemysłowej, weryfikacja, czy rzeczywiście doszło do naruszenia, w ogóle może nie mieć miejsca. Uprawniony może bowiem poprzestać na uzyskaniu żądanych informacji i nie podejmować dalszych działań.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny uznał, że dla zabezpieczenia roszczeń dotyczących ochrony praw własności przemysłowej mogą być zastosowane mniej dotkliwe środki, które będą miały charakter odwracalny, w przeciwieństwie do środka, o którym mowa w art. 286<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 p.w.p. W szczególności dane rozwiązania prawne powinny być ukształtowane w taki sposób, by istniało powiązanie między przewidzianym zabezpieczeniem a postępowaniem w sprawie naruszenia praw własności przemysłowej. Oznacza to, że wskazana regulacja nieproporcjonalnie narusza wolność działalności gospodarczej zobowiązanego do ujawnienia informacji handlowych i nie daje mu żadnych gwarancji chroniących przed nadużyciem ze strony uprawnionego do pozyskiwania informacji wchodzących w zakres tajemnicy handlowej.

**IV.510.105.2016 z 12 października 2016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zasad zwrotu niezbędnych kosztów procesu stronie wygrywającej proces, niereprezentowanej przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym.

**Stanowisko nieuwzględnione** (wyrok z 11 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/16).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. przez określone w nim zasady refundacji kosztów podróży nie tworzy nadmiernych barier ekonomicznych prawa do sądu. Po pierwsze, przepis ten realizuje zasadę refundacji celowych i koniecznych kosztów podróży stronie wygrywającej postępowanie, choć nie zawsze w pełnej wysokości. W swoim ogólnym zarysie potwierdza więc zasadę odpowiedzialności za wynik procesu, która jest elementem sprawiedliwego postępowania sądowego w rozumieniu Konstytucji.

Po drugie, art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. nie zawiera w sobie mechanizmu, który z założenia będzie powodował rezygnację przez osobę zainteresowaną z dochodzenia swoich praw na drodze sądowej. Najczęściej regulacje dotyczące kosztów przejazdu do sądu będą w ogóle dla tej decyzji irrelewantne, bo w danym postępowaniu nie będą miały zastosowania albo będą ekonomicznie obojętne. Inaczej może być tylko wówczas, gdy właściwy sąd będzie znacznie oddalony od miejsca zamieszkania strony, sprawa będzie wielowątkowa i wymagająca rozległego postępowania dowodowego, a równocześnie będzie dotyczyła materii, w której obowiązują stosunkowo niskie stawki urzędowe. W tego typu sytuacjach spodziewane wydatki na koszty podróży będą jednak tylko jednym z kilku czynników odstrasżających od wstąpienia na drogę sądową i to raczej tym mniej istotnym, ważniejszy jest spodziewany wynik postępowania. Jeżeli sprawa jest dla zainteresowanego obiektywnie mało istotna, a jej rozstrzygnięcie na drodze sądowej uciążliwe, rezygnacja z dochodzenia roszczenia przed sądem albo dążenie do jej najszybszego zakończenia jest zachowaniem obiektywnie uzasadnionym. W tym sensie zaskarżony przepis realizuje cele wychowawcze, założone przez ustawodawcę, prowadzi do promocji właściwych postaw społecznych i rozważnego korzystania z prawa do sądu.

**VII.7100.7.2017 z 10 sierpnia 2017 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej spółki z.o.o. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

**Stanowisko nieuwzględnione** (wyrok z 13 listopada 2018 r., sygn. akt SK 17/17).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 30i pkt 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju niewątpliwie wprowadza wyjątek od zasady zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych. Trybunał zauważył jednak, że spełniona została przesłanka wprowadzenia ograniczenia w ustawie, co jednocześnie stanowi wskazany w art. 78 Konstytucji warunek dopuszczalności ograniczenia prawa do zaskarżenia.

Poszukując wartości, dla realizacji której ustawodawca wprowadził w art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. kwestionowane wyłączenie prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć organu pierwszej instancji, Trybunał przyjął, że rozwiązanie to ma na celu ochronę przynajmniej dwóch wartości konstytucyjnych: porządku publicznego oraz praw innych osób. W odniesieniu do pierwszej z nich TK przypomniał, że przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego. Prawidłowe funkcjonowanie procedur administracyjnych i sądowych, ocenianych w rozpatrywanej sprawie, zakłada ich efektywność, sprawność oraz szybkość postępowania. Stąd wyeliminowanie konieczności ponownego merytorycznego rozpatrywania bezprzedmiotowego, wobec wyczerpania alokacji, środka zaskarżenia należało uznać za rozwiązanie przydatne do realizacji zakładanego przez ustawodawcę

celu, związanego z jedną z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oceniając spełnienie postulatu konieczności ochrony praw innych podmiotów, nie można pominąć faktu, że środki na dofinansowanie muszą być pozyskane, wykorzystane i rozliczone w okresie, którego długość wynika z prawa europejskiego i nie może być decyzją krajowego prawodawcy wydłużona. Trybunał ocenił, że reżim dysponowania środkami z funduszy europejskich wręcz wymusza na ustawodawcy uproszczenie procedury, gdyż bez tego praktycznie nie jest możliwe wykorzystanie tzw. środków unijnych. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że kwestionowany przepis spełnia wymóg proporcjonalności, a więc jest zgodny z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

#### **4. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych:**

**IV.7002.8.2018 z 30 października 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie rozstrzygnięcia pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącego zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest norma regulująca sposób tworzenia gminnej ewidencji zabytków i włączania do niej poszczególnych zabytków nieruchomości. Istotą pytania prawnego postawionego przez NSA nie jest zakwestionowanie samej zasady wprowadzenia ochrony konserwatorskiej poprzez włączanie określonych obiektów (nieruchomości) do gminnej ewidencji zabytków, ani też samo istnienie ewidencji jako takiej. Przedmiotem zastrzeżeń Sądu pozostaje to, że wprowadzając tego rodzaju ograniczenia ustawodawca nie przewidział skutecznych mechanizmów ochronnych, za pomocą których właściciel mógłby dochodzić swych praw, w szczególności w postępowaniu przed niezawisłym sądem. Przedmiotem kontroli konstytucyjności pozostaje zatem wyłącznie sposób ukształtowania samej procedury postępowania organów państwa, w której powyższe ograniczenia są wprowadzane i brak adekwatnych procesowych gwarancji ochronnych dla właściciela.

Przede wszystkim procedurę tę unormowano w sposób szcątkowy. Ustawa stanowi jedynie, że wpis do gminnej ewidencji zabytków dokonywany jest przez wójta (burmistrza bądź prezydenta miasta) w porozumieniu z właściwym konserwatorem. Porozumienie to nie przyjmuje żadnej sformalizowanej postaci. Ponadto, właściciel nieruchomości nie bierze udziału w tych czynnościach na żadnym ich etapie. Po pierwsze, nie jest on informowany o tym, że w stosunku do jego nieruchomości władze publiczne będą podejmowały działania zmierzające do nałożenia ograniczeń w korzystaniu z własności, mające służyć zabezpieczeniu dobra wspólnego. Nie wie także, jakie względy uzasadniają objęcie jego nieruchomości ochroną konserwatorską. W świetle obowiązujących regulacji normatywnych, zakres informacji o danym obiekcie, gromadzony przez



organy władzy, w zasadzie sprowadza się do prostych informacji umożliwiających jedynie zwykłą identyfikację obiektu, nie zaś jego „merytoryczną” kwalifikację jako zabytku. W świetle ustawy, na żadnym etapie tego quasi-postępowania żaden z organów w nim uczestniczących nie jest nawet formalnie zobligowany do przeprowadzenia badań, czy dany obiekt w ogóle spełnia kryteria uznania go za zabytek. Z powyższych względów także właściciel nie zapoznaje się z „materiałami” takiej sprawy. Nie informuje się go nawet o samym fakcie wpisu jego nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, pomimo że ewidentnie zmienia to stan prawny nieruchomości. Zostaje ona „oficjalnie” uznana za zabytek przez organy państwa, które odtąd są uprawnione do głębszej ingerencji w sposób wykonywania prawa własności, poprzez formalny udział konserwatora w postępowaniach inwestycyjno-budowlanych i możliwość ich zablokowania. Brak informacji o zmianie statusu nieruchomości utrudnia także podjęcie ochrony przed sądem administracyjnym.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony przepis narusza gwarancje ochrony własności poprzez nieproporcjonalne ograniczenie prawa do ochrony własności. Oczywiście samo stwierdzenie obniżenia standardu ochrony konstytucyjnych wolności i praw nie musi jednak świadczyć o niekonstytucyjności takiego rozwiązania. Konieczna jest dodatkowa ocena, czy ograniczenie takie znajduje należyte uzasadnienie. Wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności ograniczenia praw konstytucyjnych nakazuje bowiem badanie regulacji normatywnej przy pomocy tzw. testu proporcjonalności. Badana regulacja musi być racjonalna (przydatna), niezbędna, proporcjonalna sensu stricto, a ograniczenie danej wolności czy prawa musi być uzasadnione potrzebą ochrony innej wartości o randze konstytucyjnej. Ograniczenie nie może również naruszyć istoty danej wolności czy prawa. Celem i treścią przepisów ustawy o ochronie zabytków jest niewątpliwie ochrona dziedzictwa artystycznego, naukowego i historycznego, stanowiąca również wartości konstytucyjne, wywodzone z przepisów Konstytucji. Racjonalnie uzasadnione, a nawet konieczne, jest więc wyposażenie organów gminy oraz konserwatorskich w skuteczniejsze instrumenty realizacji ich władztwa co jest równoznaczne z realnym ograniczeniem praw właścicieli. Ograniczenia te są co do zasady dopuszczalne, zarówno w celu ochrony szczególnej wolności innych osób, wymienionej w art. 73 Konstytucji, tj. wolności korzystania z dóbr kultury, jak i ze względu na ochronę porządku publicznego. Z tego założenia nie wynika jednak automatycznie, by równie racjonalne i uzasadnione było pozbawienie właścicieli nieruchomości zabytkowych ochrony prawnej, przede wszystkim poprzez odebranie gwarancji o charakterze proceduralnym. Zastosowane przez ustawodawcę rozwiązania proceduralne, w szczególności niejawnosc postępowania i brak należytego przedstawienia racji uzasadniających wprowadzenie ograniczeń, pozostają w sprzeczności z zasadą lojalności i zaufania obywateli do demokratycznego państwa i tworzonego przez nie prawa.

Dochodzi tu do naruszenia poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli i skutkuje nieprzewidywalnością ich pozycji prawnej.

**V.511.512.2018 z 30 października 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie rozstrzygnięcia pytania prawnego Sądu Rejonowego dotyczącego zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw.

Zaskarżony art. 49 ustawy o zmianie ustawy o KRS wprowadza fundamentalną zmianę wobec poprzedniego stanu prawnego, bowiem wyklucza doręczanie oraz zaskarżalność postanowienia w przedmiocie wpisu do Rejestru Dłużników Niewypłacalnych Krajowego Rejestru Sądowego (dalej jako: „RDN”), w sprawach wszczętych po dniu 14 marca 2018 r. W sprawach wszczętych przed tą datą, od postanowienia w sprawie wpisu do RDN przysługiwały: apelacja do sądu II instancji lub skarga na orzeczenie referendarza sądowego. Ponadto, od postanowienia w przedmiocie wpisu do RDN przysługiwała także ewentualnie skarga kasacyjna, o czym rozstrzygnął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2006 r., sygn. akt I Cz 8/06. Jak słusznie zauważył Sąd Rejonowy, takie ukształtowanie praw uczestnika postępowania w przedmiocie wpisu do RDN, było zgodne z polskim porządkiem konstytucyjnym.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wprowadzony art. 49 ustawy o zmianie ustawy o KRS brak doręczenia oraz zaskarżalności postanowienia w przedmiocie wpisu do RDN, w szczególności w warunkach wydawania tych postanowień przez referendarzy sądowych, stanowi naruszenie istoty ochrony prawnej gwarantowanej w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Norma ta uniemożliwia skorzystanie z przysługującego na mocy wskazanego przepisu Konstytucji prawa do sądowej kontroli aktu, który dotyka sfery praw i wolności jednostki, a także może ją naruszać, w przypadku dokonania błędnego wpisu do RDN. W zaskarżonym przepisie jest bowiem mowa o niedoręczaniu oraz niezaskarżalności orzeczenia referendarza sądowego w przedmiocie wpisu do RDN. Podmiot prawa nie ma zatem możliwości poddania kontroli takiego rozstrzygnięcia, poprzez wniesienie do sądu skargi na orzeczenie referendarza sądowego.

**Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie pytań prawnych, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:**

**II.510.328.2016 z 18 kwietnia 2016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Chorzowie dotyczącego przepisów intertemporalnych w zakresie orzekania kary łącznej.

**Postępowanie umorzone** (postanowienie z 21 listopada 2018 r., sygn. akt P 4/16).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego Sąd pytający nie uzasadnił należycie sformułowanego zarzutu, przez co pytanie prawne nie spełnia przesłanek formalnych i postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ponadto, zdaniem Trybunału przedstawione w uzasadnieniu pytania prawnego argumenty mające przemawiać za naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej pokrywają się z argumentami dotyczącymi naruszenia zasady równości. W orzecznictwie Trybunału, dotyczącym relacji między art. 32 Konstytucji a zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji, utrwalił się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorce kontroli wskazywane są przepisy Konstytucji formułujące zasadę równości, a argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza. Zdaniem TK jeżeli podstawę kontroli stanowi zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych różnicowań sytuacji podmiotów prawa. Trybunał podkreślał jednocześnie, że zasada sprawiedliwości społecznej ma charakter bardziej ogólny niż zasada równości. W ocenie Trybunału nie jest konieczne powoływanie jako podstawy kontroli normy bardziej ogólnej w sytuacji, gdy zarzut naruszenia tej normy sprowadza się do naruszenia bardziej szczegółowej normy konstytucyjnej, konkretyzującej zasadę ogólną. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności art. 19 ust. 1 ustawy nowelizującej z zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającej z art. 2 Konstytucji i umorzył postępowanie w tym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku. Ponadto, Trybunał uznał za dopuszczalne przeprowadzenie postępowania w zakresie kontroli zgodności art. 19 ust. 1 ustawy nowelizującej z zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jednak, zdaniem Trybunału, kontrola zaskarżonego przepisu z punktu widzenia tego wzorca została już przeprowadzona w sprawie o sygn. K 16/16. W wyroku z 4 lipca 2018 r. Trybunał orzekł o zgodności kwestionowanej normy z zasadą równości. W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku.

**IV.7000.67.2017 z 30 marca 2017 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie rozstrzygnięcia pytania prawnego Sądu Rejonowego dotyczącego nabycia służebności gruntowej odpowiadającej w swojej treści służebności przesyłu, przez Skarb Państwa lub przedsiębiorcę przesyłowego, w drodze zasiedzenia w sytuacji, gdy nie została wydana decyzja administracyjna ograniczająca prawa właściciela do gruntu.

**Postępowanie umorzone** (postanowienie z 17 października 2018 r., sygn. akt P 7/17).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego Sąd pytający nie przedstawił argumentów za niekonstytucyjnością art. 292 Kodeksu cywilnego, a przedstawione zarzuty dotyczą art. 285 § 1 k.c. Istotą analizowanej sprawy jest zresztą nie sam kształt normatywny art. 285 § 1 k.c., zawierającego definicję służebności gruntowej, lecz jego wykładnia.

Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że na pytanie, czy przed 3 sierpnia 2008 r., kiedy to wprowadzono do Kodeksu cywilnego służebność przesyłu, mogło dojść do powstania służebności gruntowej polegającej na korzystaniu z cudzego gruntu przez Skarb Państwa albo przedsiębiorstwo przesyłowe, które umieściło na nim różne urządzenia przesyłowe, są dwie odpowiedzi. W orzecznictwie SN dominuje obecnie pogląd dopuszczający taką możliwość, będący wynikiem dokonania funkcjonalnej wykładni art. 285 § 1 k.c, a ściśle zawartego w nim pojęcia nieruchomości władnącej. Nie budzi wątpliwości, że powyższy sposób wykładni nie może prowadzić do wykreowania nowego ograniczonego prawa rzeczowego. Orzecznictwo sądów powszechnych nie jest natomiast pod tym względem jednolite, a negatywna odpowiedź części sądów na powyższe pytanie wynika przede wszystkim z wykładni językowej art. 285 § 1 k.c i wsparta jest wykładnią prokonstytucyjną, polegającą na odczytywaniu przepisów ustaw z uwzględnieniem właściwych wzorców konstytucyjnych. Nadmienić należy, że w przedmiotowym zakresie również w literaturze przedmiotu nie istnieje pogląd jednolity.

Trybunał przypomniał, że warunkiem poddania kontroli konstytucyjności przepisów prawa, którym określona treść normatywna została nadana w orzecznictwie, jest jego jednolitość. Jest to jednak warunek konieczny, ale niewystarczający, ponieważ owo jednolite orzecznictwo musi znaleźć akceptację w literaturze przedmiotu. W tych okolicznościach, w świetle przedstawionych rozbieżności orzecznictwa sądów oraz poglądów przedstawicieli doktryny prawa, badanie zakwestionowanej regulacji uznać należy za niedopuszczalne.

W analizowanej sprawie, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zachodzi sytuacja zaniechania ustawodawczego, polegającego na braku w systemie prawnym – od 1 stycznia 1965 r. do 2 sierpnia 2008 r. – regulacji dotyczącej służebności gruntowej polegającej na korzystaniu z urządzeń przesyłowych. Owa luka normatywna, wobec istnienia opartego na fikcji prawnej założenia racjonalności ustawodawcy, musi zostać uznana za nieprzypadkową i ze znanych tylko ustawodawcy powodów celową. W związku z powyższym Trybunał uznał za uzasadnione zasygnalizowanie Sejmowi i Senatowi istnienia uchybień w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Uchybienie to polega na nieunormowaniu wprost w ustawie stanów faktycznych korzystania z urządzeń przesyłowych usytuowanych na cudzym gruncie przed wprowadzeniem do polskiego systemu prawa służebności przesyłu. Zdaniem TK, ze względu na powszechność

stanowiącego zaszłość historyczną problemu, a także na konieczność uwzględnienia interesu publicznego oraz interesu osób, które bezskutecznie dochodziły wcześniej roszczeń, ustawodawca powinien rozstrzygnąć wątpliwości, wprowadzając odpowiednie unormowania.

## VII. Wystąpienia legislacyjne

**II.510.1126.2018 z 9 października 2018 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione.

W kręgu zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje zagadnienie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Nabiera ono szczególnego znaczenia współcześnie wobec zjawiska intensyfikacji i instytucjonalizacji obrotu gospodarczego, kiedy to jego uczestnikami są w istotnej mierze właśnie podmioty zbiorowe, w tym spółki.

Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy dotyczącej tej materii niewątpliwie mogą przyczynić się do zwiększenia liczby prowadzonych postępowań i w konsekwencji podniesienia wpływów budżetu państwa. Tym niemniej, szereg z projektowanych rozwiązań budzi istotne wątpliwości co do ich proporcjonalności oraz zgodności ze standardami sprawiedliwego procesu.

Przede wszystkim Rzecznik wskazał, że ustawa w istocie zrywa z koncepcją odpowiedzialności opartej na winie. Do przypisania podmiotowi odpowiedzialności wystarczające ma być bowiem stwierdzenie, że miał miejsce czyn zabroniony, bez konieczności ustalania konkretnego sprawcy. Odpowiedzialność podmiotu zbiorowego ma się aktualizować, nawet jeśli sprawca samego czynu zabronionego nie ponosi odpowiedzialności, np. z powodu braku winy.

Choć konieczność oczekiwania na prawomocne orzeczenie sądu w sprawie przeciwko osobie fizycznej stanowi istotnie pewną barierę przed pociągnięciem do odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, w ocenie Rzecznika tylko ten warunek wstępny daje gwarancję zasadnego przypisania tej odpowiedzialności. Jeśli bowiem sprawca czynu „bazowego” nie odpowiada za przestępstwo, które popełnił ponieważ np. występują okoliczności wyłączające tę odpowiedzialność, za nieproporcjonalne uznać należy przypisywanie odpowiedzialności podmiotowi zbiorowemu. Stanowiłoby to pułapkę legislacyjną zastawioną na osoby działające w ramach podmiotów zbiorowych, bowiem nawet jeśli ich zachowanie nie będzie przestępne (np. z uwagi na brak winy), odpowiedzialność zostanie „przerzucona” na podmiot zbiorowy.

Oprócz obecnie obowiązującej kary pieniężnej, proponowany art. 16 pkt 2 wprowadza karę rozwiązania lub likwidacji podmiotu zbiorowego. Kare tę Rzecznik ocenił jako niezwykle surową w kontekście braku konieczności zawinienia czynu „bazowego” oraz pośredniej odpowiedzialności członków organów podmiotu zbiorowego. Szczegółowe przesłanki wymierzenia tej kary są zaś nader nieprecyzyjne.

Z kolei projektowany art. 17 pkt 3 wprowadza nieznaną obecnej ustawie środek karny polegający na zakazie prowadzenia określonej działalności. Orzeczenie tego środka nie jest obwarowane podobnymi ograniczeniami, jak kara likwidacji podmiotu, lecz w istocie jego wymierzenie może mieć

analogiczny skutek, jeśli jego zakres dotyczyć będzie wszystkich pól działalności danego podmiotu. Co więcej, zakaz ten może być orzeczony tytułem środka zapobiegawczego, a zatem jeszcze nawet przed finalnym przypisaniem odpowiedzialności podmiotowi zbiorowemu. Rozwiązania te mogą, zdaniem Rzecznika, prowadzić do nieproporcjonalności wymierzonej kary w stosunku do wagi czynu zabronionego.

Rzecznik zauważył także, że projektowany art. 38 ust. 1 w zw. z projektowanym art. 44 ust. 2 łącznie stanowią, że przesłanką wszczęcia postępowania przeciwko podmiotowi zbiorowemu jest istnienie interesu społecznego, zaś jedynym organem uprawnionym do przeprowadzenia oceny zaistnienia tej przesłanki jest prokurator. W efekcie prowadzenie postępowania przeciwko podmiotowi zbiorowemu uzależnione jest w całości od prokuratora. Stanowi to zerwanie z obowiązującą w prawie karnym zasadą legalizmu oraz powoduje poważne zagrożenie, że odpowiedzialność podmiotów zbiorowych będzie stosowana wybiórczo i instrumentalnie.

Rzecznik negatywnie ocenił również art. 63 ust. 1 projektu, który wprowadza swoistą retroaktywność proponowanych przepisów. Stanowi bowiem, że nową ustawę stosuje się do czynów popełnionych przed jej wejściem w życie, o ile spełnione są przesłanki odpowiedzialności na podstawie przepisów dotychczasowych. W przypadku takim, zastosowanie znajdą znacznie surowsze i bardziej niekorzystne dla podmiotu zbiorowego zasady dotyczące kar, środków karnych, środków zapobiegawczych, a także rozwiązania procesowe, co stanowi oczywiste naruszenie wynikającej z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 zasady *lex severior retro non agit*.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie wprowadzenia do projektu ustawy zmian, które zapewniłyby jego zgodność z konstytucyjnymi standardami tworzenia prawa, zwłaszcza z zasadą rzetelnego procesu i proporcjonalności, ze szczególnym uwzględnieniem wątpliwości wskazanych w niniejszym wystąpieniu.

**III.7064.35.2018 z 12 października 2018 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP w sprawie wyeliminowania ograniczenia w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego rodziców korzystających z prawa do wcześniejszej emerytury w związku ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem z niepełnosprawnością.

Rzecznik Praw Obywatelskich z satysfakcją przyjął informację o podjęciu prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o świadczeniach rodzinnych, w celu przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom pobierającym wcześniejszą emeryturę z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, tym bardziej, że problematyka ta jest często podnoszona w skargach kierowanych do Biura RPO, a dotychczasowe wystąpienia Rzecznika nie przyniosły oczekiwanych rezultatów w postaci wyeliminowania ograniczenia w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego rodziców pobierających wcześniejszą emeryturę.



W ocenie Rzecznika całkowite wykluczenie możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekuna uzyskującego dużo niższą wcześniejszą emeryturę przyznawaną, także po rezygnacji z pracy z uwagi na niepełnosprawność dziecka, a tym samym pozbawienie pomocy rodziny, która obciążona jest dodatkowymi kosztami związanymi z opieką nad osobą z niepełnosprawnością oraz pozbawienie pomocy wymagającego opieki niepełnosprawnego członka rodziny, stanowi nieproporcjonalne zróżnicowanie w obrębie osób, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym krewnym.

Pamiętając o zasadzie niekumulacji świadczeń o podobnym charakterze – jak to miejsce w przypadku wcześniejszej emerytury z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem z niepełnosprawnością i świadczenia pielęgnacyjnego – Rzecznik wskazał, iż realizacją tej zasady mającą jednocześnie oparcie w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji byłoby pomniejszenie wypłacanego świadczenia pielęgnacyjnego o wartość pobieranej wcześniejszej emerytury.

Rzecznik podkreślił także, że niezaprzeczalnym celem ustawy o świadczeniach rodzinnych jest realizacja polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Każdy z zapisów znajdujących się w tym akcie prawnym musi pozostawać w zgodzie z jego funkcją. Wyłączenie z kręgu uprawnionych do uzyskania wsparcia opiekuna osoby z niepełnosprawnością tylko dlatego, że z przyczyn losowych i od niego niezależnych – ciężka choroba dziecka wymagająca stałej opieki rodzica, skorzystał z wcześniejszej emerytury – świadczenia dedykowanemu tylko wybranej wyjątkowej grupie pracowników, pozostaje w sprzeczności z aksjologiczną racjonalnością ustawodawcy.

Zdaniem Rzecznika zapewnianie osobom niepełnosprawnym opieki najbliższych i zaspokajanie ich potrzeb emocjonalnych z jednoczesnym stworzeniem warunków materialnych umożliwiających zaspokojenie ich podstawowych potrzeb, w tym nauki i rehabilitacji, jest najlepszym sposobem realizacji przez władze publiczne wynikającego z art. 69 Konstytucji obowiązku udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji. Takie rozwiązanie jest również korzystne dla państwa, które zapewniając wsparcie materialne opiekunowi dziecka z niepełnosprawnością, nie musi organizować tejże opieki w innych formach zawsze zdecydowanie wyższych kosztowo. Tymczasem aktualny kształt art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w opinii Rzecznika, pozostaje w oderwaniu od dobra rodziny, a nawet może prowadzić do osłabiania więzi między rodzicami i dziećmi, czym stwarza zagrożenie dla jedności rodzin wymagających szczególnej pomocy ze strony państwa.

W związku z powyższym Rzecznik wyraził stanowisko, iż wyeliminowanie ograniczenia w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego rodziców korzystających z prawa do wcześniejszej emerytury w związku ze

sprawowaniem opieki nad dzieckiem z niepełnosprawnością jest celem zgodnym z postulatami Rzecznika Praw Obywatelskich oraz służy realizacji wartości konstytucyjnych oraz zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami.

**WZF.7044.15.2018 z 16 października 2018 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w sprawie projektu nowelizacji ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że w trakcie analizy rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw ujawniły się wątpliwości w zakresie niezgodności projektowanych przepisów prawa z obowiązującymi normami prawnymi.

W ocenie Rzecznika art. 1 pkt 7 projektu ustawy, w zakresie, w jakim w art. 71a ustawy o Policji dodaje ust. 8 może ograniczyć działanie służb kontrterrorystycznych wyłącznie do stanu wyższej konieczności. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że przewiduje on także możliwość odstąpienia od przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny służby, z zachowaniem wszelkich dostępnych w danych warunkach zabezpieczeń, jeżeli w czasie wykonywania zadań służbowych, w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności, policjant służby kontrterrorystycznej stwierdzi, że istnieje prawdopodobieństwo uratowania życia ludzkiego lub odwrócenia zagrożenia godzącego w bezpieczeństwo państwa. Przepis ten pozwoli na wykorzystanie wszelkich środków w celu ratowania życia przez policjantów służby kontrterrorystycznej. Podobne rozwiązanie już funkcjonuje w ustawach regulujących funkcjonowanie takich służb jak Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służba Wywiadu Wojskowego.

Tymczasem obowiązujący art. 71a ust. 7 pkt 1 ustawy o Policji zawiera już wyłączenie art. 210 § 1 – 5 Kodeksu pracy w stosunku do prowadzonych przez policjantów działań kontrterrorystycznych. Inaczej mówiąc ustawa o Policji w aktualnym brzmieniu wyłącza zastosowanie norm prawnych wynikających m.in. z art. 210 Kodeksu pracy, umożliwiających powstrzymanie się od świadczenia pracy w warunkach bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia lub życia w stosunku do policjantów wykonujących określone w ustawie zadania. Tym samym, w ocenie Rzecznika, odpowiednio stosowane „cywilne” przepisy BHP nie znajdują zastosowania w trakcie wykonywania zadań o *stricte* policyjnym charakterze.

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego z prośbą o wzięcie pod uwagę przedstawionych wątpliwości w trakcie dalszego procesu legislacyjnego.

**VII.612.27.2018 z 5 listopada 2018 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy o kołach gospodyń wiejskich.

W ramach swojej działalności Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację o wątpliwościach dotyczących zgodności z Konstytucją ustawy o kołach gospodyń wiejskich (dalej jako: ustawa o KGW) przekazanej ponownie do Sejmu RP uchwałą Senatu RP.

Szczególnie istotne zastrzeżenia budzi treść art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o KGW. Przepisy te przewidują, że na terenie jednej wsi może zostać utworzone jedno koło gospodyń wiejskich w rozumieniu niniejszej ustawy, a terenem działalności koła gospodyń wiejskich może być jedna bądź więcej wsi. Rzecznik zwrócił uwagę, że przepisy te w istotny sposób ograniczają możliwość skorzystania z nowej formy organizacyjnej, jaką mają być KGW. Po wejściu w życie ustawy nie wszystkie zainteresowane podmioty, spełniające ustawowe kryteria, będą mogły założyć bądź zostać członkami KGW. Ograniczenie to będzie miało szczególnie istotne znaczenie w przypadku miejscowości o dużej ilości mieszkańców. Rzecznik w pełni podziela krytyczne stanowisko w tym zakresie. Podobne wątpliwości dotyczą treści art. 4 ust. 5 ustawy o KGW, zgodnie z którym jednocześnie można być członkiem tylko jednego koła gospodyń wiejskich. Co istotne, ustawodawca nie przewiduje takiego ograniczenia np. w przypadku stowarzyszeń, czy związków zawodowych.

Rzecznik zauważył, że jednym z podstawowych uprawnień wynikających z konstytucyjnie chronionej wolności zrzeszania się jest prawo dobrowolnego przystępowania do zrzeszeń. Projektowane rozwiązania ustawowe uniemożliwią natomiast części zainteresowanych osób członkostwo w nowej formie zrzeszenia, jaką będą KGW. W praktyce ograniczenie możliwości tworzenia KGW może prowadzić również do wymuszania członkostwa na osobach zaangażowanych w życie społeczności lokalnej, które nie będą mogły samodzielnie założyć KGW. Może to z kolei stanowić pośrednie ograniczenie negatywnego aspektu wolności zrzeszania się, który rozumie się jako prawo do niewstępowania do określonych zrzeszeń.

Rzecznik podkreślił także, że działalność wszelkich zrzeszeń stanowi realizację zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji, która zakłada, że państwo w odniesieniu do społeczeństwa, jak i poszczególnych obywateli, rodzin, grup pośrednich, stowarzyszeń, czy przedsiębiorstw – nie powinno czynić ani więcej, ani mniej, jak tylko wspomagać je w jego autonomii. Tworząc nowe formy organizacyjne, z których mogą skorzystać obywatele, ustawodawca powinien mieć na uwadze konieczność zapewnienia jednostkom swobody działania. Projektowana treść art. 4 ustawy o KGW może natomiast, w opinii Rzecznika, wymuszać na mieszkańcach wsi przystępowanie do określonych KGW.

Wątpliwości budzi również treść art. 9 ust. 1 ustawy o KGW, zgodnie z którym Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dokonuje, w drodze decyzji, wpisu koła gospodyń wiejskich do rejestru po stwierdzeniu, że statut koła jest zgodny z przepisami prawa i założyciele koła spełniają wymagania określone w ustawie. Zdaniem Rzecznika ustawodawca nie wykazał

celowości przyznania Prezesowi ARiMR kompetencji wykonywanych co do zasady przez sąd rejestrowy. Zgodność statutu KGW z przepisami prawa powszechnie obowiązującego w istotny sposób wiąże się z ochroną sytuacji prawnej członków takiego KGW. Dlatego istotne jest powierzenie prawa do kontroli legalności statutu wyspecjalizowanemu merytorycznie i niezależnemu organowi.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o uwzględnienie przedstawionego w niniejszym piśmie stanowiska w toku prac legislacyjnych.

**III.7044.100.2018 z 22 listopada 2018 r.** – wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie ustawy o Instytucie Europy Wschodniej.

Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o Instytucie Europy Środkowej wynika, że celem projektodawcy było utworzenie nowej placówki Instytutu Europy Środkowej (dalej: Instytut) na bazie Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej (dalej: IEŚW). Pomimo jednak deklaracji woli zachowania i rozwijania formalnie likwidowanego IEŚW, w części dotyczącej zatrudnienia pracowników wprowadzone zostały rozwiązania zdecydowanie ułatwiające zmiany kadrowe.

zdecydowanie ułatwiające zmiany kadrowe.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy pracownicy IEŚW stają się pracownikami Instytutu. Jednak zgodnie z ust. 3 tego artykułu stosunki pracy z tymi pracownikami wygasają po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli przed upływem 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nie zostaną mu zaproponowane nowe warunki pracy i płacy albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy. Oświadczenie woli o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji nowych warunków pracy i płacy pracownik obowiązany jest złożyć w terminie 2 tygodni od otrzymania propozycji (art. 26 ust. 4 ustawy). W przypadku wygaśnięcia stosunków pracy pracownikom przysługują świadczenia przewidziane dla pracowników, z którymi stosunki pracy rozwiązuje się z powodu likwidacji pracodawcy (art. 26 ust. 5 ustawy).

W ten sposób utworzenie nowej jednostki na bazie już istniejącej stało się okazją do stosowania rozwiązań w ramach regulacji szczególnej, pozwalającej na arbitralny, pozbawiony jednoznacznych kryteriów, dobór pracowników likwidowanego IEŚW, którzy otrzymają propozycje kontynuowania zatrudniania w Instytucie. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył również, iż wygaszanie stosunków pracy na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy dotyczy również kobiet ciężarnych oraz pozostających na urloпах macierzyńskich i rodzicielskich, a także innych pracowników objętych szczególną ochroną trwałości stosunku pracy. Poza kontrolą sądową pozostaje zasadność decyzji o wygaśnięciu umowy o pracę.

W ocenie Rzecznika niezbędna jest zatem analiza przepisów ustawy określających powstanie i funkcjonowanie Instytutu pod kątem konsekwencji prawnych określonych w art. 23<sup>1</sup> k.p. Może się okazać, że doszło w tym

przypadku do przejęcia IEŚW jako jednostki gospodarczej – zakładu pracy przez Instytut, pomimo likwidacji IEŚW z dniem wejścia w życie ustawy (art. 23 ust. 1 ustawy). IEŚW działa na podstawie ustawy o instytutach badawczych. Z dniem wejścia w życie ustawy składniki majątkowe i niemajątkowe IEŚW przejmuje Instytut, a należności i zobowiązania IEŚW stają się należnościami i zobowiązaniami Instytutu (art. 25 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy). Instytut w świetle art. 2 ust. 1 jest państwową osobą prawną. Przychodami instytutu są doroczne dotacje budżetowe, ale także przychody z tytułu działalności gospodarczej poprzez komercjalizację wyników prowadzonych badań, działalność wydawniczą szkoleniową oraz wynajem pomieszczeń i biur. Kluczowe znaczenie w przekonaniu Rzecznika może mieć tutaj brak własnych zasobów kadrowych, dzięki którym Instytut mógłby realizować przejęte od IEŚW zadania.

Biorąc powyższe pod uwagę Rzecznik zwrócił się do Marszałka Senatu RP z prośbą o odniesienie się do powyższych uwag i zastrzeżeń w toku prac nad ustawą o Instytucie Europy Środkowej.

**IV.7000.522.2018 z 11 grudnia 2018 r.** – wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne obejmuje propozycję uregulowania instytucji sprzedaży rezerwowej, czyli sprzedaży paliw gazowych lub energii elektrycznej do odbiorcy końcowego przyłączonego do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej lub gazowej lub do sieci przesyłowej gazowej realizowanej przez sprzedawcę rezerwowego w przypadku zaprzestania sprzedaży paliw gazowych lub energii elektrycznej przez dotychczasowego sprzedawcę.

W przyjętym projekcie ustawy zmieniającej przewidziano również zmiany w ustawie o gospodarce nieruchomościami (dalej jako: u.g.n.). W myśl art. 2 ustawy zmieniającej, w ustawie o gospodarce nieruchomościami w art. 124b po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu: „2a. Decyzji, o której mowa w ust. 1, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.”. Powyższy przepis wzbudza zasadnicze obawy Rzecznika Praw Obywatelskich.

W opinii Rzecznika wprowadzenie automatyzmu w nadawaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji, o których mowa w art. 124b ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest konieczne, ani uzasadnione. Obecnie istnieje bowiem tryb, który gwarantuje możliwość opatrzenia decyzji o zajęciu nieruchomości rygorem natychmiastowej wykonalności, w przypadku, gdy okoliczności sprawy tego wymagają w przypadku, gdy przeprowadzenie prac związanych z urządzeniami infrastruktury technicznej byłoby konieczne z uwagi na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony albo ważny interes gospodarczy.

Rzecznik wskazał, iż nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności każdej decyzji wydawanej na podstawie art. 124b ust. 1 u.g.n. stanowi nadmierną ingerencję przede wszystkim w przysługujące stronie prawo własności. Ingerencja ta nie jest uzasadniona w tym przypadku szczególnymi okolicznościami, które miałyby charakter realny. Nowa regulacja odwraca natomiast dotychczasowe stosowanie instytucji natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej, czyniąc z wyjątku zasadę.

Rzecznik podkreślił, że stosowanie instytucji natychmiastowej wykonalności stanowi wyjątek i dopuszczalne jest tym samym tylko w szczególnych przypadkach realnego zagrożenia określonych wartości lub praw. Wprowadzenie zatem obligatoryjności nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom, o których mowa w art. 124b ust. 1 u.g.n., nie tylko nie jest konieczne, ponieważ tryb nadawania rygoru został już przez ustawodawcę zagwarantowany, lecz również jest nieproporcjonalne.

Zapewnienie sprawności wykonywania prac nie tylko nie stanowi wyjątkowych okoliczności, lecz jest wartością nieadekwatną dla ograniczenia konstytucyjnie chronionego prawa własności oraz innych praw majątkowych. W tym przypadku wydaje się, że tylko usuwanie awarii mogłoby stanowić uzasadnienie dla takiej ingerencji, gdyby – co Rzecznik jednoznacznie zaznaczył – nie istniał inny tryb, pozwalający na realną ochronę zagrożonych wartości, jednocześnie niewkraczający tak głęboko w sferę praw jednostki.

**II.519.344.2014 z 13 grudnia 2018 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw.

Przedstawiony projekt w pewnym stopniu realizuje wskazania Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie ozn. sygn. akt K 17/14 oraz w sposób szczegółowy reguluje tryb przeszukania osoby i bagażu na poziomie ustawowym (dotąd materia ta precyzowana była jedynie w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji). Projekt przewiduje także możliwość złożenia zażalenia na przeszukanie, wnoszonego do sądu rejonowego za pośrednictwem odpowiedniej jednostki służby mundurowej, która dokonała przeszukania, a także obowiązek pouczenia osoby przeszukiwanej o tej możliwości. Zażalenie dotyczyć może zasadności, legalności oraz prawidłowości przeprowadzonej czynności.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył jednak, że jedyną konsekwencją uwzględnienia przez sąd zażalenia na przeprowadzenie kontroli osobistej (przeszukania) jest zawiadomienie o tym prokuratora i kierownika jednostki organizacyjnej danej służby nadrzędnej nad tą, która dokonała kontroli. Co prawda osobie, wobec której czynność przeprowadzono przysługiwać będzie prawo dochodzenia zadośćuczynienia lub odszkodowania na drodze cywilnej na zasadach ogólnych, lecz odbywać się to będzie musiało w ramach odrębnego postępowania.

Ponadto, zarówno przewidywana długość postępowania w tym zakresie, jak i trudności związane z występowaniem jedynie w roli powoda cywilnego (w sytuacji, gdy dana osoba w istocie została pokrzywdzona bezzasadnymi lub nielegalnymi działaniami organów państwa) sprawiają, że zaproponowana regulacja nie przewiduje efektywnej sankcji za naruszenie wymogów prowadzenia kontroli osobistej (przeszukania). W opinii Rzecznika pożądane byłoby zatem wprowadzenie możliwości przyznania osobie, która poddana została kontroli, odszkodowania lub zadośćuczynienia za jej nielegalność, nieprawidłowość lub bezzasadność już przez ten sam sąd, który tę nielegalność, nieprawidłowość lub bezzasadność stwierdził na skutek wniesienia zażalenia.

Rzecznik wskazał również, że projekt przyznaje służbom mundurowym kompetencję do dokonania tzw. „sprawdzenia prewencyjnego”, czyli przeprowadzenia kontroli osobistej osoby pragnącej wejść na teren ochraniający przez tę służbę (np. imprezy masowej lub zgromadzenia publicznego), a także osoby pozbawionej wolności (np. zatrzymywanej, konwojowanej, doprowadzanej na polecenie organu ochrony prawa). Zakres przeszukania osoby i jej bagażu jest co do zasady tożsamy z „normalnym” przeszukaniem, lecz projekt nie przewiduje w ogóle możliwości wniesienia zażalenia na takie „sprawdzenie prewencyjne”. Zdaniem Rzecznika powinna istnieć możliwość wniesienia zażalenia także na tę czynność (wraz z obowiązkiem pouczenia osoby sprawdzanej o tej możliwości).

Powyższe braki regulacji sprawiają, że – w ocenie Rzecznika – zażalenie na tok prowadzenia kontroli osobistej (przeszukania) w istocie będzie miało charakter iluzoryczny.

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego z prośbą o uwzględnienie wyżej wskazanych wątpliwości w pracach Komisji, a także o modyfikację projektu tak, aby w pełni realizował wskazania Trybunału Konstytucyjnego.

**VII.5600.13.2018 z 27 grudnia 2018 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, ustawy o diagnostyce laboratoryjnej oraz ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej.

Pewne wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudza art. 2 projektowanej ustawy, przewidujący wprowadzenie klauzuli sumienia w ustawie o diagnostyce laboratoryjnej. W uzasadnieniu projektu nie podano żadnych argumentów przemawiających za tezą, że diagnosta laboratoryjny jest zawodem eksponowanym na konflikt sumienia i w związku z tym, a także uwzględniając konieczność poszanowania praw pacjentów, potrzebne jest wprowadzenie na poziomie ustawowym regulacji dotyczących klauzuli sumienia. Nie negując znaczenia wolności sumienia i wyznania oraz uzewnętrzniania swoich przekonań dla jednostki i uznając, że również diagnosta laboratoryjny powinien mieć możliwość postępowania zgodnie ze swoim światopoglądem, Rzecznik zauważył, że z uzasadnienia projektu nie wynika, w jaki sposób wykonywanie



zleconych badań przez diagnostę miałyby stanowić naruszenie tych konstytucyjnych wolności. Nawet bowiem przy przyjęciu, że klauzula sumienia ma charakter pierwotny, koniecznym jest wskazanie, jaka norma moralna, w tym przypadku norma moralna diagnosty, miałyby zostać naruszone poprzez wykonanie badania.

Rzecznik wskazał także, że związek między wykonaniem badania przez diagnostę a naruszeniem jego integralności moralnej musiałby być bezpośredni. Ze swojej istoty, klauzula sumienia obejmuje bowiem wykonywanie tylko takich działań, które „bezpośrednio godzą bądź stanowią bezpośredni i realne zagrożenie dla określonego dobra”. W ocenie Rzecznika, podobnie jak „przyjmowanie od dostawców wyrobów medycznych i ich sprzedaż klientom aptek nie kojarzy się powszechnie z wartościami, które mogłyby być objęte klauzulą sumienia”, tak też w przypadku diagnostów wykonujących zlecane przez lekarza badania trudno wskazać wartości mogące być naruszone w wyniku wykonywania zawodu.

Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę, że uzasadnienie projektu ustawy nie spełnia wymagań przewidzianych prawem, w szczególności zaś nie zawiera wyjaśnienia potrzeby i celu wydania ustawy oraz przedstawienia rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana. Projektodawca przedstawił w uzasadnieniu jedynie ogólne uwagi dotyczące znaczenia klauzuli sumienia, przyczyn różnic w zakresie podmiotów informujących o świadczeniu, którego lekarz, pielęgniarka, położna bądź diagnosta odmówili wykonania oraz szczegółowe uzasadnienie, dlaczego nie proponuje wprowadzenia klauzuli sumienia w innych obszarach. W żadnym miejscu projektodawca nie odnosi się do istoty wprowadzenia klauzuli sumienia, w szczególności przyczyn tego rozwiązania, które może rodzić przedstawione wyżej w piśmie wątpliwości.

## VIII. Opinie i stanowiska

**II.510.1319.2018 z 19 grudnia 2018 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie projektu zmiany ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że w ww. projekcie znalazło się m.in. uregulowanie, pozwalające na przeprowadzenie postępowania dowodowego nawet w przypadku usprawiedliwionej nieobecności oskarżonego i obrońcy. Takie rozwiązanie może, zdaniem Rzecznika, godzić w podstawowe gwarancje procesowe, w szczególności w prawo do obrony. Wprawdzie w obecnym stanie prawnym możliwe jest przeprowadzenie rozprawy pod nieobecność oskarżonego, lecz może to mieć miejsce wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych, powstałych z winy oskarżonego.

Propozycje zmian dotyczą również art. 100 k.p.k., odnoszącego się do promulgacji i doręczania decyzji procesowych i zakładającego możliwość odstąpienia od ogłaszania orzeczenia lub zarządzenia na posiedzeniu jawnym, jeżeli na ogłoszeniu nikt się nie stawił. To, w ocenie Rzecznika, budzi zasadnicze konstytucyjne wątpliwości, zwłaszcza w kontekście art. 45 ust. 2 zd. 2 Konstytucji.

Rzecznik wskazał też, że proponowana zmiana art. 420 § 3 k.p.k. wydaje się nie znajdować dostatecznego uzasadnienia. Jedynym powodem przywołanym przez projektodawcę jest „przyspieszenie i usprawnienie postępowania”. Tymczasem Rzecznik podkreślił, że cele te nie mogą być realizowane kosztem uprawnień procesowych stron zmierzających do zagwarantowania prawa do rzetelnego procesu. Biorąc pod uwagę, że na posiedzeniu prowadzonym w trybie art. 420 § 1 k.p.k. zapadać mogą istotne decyzje dotyczące niezwykle istotnych dla oskarżonego kwestii, m.in. sposobu zaliczenia okresu pozbawienia wolności lub zakazu prowadzenia działalności, konieczne jest, aby przed podjęciem decyzji w tej sprawie sąd dał oskarżonemu i innym stronom możliwość wypowiedzenia się.

Rzecznik krytycznie ocenił także art. 170 § 1 pkt 6 k.p.k., zgodnie z którym „Oddala się wniosek dowodowy, jeżeli: wniosek dowodowy został złożony po zakreślonym przez organ procesowy terminie, o którym strona składająca wniosek została zawiadomiona”.

Rzecznik zauważył, że można też mieć wątpliwości co do ograniczenia zakresu reguł *ne peius* poprzez ich wyeliminowanie w odniesieniu do skazania w instancji odwoławczej po rozpoznaniu apelacji od warunkowego umorzenia postępowania, a także wymierzenia przez sąd odwoławczy kary dożywotniego pozbawienia wolności.

Zdaniem Rzecznika negatywnie należy ocenić również proponowaną zmianę art. 607e k.p.k., czyli zakaz cofnięcia zgody na przekazanie.

Wśród zmian przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia proponuje się m.in. uchylenie art. 35 § 3 k.p.w. Także tę zmianę Rzecznik ocenił

negatywnie podnosząc, że to standard funkcjonujący w art. 35 § 3 k.p.w. był prawidłowy – pozwalał bowiem stronie na uzyskanie informacji o wydanym wyroku i jego zaskarżenie w terminie, nie ograniczając jej w ten sposób prawa do sądu. Obniżenie tego standardu może skutkować ograniczeniem prawa do sądu – w tym do odwołania się od zapadłego na posiedzeniu wyroku.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o dokonanie analizy powyższych uwag i ewentualne uwzględnienie ich w toku dalszych prac nad projektem reformy Kodeksu postępowania karnego.

## **IX. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika**

### **Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (II.5150.9.2014 z 5 czerwca 2017 r.) – w sprawie prawa osoby zatrzymanej do pomocy prawnej.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 18 października 2018 r. wskazał, iż w wyniku przeprowadzonej przez resort sprawiedliwości analizy obowiązujących przepisów uznano, że są one zgodne z postanowieniami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. o prawie dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz o prawie do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, które odpowiada za przekazanie Komisji Europejskiej informacji na temat stanu wdrożenia aktów unijnych do prawa polskiego, potwierdziło zgodność prawa polskiego z przedmiotową dyrektywą. W związku z tym nie zachodziła potrzeba wprowadzania jakichkolwiek zmian w ustawodawstwie krajowym w tym zakresie.

### **Wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.552.4.2017 z 8 listopada 2017 r.) – w sprawie potrzeby opracowania standardów likwidacji placówek instytucjonalnej pieczy zastępczej.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 31 października 2018 r. poinformował, że obecnie trwają prace legislacyjne dotyczące zmiany ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Projekt został skierowany pod obrady Rady Ministrów. W proponowanych zmianach ustawy znajdują się przepisy, które umożliwiają opracowywanie i wydanie przez ministra właściwego do spraw rodziny standardów dotyczących m.in. funkcjonowania i likwidowania instytucjonalnej pieczy zastępczej. Temat podjęty w wystąpieniu Rzecznika stanie się zatem przedmiotem dodatkowych analiz w ramach przygotowań wskazanego dokumentu.

### **Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (III.7044.83.2017 z 19 grudnia 2017 r.) – w sprawie przepisu nakazującego sędziom przejście w stan spoczynku po osiągnięciu określonego wieku.**

Z dniem 23 maja 2018 r. weszły w życie przepisy ustawy zmieniającej, które nie przewidują już możliwości przejścia w stan spoczynku sędziego kobiety o 5 lat wcześniej niż sędziego mężczyzny. W związku z powyższym Rzecznik zakończył działania w sprawie.

### **Wystąpienie do Ministra Środowiska (V.7200.28.2017 z 12 lutego 2018 r.) – w sprawie procedury przyznawania dotacji celowej na realizację zmiany systemu ogrzewania na proekologiczne.**

**Minister Środowiska** pismem z 28 grudnia 2018 r. poinformował, że w jego ocenie zastrzeżenie Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej cywilnoprawnej formy działania w postaci udzielania dofinansowania na podstawie umów cywilnych było świadomym zabiegiem, zmierzającym do wyłączenia tej części działalności spod reżimu Kodeksu postępowania administracyjnego, a zarazem spod kontroli sądownictwa administracyjnego. W świetle przepisów Prawa ochrony środowiska odnoszących się do finansowania ochrony środowiska oraz działalności funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie można mówić o wynikających z tej ustawy uprawnieniach określonych kategorii podmiotów do uzyskania finansowania. Ustawa nie zawiera przepisów materialnych, z których takie uprawnienie można by wywieść. Na intencjonalność wyłączenia działalności NFOŚiGW i wfośigw w zakresie udzielania dofinansowania spod regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego oraz spod kontroli sądów administracyjnych wskazuje również okoliczność, że w tych przypadkach, w których ustawodawca uznał to uzasadnione charakterem spraw rozstrzyganych przez NFOŚiGW, jako formę działania wskazano decyzję administracyjną. W sprawach tych Prezes Zarządu NFOŚiGW działa jako organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym. Wynika to jednak z wyraźnych regulacji ustawowych.

Minister nie podzielił również uwag dotyczących braku możliwości korzystania przez wnioskodawców z prawa do sądu i ochrony praw podmiotów ubiegających się o dofinansowanie, w tym dochodzenia odszkodowania za ewentualne szkody poniesione przez wnioskodawców w związku z wadliwym działaniem NFOŚiGW oraz wfośigw na etapie oceny wniosku. Zdaniem Ministra, biorąc pod uwagę cywilnoprawny charakter działalności tych instytucji, wnioskodawca może wystąpić do sądu powszechnego z powództwem o odszkodowanie za poniesione szkody. Jak wynika z informacji przekazanych przez NFOŚiGW, wnioskodawcy korzystają z sądowej drogi dochodzenia swoich praw. W związku z powyższym, w ocenie Ministra, nie ma podstaw do rozpoczęcia prac legislacyjnych zmierzających do zmiany obecnie obowiązujących rozwiązań i wprowadzenia kontroli sądowno-administracyjnej udzielania dotacji przez NFOŚiGW oraz wfośigw, gdyż prawo do sądu w tym zakresie przyznane jest przez możliwość rozpatrzenia sprawy przez sąd powszechny.

#### **Wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Cyfryzacji (VII.600.9.2015 z 27 lutego 2018 r.) – w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.**

**Minister Cyfryzacji** w piśmie z 30 października 2018 r. przyznał, że umożliwienie gromadzenia poparcia pod obywatelskimi projektami ustaw z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej oraz podpisów elektronicznych należy ocenić jako możliwe do realizacji. Postulat taki zasługuje

na poparcie, jednak warunkiem jego wprowadzenia jest wypracowanie szerokiego konsensusu politycznego oraz rozważenia wszystkich ryzyk związanych z wprowadzeniem tego rozwiązania, dotyczących m.in. zagrożeń w cyberprzestrzeni.

**Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów (IV.7000.99.2018 z 4 czerwca 2018 r.) – w sprawie wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o uprawnieniach do mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych.**

**Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** w piśmie z 10 października 2018 r. poinformował, iż w ocenie Kancelarii istnieje także możliwość prokonstytucyjnej wykładni art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o FWP, zakładającej, że celem ustawodawcy nie było „wywłaszczenie” nabywców składników mienia, a jedynie wskazanie momentu, od którego reprezentatywnym organizacjom związkowym przysługują prawa wynikające z art. 3 ust. 1 ustawy o FWP oraz roszczenia przewidziane w art. 4 ust. 5 ustawy o FWP. Dla takiej interpretacji przepisów ustawy o FWP znaczenie ma również to, że adresatem wspomnianych roszczeń, zgodnie z ustawą, nie są osoby trzecie, a wyłącznie podmioty wykonujące prawa z udziałów w spółce. Mając na uwadze powyższe, interwencja ustawodawcy może być uznana za działanie przedwczesne. Zdaniem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w obecnym stanie prawnym i faktycznym celowe jest monitorowanie kwestii ustalenia w orzecznictwie sądów wykładni przepisów ustawy o FWP.

**Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (II.510.619.2018 z 26 lipca 2018 r.) – w sprawie konieczności implementacji dyrektywy niewinnościowej.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 18 października 2018 r. poinformował, że w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości obecnie obowiązujące przepisy procedury karnej zapewniają implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym. Istniejące instrumenty są wystarczające do zagwarantowania praw obywateli zgodnie z ww. dyrektywą, w związku z czym w resorcie nie planuje się podjęcia prac legislacyjnych w przedmiotowym zakresie.

**Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (II.570.1.2018 z 10 sierpnia 2018 r.) – w sprawie statusu prawnokarnego strażników leśnych.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 4 października 2018 r. poinformował, że propozycja Rzecznika nie zasługuje na uwzględnienie. Zauważył, że ustawodawca już w przeszłości uznał, że regulację, zgodnie z którą status funkcjonariusza publicznego obejmowałby również „inną osobę, korzystającą z mocy przepisów szczególnych z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych” należy usunąć z porządku prawnego. Ponadto, osoba niebędąca funkcjonariuszem publicznym zazwyczaj korzysta ze

szczególnej ochrony prawnej jedynie w sferze związanej z określonymi działaniami zawodowymi. W istocie zatem, podobnie jak wypadku funkcjonariuszy publicznych, ustawodawca chroni nie tyle osobę, ile prawidłowy przebieg działań zawodowych przez nią podejmowanych, a przez to prawidłowe życie publiczne. Natomiast odpowiedzialność karną przewidzianą w art. 231 k.k. ponoszą wyłącznie osoby wskazane w art. 115 § 13 k.k., a więc wykonujące zawody szczególnego zaufania publicznego. Dodatkowo, Podsekretarz Stanu wskazał, że przyznawana przez prawo ochrona miewa charakter incydentalny i tymczasowy, zaś korzysta z niej każdy, kto w obronie koniecznej odpiera zamach na jakiegokolwiek cudze dobro chronione prawem, albo biegły w związku z wykonywaniem czynności wynikających z postanowienia o zasięgnięciu opinii.

**Wystąpienie do Ministra Energii (IV.7106.1.2018 z 10 sierpnia 2018 r.) – w sprawie kar za wydobywanie kopalin bez koncesji.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Energii** w piśmie z 26 października 2018 r. poinformował, że w ocenie resortu nie budzi wątpliwości konstytucyjność mechanizmu karania za wydobywanie kopalin ze złóż bez koncesji karą za przestępstwo lub wykroczenie oraz administracyjną karą pieniężną, ani w zakresie multiplikowania sankcji, ani w zakresie ich represyjności. W opinii Ministerstwa Energii opłata podwyższona za wydobycie kopaliny bez wymaganej koncesji ustalana w wysokości czterdziestokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej bez koncesji kopaliny nie jest oczywiście nieadekwatna, nieracjonalna lub niewspółmiernie dolegliwa. Stanowi ona proporcjonalną reakcję państwa na naruszenie prawa, stanowiąc adekwatny środek prawny dla przymuszenia podmiotów wydobywających kopaliny do uzyskania koncesji. Sekretarz Stanu zwrócił także uwagę, że nielegalne wydobycie kopaliny jest zasadniczo prowadzone ze szkodą dla środowiska. Dochodzi bowiem do swobodnego eksploataowania i niszczenia walorów środowiskowych.

**Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (II.510.498.2018 z 10 sierpnia 2018 r.) – w sprawie możliwości zamiany sposobu wykonywania środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 29 października 2018 r. nie podzielił opinii Rzecznika o niskiej wiedzy i świadomości prawnej skazanych i ukaranych o instytucji z art. 182a Kodeksu karnego wykonawczego. Dane sądów zajmujących się wykonaniem orzeczeń w prawach karnych i wykroczeniowych wskazują na szerokie stosowanie omawianej instytucji przez sądy w postępowaniu wykonawczym. Przyjmując do wiadomości postulat Rzecznika, związany z informowaniem osób uprawnionych o możliwości wystąpienia do sądu z wnioskiem o faktyczne ograniczenie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych do tych niewyposażonych w blokadę alkoholową, Sekretarz Stanu poinformował, że nie jest możliwe zobowiązanie



sądów wykonawczych, jako organów orzekających, przez Ministra Sprawiedliwości do przedstawiania osobom skazanym i ukaranym stosownych pouczeń w przedstawionym zakresie. Treść i zakres udzielanych przez organy postępowania karnego pouczeń związanych z przebiegiem tego postępowania są bowiem określone przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

**Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (XI.540.10.2018 z 10 sierpnia 2018 r.) – dotyczące przewlekłości postępowań w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 16 listopada 2018 r. poinformowała, że zagadnienie przewlekłości postępowań w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP pozostaje w zainteresowaniu resortu spraw wewnętrznych i administracji. Począwszy od stycznia 2018 r., w wyniku działań podejmowanych przez resort, zostały wzmocnione kadrowo urzędy wojewódzkie obsługujące wojewodów, będących organami I instancji w sprawach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Polski oraz wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców. Zwiększenie liczby etatów w urzędach jest jedną z najistotniejszych kwestii, która wpływa na sprawność postępowań dotyczących legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium Polski. Działania w tym kierunku są kontynuowane. Ponadto, w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców trwają prace mające na celu wypracowanie narzędzia, które umożliwi składanie wniosków o udzielenie zezwoleń pobytowych drogą elektroniczną, co może mieć wpływ na częściowe odciążenie zaangażowanych urzędów w zakresie dotyczącym umieszczania ręcznie danych w systemach teleinformatycznych i bazach danych, a także może doprowadzić do bardziej zaawansowanego poziomu automatyzacji całego procesu związanego z prowadzeniem postępowań w tych sprawach.

**Wystąpienie do Ministra Zdrowia (V.7013.40.2018 z 10 sierpnia 2018 r.) – w sprawie funkcjonowania systemu ratunkowego dostępu do technologii lekowych.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 21 grudnia 2018 r. podkreślił, że w polskim systemie prawnym nie istniał nigdy przepis zakazujący przyjmowania przez świadczeniodawców leków pochodzących z darowizn. Informacje, jakoby możliwość przyjęcia przez szpital leku pochodzącego z darowizny uzależniona była od wydania przez Ministra Zdrowia wcześniejszej decyzji o odmowie wydania zgody na pokrycie kosztów leku w ramach procedury RDTL są całkowicie nieprawdziwe. Podsekretarz Stanu poinformował także, że aktualnie w resorcie zdrowia prowadzone są prace analityczne, zmierzające do opracowania przepisów prawa poprawiających funkcjonowanie procedury RDTL w przyszłości.

**Wystąpienie do Ministra Zdrowia (V.7010.80.2015 z 6 września 2018 r.) – w sprawie problemu rzeczywistego dostępu pacjentów do leków zawierających medyczną marihuanę.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 16 października 2018 r. poinformował, że zgodnie z informacjami uzyskanymi od Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, aktualnie w toku jest 5 postępowań w przedmiocie dopuszczenia do obrotu surowca farmaceutycznego do sporządzania leków recepturowych w postaci ziela konopi innych niż włókniste. Ponadto stwierdził, że postępowanie administracyjne w zakresie refundacji produktu leczniczego, który uzyskał zgodę na sprowadzenie z zagranicy w trybie art. 4 Prawa farmaceutycznego nie podważa w żadnym zakresie ordynacji lekarskiej czy sytuacji klinicznej pacjenta, a służy jedynie ocenie zasadności refundacji, czyli zaangażowania środków publicznych zgodnie z art. 39 ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, zwanej dalej ustawą o refundacji. Priorytetem systemu opieki zdrowotnej jest sprawiedliwe społecznie gospodarowanie publicznymi środkami przeznaczonymi na finansowanie świadczeń zdrowotnych. Minister Zdrowia ma obowiązek wziąć pod uwagę także rekomendację Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji. O pozytywnym lub negatywnym charakterze rekomendacji decydują kwestie merytoryczne, związane z dostępnością dowodów naukowych przemawiających za lub przeciw ocenianej technologii medycznej w danym wskazaniu, oraz czynniki farmakoekonomiczne.

**Wystąpienie do Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (V.510.38.2018 z 6 września 2018 r.) – w sprawie nieprawidłowej praktyki ZUS przy dokonywaniu potrąceń w trakcie upadłości konsumenckiej.**

**Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** w piśmie z 9 października 2018 r. wyjaśniła, że organy rentowe Zakładu, w przypadku wystąpienia syndyka masy upadłości z żądaniem przekazywania kwot z tytułu świadczenia emerytalnego lub rentowego do masy upadłości, zobligowane są przekazywać te kwoty zgodnie z tym żądaniem, przy uwzględnieniu kwoty wolnej od potrąceń i egzekucji wynikającej z art. 141 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej. Przepis ten określa kwotę wolną od egzekucji i potrąceń dla konkretnego rodzaju należności (należności inne niż alimentacyjne), niemniej organ rentowy nie dysponuje danymi pozwalającymi na ustalenie rodzaju należności objętych masą upadłości, stąd uzasadnione jest odniesienie się do kwoty wolnej właściwej dla egzekucji innych należności niż alimentacyjne, dodatkowo mając na względzie fakt, iż kwota ta w największym stopniu chroni majątek upadłego. Z uwagi na to, że syndycy masy upadłości w praktyce niekiedy określają zakres swojego żądania poniżej maksymalnej kwoty, która może zostać przekazana do masy upadłości (przy uwzględnieniu kwoty wolnej od potrąceń i egzekucji), a niekiedy takiej

kwoty w ogóle nie określają – organy rentowe Zakładu, w zależności od zakresu żądania syndyka, przekazują do masy upadłości odpowiednio kwotę wynikającą z żądania syndyka masy upadłości lub maksymalną kwotę świadczenia, która może zostać przekazana. Prezes podkreśliła, że Zakład będzie monitorował dalsze orzecznictwo sądowe w sprawach dotyczących przekazywania kwot świadczeń emerytalno-rentowych do masy upadłości i w zależności od dalszej linii orzeczniczej – będzie podejmował odpowiednie działania w zakresie utrzymania lub korekty dotychczas przyjętej wykładni przepisów. W kwestii zarzutów sformułowanych pod adresem Zakładu odnośnie niejednorodnych zasad postępowania w Oddziałach ZUS z wnioskami syndyków o przekazywanie części świadczenia do masy upadłości Prezes poinformowała, iż organy rentowe ZUS zobligowane są do indywidualnego traktowania tych wniosków, gdyż zakres roszczeń syndyków o przekazywanie części świadczenia do masy upadłości jest zróżnicowany, co prawdopodobnie wynika z braku precyzyjnych regulacji prawnych w tym zakresie. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie posiada jakichkolwiek możliwości prawnych, aby zobligować syndyków masy upadłości do ujednolicenia trybu postępowania w tym zakresie.

**Wystąpienie do Ministra Inwestycji i Rozwoju (IV.7214.130.2017 z 7 września 2018 r.) – w sprawie ochrony przed bezdomnością osób eksmitowanych.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju** w piśmie z 9 października 2018 r. poinformował, że resort, dostrzegając problem podniesiony przez Rzecznika, przychyliła się do opinii o konieczności wprowadzenia do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (dalej jako: uol) przepisu regulującego tę kwestię. Lokatorem zgodnie z art. 2 uol jest – obok najemcy – również osoba używająca lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Zatem lokatorami są także osoby, które swoje prawa do zamieszkiwania wywodzą od właściciela. Ustawa ta ma zatem zastosowanie do wszystkich osób zamieszkujących wspólnie z dłużnikiem, np. jego dzieci lub małżonka. Osoby te winny mieć zagwarantowane prawo do wytoczenia powództwa o ustalenie prawa do lokalu socjalnego i jego zabezpieczenie poprzez zawieszenie postępowania egzekucyjnego. Kwestia ta zostanie uwzględniona w przypadku podjęcia prac nad zmianami w uol.

**Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (VII.510.41.2018 z 7 września 2018 r.) – w sprawie ograniczania możliwości wejścia obywateli na teren budynków sądów powszechnych.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 6 grudnia 2018 r. stwierdził, że opisana w wystąpieniu Rzecznika praktyka wydawania w sądach powszechnych regulaminów bezpieczeństwa i porządku, które warunkują możliwość wejścia na teren budynków sądów wykazaniem posiadania wezwania

na termin rozprawy, zawiadomienia o terminie rozprawy lub potrzeby ważnego interesu w załatwieniu sprawy w sądzie, godzi niewątpliwie w konstytucyjną zasadę jawności rozpoznawania spraw i nie może być akceptowana, także jako niezajdująca żadnego oparcia normatywnego. W tych okolicznościach pismem z dnia 9 października 2018 r. zwrócono się – w ramach sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych – do prezesów sądów apelacyjnych o dokonanie przeglądu wydanych w powyższym zakresie regulaminów i w razie potrzeby o dostosowanie ich do obowiązujących przepisów. Podsekretarz Stanu zapewnił, że w większości sądów obowiązujące regulaminy nie ograniczają w jakikolwiek sposób wejścia obywateli do budynków. Natomiast w sądach, w których stwierdzono nieprawidłowości w regulaminach podjęto działania zmierzające do dostosowania ich do obowiązujących przepisów.

**Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (VII.561.31.2018 z 7 września 2018 r.) – w sprawie dyskryminacji ze względu na wiek wobec kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikacje w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 8 grudnia 2018 r. wyraził przekonanie, iż nie zachodzi potrzeba podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu uchylecia rozwiązań prawnych zawartych w art. 24 ust. 1 pkt 1a i art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, albowiem pozostają one w pełni uzasadnione i dopuszczalne tak na gruncie regulacji krajowych, jak i prawa europejskiego, a nadto ze wszech miar pożądane.

**Wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.2564.2017 z 13 września 2018 r.) – w sprawie realizacji widzeń matek z małymi dziećmi w zakładach karnych.**

**Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej** w piśmie z 15 października 2018 r. podzielił stanowisko Rzecznika, jednocześnie zwracając uwagę, że problemy podniesione w wystąpieniu nie wynikają z zaniechań Służby Więziennej, ale uwarunkowań, w jakich funkcjonuje służba więzienna. Zaznaczył, że wiele jednostek penitencjarnych znajduje się w obiektach, w których brak jest możliwości przystosowania poczekalni do oczekiwań w przedmiotowym zakresie. Jedyne pomieszczenia, jakimi dysponują jednostki na ten cel są często zbyt małe, aby wyodrębnić w nich miejsce na karmienie i przewijanie dzieci. W zakresie wyposażania w przewijaki pomieszczeń do kontroli, możliwości wniesienia na salę widzeń produktów żywnościowych dla dzieci, jak również artykułów higienicznych (jednorazowe pieluchy), Zastępca Dyrektora Generalnego SW poinformował, iż w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej został opracowany dokument zawierający kompleksowe

uregulowania w tym zakresie. Jego projekt jest w fazie konsultacji pomiędzy komórkami CZSW.

**Wystąpienie do Głównego Inspektora Pracy i Głównego Inspektora Transportu Drogowego (III.7044.45.2018 z 14 września 2018 r.) – w sprawie uregulowania wymiaru przerw na odpoczynek kierowcom transportu miejskiego.**

**Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego** w piśmie z 16 października 2018 r. poinformował, że zgodnie z dyspozycją przepisu art. 50 pkt 1 lit. k ustawy o transporcie drogowym do zadań Inspekcji Transportu Drogowego należy kontrola przestrzegania czasu pracy tylko przedsiębiorców osobiście wykonujących przewozy drogowe oraz osób niezatrudnionych przez przedsiębiorcę, lecz osobiście wykonujących przewozy drogowe na jego rzecz. Inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego nie są więc uprawnieni do kontroli czasu pracy kierowców pozostających w stosunku pracy. Jednocześnie Zastępca GITD podkreślił, że objęcie kierowców realizujących regularne przewozy osób na trasach do 50 km, przepisami socjalnymi, które nastąpiło wskutek dodania do ustawy o czasie pracy kierowców rozdziału 4a, należy uznać za jak najbardziej uzasadnione. Rozważenia wymaga to, w jaki sposób zapewnić rzetelny system rejestracji okresów pracy kierowcy, umożliwiający efektywny sposób weryfikacji i kontroli przestrzegania norm socjalnych.

**Zastępca Głównego Inspektora Pracy** w piśmie z 7 listopada 2018 r. poinformował, że kontrole obejmujące przestrzeganie przepisów o czasie pracy kierowców – pracowników, wynikających z przepisów ustawy o czasie pracy kierowców mogą być prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy wyłącznie na terenie zakładu pracy lub w siedzibie pracodawcy. W związku z tym weryfikacja przestrzegania wynikających z ustawy o czasie pracy kierowców okresów prowadzenia pojazdów, zapewnienia obowiązkowych przerwy w ich prowadzeniu oraz okresów odpoczynku kierowców wykonujących przewozy regularne, których trasa nie przekracza 50 km, polega m.in. na analizie ewidencji czasu pracy kierowców. Pracodawca nie ma jednak obowiązku wyposażania pojazdów wykorzystywanych do przewozów regularnych, których trasa nie przekracza 50 km, w urządzenia rejestrujące (tachografy) w celu rejestracji dokładnych i wiarygodnych danych dotyczących czynności kierowcy w pojeździe. Z tego względu weryfikacja przez inspektorów pracy faktycznej realizacji planu, która np. z uwagi na wskazane w piśmie Rzecznika utrudnienia komunikacyjne różni się od tego planu, jest znacznie utrudniona, a czasami wręcz niemożliwa. W ocenie Państwowej Inspekcji Pracy ewentualna zmiana przepisów ustawy o czasie pracy kierowców powinna przewidywać wprowadzenie obowiązku rejestrowania dokładnych i wiarygodnych danych dotyczących czynności kierowcy w pojeździe.



**Wystąpienie do Minister Edukacji Narodowej (XI.5601.4.2016 z 20 września 2018 r.) – w sprawie dostępności lekcji etyki i lekcji religii mniejszościowych.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** w piśmie z 24 października 2018 r. w pełni podzielił stanowisko Rzecznika, iż bariery w dostępie do lekcji religii mniejszościowych lub lekcji etyki, czy też nierówne traktowanie uczniów nieuczęszczających na lekcje religii organizowane w szkole mogą stanowić przejawy dyskryminacji ze względu na religię i światopogląd. Zgodził się także, że niezbędna jest nowelizacja przepisów ustawowych. Podsekretarz Stanu zapewnił, że podczas kolejnej nowelizacji ustawy o systemie oświaty, w projekcie przygotowywanym przez MEN, zostaną przedstawione propozycje zmian w tym zakresie. Dopiero w konsekwencji przyszłych zmian ustawowych możliwe będzie wydanie nowych przepisów wykonawczych, które uwzględniałyby przedstawione przez Rzecznika propozycje zmian w organizacji nauczania religii.

**Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (XI.543.13.2018 z 24 września 2018 r.) – w sprawie praktyk stosowanych wobec cudzoziemców na przejściu granicznym w Terespolu.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 29 października 2018 r. wyjaśnił, że funkcjonariusze Straży Granicznej wykonują swoje obowiązki zgodnie z kompetencjami określonymi w ustawie o Straży Granicznej, natomiast nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad tą formacją dotyczy wyłącznie przestrzegania przez funkcjonariuszy SG obowiązujących przepisów prawa. Odnosząc się do postulatu Rzecznika dotyczącego wprowadzenia regulacji, które ustanowią zasadę protokolowania rozmów przeprowadzanych na drugiej linii kontroli granicznej, Podsekretarz Stanu zauważył, że czynności przeprowadzane na drugiej linii są czynnościami wchodzącymi w skład kontroli granicznej i nie noszą znamion postępowania administracyjnego, w którym ma zastosowanie przesłuchanie strony. Na żadnym przejściu granicznym podczas kontroli granicznej nie prowadzi się przesłuchań cudzoziemców dokumentowanych protokołem przesłuchania. Etap kontroli granicznej, tzw. „druga linia”, polega na przeprowadzeniu zindywidualizowanej rozmowy z cudzoziemcem, efektem której jest uzyskanie wiedzy w zakresie powodów stawienia się przez niego w przejściu granicznym bez wymaganych dokumentów. W trakcie tej rozmowy funkcjonariusze SG ustalają również, czy zachodzą przesłanki do uznania cudzoziemca za osobę poszukującą ochrony międzynarodowej na terytorium RP. Omawiana procedura jest uregulowana wyłącznie w Kodeksie granicznym Schengen. Przepisy kgS dotyczą jednakowo wszystkich państw obszaru Schengen, wobec czego muszą one być jednolicie przez nie stosowane. Dlatego, w ocenie MSWiA, niedopuszczalne jest stosowanie przepisów prawa krajowego w zakresie szerszym niż wskazane jest w kgS.

**Wystąpienie do Ministra Zdrowia (IX.517.3741.2016 z 25 września 2018 r.) – w sprawie umożliwienia internowanym odbywania spotkań z bliskimi w warunkach zwiększonej intymności.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 29 października 2018 r. podkreślił, że realizacja prawa pacjenta do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego w zakładach psychiatrycznych wobec sprawców w nich umieszczonych odbywa się w warunkach zabezpieczenia, właściwych dla danego poziomu zakładu, które umożliwiają przeciwdziałanie zachowaniom sprawcy zagrażającym życiu i zdrowiu własnemu i innych osób, w tym osób odwiedzających, lub powodującym niszczenie przedmiotów znacznej wartości oraz zapobieżenie samowolnemu oddaleniu się sprawcy z zakładu. Zapewnienie bezpieczeństwa w powyższym zakresie jest możliwe w warunkach dopuszczających stały nadzór nad sprawcami będącymi pacjentami zakładu psychiatrycznego, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 201 § 4 k.k.w. Zakres tego nadzoru jest zindywidualizowany w każdym przypadku i zależy od wdrożonego postępowania leczniczego lub psychoterapeutycznego, stanu zdrowia pacjenta i jego zachowań. Z powyższych względów resort zdrowia nie uznaje za zasadne obligowanie w drodze prawa powszechnie obowiązującego zakładów psychiatrycznych realizujących środek zabezpieczający do zapewnienia odbywania spotkań określonej grupie pacjentów z najbliższymi w warunkach zwiększonej intymności. Stworzenie takich warunków powinno pozostawać w gestii kierowników zakładów psychiatrycznych i wynikać przede wszystkim z możliwości lokalowych, organizacyjnych i wprowadzonych zabezpieczeń.

**Wystąpienie do Ministra Inwestycji i Rozwoju (IV.7000.44.2015 z 26 września 2018 r.) – w sprawie potrzeby prawnego uregulowania materii dotyczącej dopuszczalnych poziomów stężeń szkodliwych substancji.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju** w piśmie z 10 października 2018 r. poinformował, że w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju rozpoczęły się prace nad nowelizacją Prawa budowlanego, w ramach których art. 11, zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, zostanie uzupełniony o stosowne wytyczne. Ponadto wskazał, iż pismem z dnia 1 października br. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju zwróciło się z prośbą do resortu zdrowia o współpracę i przekazanie ewentualnych propozycji uzupełnienia przedmiotowego przepisu ustawy.



**Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (IV.7024.22.2018 z 28 września 2018 r.) – w sprawie realizacji przez osoby bliskie kontaktów z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 21 listopada 2018 r. poinformował, iż zdaniem resortu obowiązujące rozwiązania, z uwzględnieniem możliwości zobowiązania przez sąd opiekuna prawnego do wystąpienia z wnioskiem dotyczącym ustalenia przez sąd, czy dana osoba powinna – mając na uwadze dobro osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej – utrzymywać z nią kontakty, wydają się rozwiązaniami wystarczającymi. Wobec powyższego nie zachodzi potrzeba wszczynania prac legislacyjnych w kierunku postulowanym piśmie Rzecznika.

## Część 2

### Wybór spraw indywidualnych

#### ZESPÓŁ PRAWA KARNEGO

II.519.229.2018

Do Rzecznika zwrócił się Pan Stanisław Ć. żaląc się na odmowę wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie dotyczącej przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji. W piśmie skierowanym do Prokuratora Okręgowego w L. Rzecznik wskazał, iż decyzja o odmowie wszczęcia postępowania nie znajduje uzasadnienia. Prokurator Okręgowy w L. podzielił stanowisko Rzecznika, a następnie polecił wszczęcie i przeprowadzenie śledztwa w powyższej sprawie.

II.519.942.2017

Do Rzecznika wpłynęła skarga Pani Aleksandry K., która po aktach przemocy ze strony męża została zmuszona wraz z dziećmi do ucieczki z domu. W swoim piśmie Wnioskodawczyni wskazywała na brak właściwej reakcji organów ścigania i opieszałość w podejmowaniu działań w sytuacji, gdy jej rodzina żyła w ciągłym poczuciu zagrożenia. Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Okręgowego w P. z prośbą o zbadanie sprawy w trybie zwierzchniego nadzoru służbowego, pod kątem oceny zasadności decyzji prokuratora z dnia 20 lipca 2017 r. o umorzeniu śledztwa oraz rozważenia możliwości podjęcia na nowo prawomocnie zakończonego postępowania przygotowawczego. Prokurator Okręgowy, uwzględniając uwagi zawarte w wystąpieniu Rzecznika, polecił uzupełnienie postępowania w trybie art. 327 k.p.k.

#### ZESPÓŁ DO SPRAW WYKONYWANIA KAR

IX.517.1002.2017

Rzecznik prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie skargi niepełnosprawnego ruchowo Pana Artura D., który żalił się, że przebywa w jednostce penitencjarnej niedostosowanej do potrzeb osób poruszających się na wózku inwalidzkim. Osadzony podnosił, że w Areszcie Śledczym w W. ma ograniczony dostęp do świetlicy, sali widzeń, placu spacerowego, kaplicy, a nawet do ambulatorium z uwagi na bariery architektoniczne – brak podjazdów.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej, który na wniosek Rzecznika badał sprawę, wskazał, że warunki techniczne wspomnianego budynku (m.in. szerokość klatek schodowych oraz lokalizacja obiektu) uniemożliwiają dostosowanie klatek schodowych do potrzeb osób poruszających się na wózku inwalidzkim. Wobec powyższego uznał skargę wnioskodawcy za nieuzasadnioną.

Rzecznik nie podzielił tego stanowiska. Przypomniął, że zgodnie z przyjętą w dniu 1 sierpnia 1997 r. przez Sejm RP Kartą Praw Osób Niepełnosprawnych osoby niepełnosprawne mają prawo do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych. Ponadto, w dniu 6 września 2012 r. Polska ratyfikowała przyjętą w dniu 13 grudnia 2006 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, zobowiązującą do umożliwienia osobom niepełnosprawnym niezależnego życia i pełnego udziału we wszystkich jego sferach. Oba wymienione dokumenty mają zastosowanie również w odniesieniu do osób pozbawionych wolności oraz środowiska stworzonego w miejscu ich osadzenia. Wobec powyższego wszelkie instytucje państwowe powinny podejmować działania ukierunkowane na urzeczywistnienie praw osób z niepełnosprawnością.

#### IX.517.1459.2018

Do Rzecznika skierował skargę Pan Damian H., twierdząc, że w Zakładzie Karnym w Z. został pozbawiony prawa do wyżywienia. Osadzony wskazał, że przez okres 50 dni, gdy pracował w kuchni, nie zapewniano mu porannych posiłków. Z tego powodu, ostatecznie zrezygnował on z zatrudnienia. W następstwie dyrektor Zakładu Karnego w Z. uznał, że skazany w sposób zawiniony naruszył nakaz wynikający z art. 116 § 1 pkt 4 k.k.w. (skazany ma obowiązek wykonywania pracy, jeżeli przepisy szczególne, także wynikające z prawa międzynarodowego, nie przewidują zwolnienia od tego obowiązku) i podjął decyzję o wymierzeniu Panu Damianowi H. kary dyscyplinarnej oraz wycofaniu z zatrudnienia, zaś komisja penitencjarna zdecydowała o skierowaniu go do dalszego odbywania kary pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu zamkniętego.

Wyniki przeprowadzonych czynności wyjaśniających nie dostarczyły przesłanek do uznania, że doszło do naruszenia praw wnioskodawcy w zakresie niezapewnienia wyżywienia. Także działania administracji jednostki wydają się być jedynie konsekwencją niewywiązywania się przez skazanego z obowiązku pracy. Niemniej jednak, w toku badania sprawy, Rzecznik uznał, iż niepowiadomienie skarżącego o decyzji o wycofaniu go z zatrudnienia w formie pisemnej było działaniem nieprawidłowym.

Rzecznik przypomniał, że w myśl art. 121 § 4 Kodeksu karnego wykonawczego dyrektor jednostki penitencjarnej ma obowiązek powiadomienia na piśmie skazanego o wycofaniu z zatrudnienia. Brzmienie tego przepisu nie daje podstaw, by sądzić, że wyłącza on jakąkolwiek formę zatrudnienia skazanego, bądź zwalnia z tego obowiązku w określonych okolicznościach. Zatem działanie polegające na odstąpieniu od pisemnego powiadamiania skazanego o wycofaniu z zatrudnienia – generalnie – nie znajduje uzasadnienia.

Rzecznik skierował wystąpienie do Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej przedstawiając swoje stanowisko w przedmiotowej sprawie i wniósł o podjęcie stosownych działań mających na celu zobligowanie dyrektorów

jednostek penitencjarnych do wydawania pisemnych powiadomień o wycofaniu skazanego z zatrudnienia, poza przypadkami, gdy obiektywnie jest to niemożliwe.

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej podzielił stanowisko Rzecznika i zapewnił, iż celem wyeliminowania przypadków uchybień w realizacji czynności administracyjnych, zagadnienia związane z zasadami postępowania w przypadku wycofywania osadzonych z zatrudnienia zostaną uwzględnione w programach kolejnych szkoleń. Ponadto, do dyrektorów jednostek penitencjarnych skierowane zostało pismo, w którym przypomniano zasady postępowania w związku z wycofaniem z zatrudnienia oraz wyjaśniono, w jakich przypadkach można odstąpić od obowiązku pisemnego poinformowania skazanego.

#### IX.517.1736.2017

Do Rzecznika wpłynęła skarga Pani Magdaleny M. konkubiny skazanego Mariusza K., przebywającego w Areszcie Śledczym w S. Kobieta żaliła się m.in., że administracja ww. jednostki nie chroni odpowiednio danych osobowych skazanych, gdyż listy z nazwiskami osób, które w danym dniu zgłosiły chęć skorzystania z aparatu telefonicznego wywieszane są w ogólnodostępnym miejscu, na korytarzu oddziału mieszkalnego.

W postępowaniu wyjaśniającym potwierdzono ten zarzut oraz ustalono, że listy wspomniane przez skarżącą, zawierają nie tylko nazwiska osadzonych, ale także godzinę, o której chętni będą mogli przeprowadzić rozmowę telefoniczną.

Rzecznik wskazał, że praktyka wywieszania list zawierających powyższe dane nie jest dopuszczalna w świetle przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Wskazać należy, że za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Tym bardziej za nieuprawnione należy uznać łączne umieszczenie na powszechnie dostępnej liście nazwiska osadzonego wraz z dokładną godziną, o której będzie on korzystał z aparatu telefonicznego, gdyż takie działanie daje pełną możliwość ustalenia tożsamości osób, których nazwiska widnieją na liście.

Wskutek interwencji Rzecznika Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w B. wydał polecenie o zaprzestaniu stosowania omawianej praktyki w Areszcie Śledczym w S.

#### IX.517.3516.2016

Do Rzecznika skierował skargę Pan Rafał R., przebywający w Zakładzie Karnym w S. Skarżący wskazał, że korespondencja, jaką w kwietniu 2018 r. otrzymał z Sądu Rejonowego w W., została mu przesłana w sposób umożliwiający zapoznanie się z treścią pisma przez osoby nieupoważnione.

Z wyjaśnień przesłanych przez Wiceprezesa Sądu Rejonowego w W. wynikało, że w sądzie tym obowiązuje zasada, zgodnie z którą korespondencja przeznaczona dla osoby pozbawionej wolności wysyłana jest w oddzielnej

zamkniętej kopercie, która stanowi załącznik i znajduje się w kopercie adresowanej do dyrektora jednostki penitencjarnej. W powyższy sposób przesłano też korespondencję do Pana Rafała R.

Tymczasem Dyrektor Zakładu Karnego w S. powiadomił Rzecznika, że korespondencja przesłana w kwietniu 2018 r. z Sądu Rejonowego była zaadresowana do Dyrektora Zakładu Karnego, lecz w kopercie znajdowało się pismo dla Pana Rafała R. (bez koperty) oraz pismo, którego adresatem był Dyrektor Zakładu Karnego w S.

W związku z powyższym Rzecznik uznał zarzut przedstawiony w skardze osadzonego za uzasadniony i zwrócił się do Prezesa Sądu Rejonowego w W. z prośbą o wydanie pracownikom sekretariatów stosownych wytycznych w zakresie wysyłania korespondencji adresowanych do osób pozbawionych wolności.

#### IX.517.2533.2017

Do Rzecznika skierował skargę Pan Paweł T., który żalił się, że w Areszcie Śledczym w M. nie jest respektowane prawo osadzonych do korzystania z odzieży odpowiedniej do pory roku. Osadzony twierdził, że wychodząc w porze letniej na spacer musi zakładać bluzę lub koszulę z długim rękawem i długie spodnie.

Zebrane w sprawie informacje potwierdziły te zarzuty. Rzecznik przypomniał, że nakaz korzystania przez skazanych z odzieży nieodpowiedniej do pory roku stanowi naruszenie prawa skazanego określonego w art. 102 pkt 1 i art. 111 § 1 k.k.w., a także wyrażonych w art. 4 k.k.w. zasad wykonywania kary pozbawienia wolności z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w S. z prośbą o podjęcie stosownych działań w celu zmiany przepisów porządku wewnętrznego Aresztu Śledczego w M. tak, aby gwarantowały one osadzonym możliwości korzystania w okresie letnim z odzieży odpowiedniej do pory roku.

#### IX.517.3384.2016

Rzecznik badał skargę Pana Leszka Z., który żalił się, że korespondencja z Sądu Apelacyjnego w W. została mu przesłana w sposób umożliwiający zapoznanie się z treścią pisma przez osoby nieupoważnione.

W toku badania skargi ustalono, że w III Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Apelacyjnego w W. doręczanie pism sądowych osobom osadzonym w zakładach karnych lub aresztach śledczych odbywa się na zasadach określonych w obowiązujących w tym zakresie przepisach procedury cywilnej. Przesyłane pismo do strony będącej osobą pozbawioną wolności znajduje się w zamkniętej kopercie, do której dołącza się dwa formularze potwierdzenia odbioru: jeden dla dyrektora zakładu karnego lub aresztu śledczego, drugi dla strony. Na obydwu formularzach potwierdzenia odbioru

opisany jest rodzaj przesyłki wysyłanej do strony. Adresatem przesyłki jest dyrektor zakładu karnego lub aresztu śledczego, jako organ wskazany w art. 137 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, przez który należy doręczać korespondencję osobom pozbawionym wolności.

Dyrektor Zakładu Karnego w S. poinformował natomiast, że każda korespondencja wpływająca, która jest zaadresowana do Dyrektora Zakładu Karnego zostaje otwarta. Bez otwarcia koperty nie ma bowiem możliwości zweryfikowania, kto jest faktycznym odbiorcą przesyłki. Jeśli korespondencja do osadzonego nie znajduje się w odrębnej, zamkniętej kopercie może dochodzić do nieuprawnionego zapoznania się z treścią tej korespondencji.

Mając powyższe na względzie, Rzecznik zwrócił się do Prezesa Sądu Apelacyjnego w W. o rozważenie wdrożenia w podległym mu sądzie opisanej wyżej praktyki wysyłania w kopercie zewnętrznej, adresowanej do dyrektora jednostki, drugiej koperty zaadresowanej bezpośrednio do osadzonego, w której zamknięte jest pismo do osadzonego. Jeden druk potwierdzenia odbioru korespondencji dołączony jest do korespondencji zewnętrznej (skierowany do dyrektora jednostki), drugi natomiast dołączony jest do koperty wewnętrznej (skierowany do konkretnego osadzonego). Takie rozwiązanie, jak się wydaje, pozwala skutecznie wyeliminować przypadki nieuprawnionego zapoznawania się z treścią korespondencji sądowej przesyłanej w trybie procedury cywilnej do osoby przebywającej w jednostce penitencjarnej.

## ZESPÓŁ WSTĘPNEJ OCENY WNIOSKÓW

VI.512.68.2018

Do Rzecznika zgłosiła się Pani Maria K. Problem, który przedstawiła podczas pierwszej wizyty w lipcu 2018 r. dotyczył prowadzonego wobec niej postępowania egzekucyjnego dotyczącego zaległości abonamentowych. Interesantce udzielono informacji w zakresie przepisów wynikających z ustawy o opłatach abonamentowych. Ponadto, przekazano jej projekt wniosku o umorzenie opłat abonamentowych skierowany do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

W grudniu br. Pani Maria K. poinformowała o decyzji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, zgodnie z którą w całości umorzono ciążąca na niej zaległość z tytułu opłaty abonamentowej wraz z odsetkami. Interesantka podziękowała za udzieloną pomoc.

VI.7065.37.2018

Do Rzecznika zwrócił się z prośbą o pomoc Pan Bernard H. – osoba schorowana, z niepełnosprawnością. Ze zdawkowych informacji przekazanych przez interesanta wynikało, że podpisał umowę pożyczki, zaś uzyskane pieniądze przekazał osobom trzecim. Byli to znajomi, którzy obiecywali pomoc mu w remoncie mieszkania. Niestety, Pan Bernard H. został oszukany. Podczas wizyty

w Biurze RPO żalił się, że jest wdowcem i nie ma rodziny, która mogłaby mu pomóc. Wyjaśnił, że nie ma pieniędzy na leki, jest zadłużony w bankach, a większość renty zajął komornik.

Rzecznik skontaktował się z Dyrektorem Ośrodka Pomocy Społecznej w R. w celu zbadania sytuacji interesanta i uzyskania informacji, czy jest objęty pomocą placówki. W odpowiedzi wyjaśniono, że ostatni wywiad środowiskowy w rodzinie Pana H. został przeprowadzony w kwietniu 2016 r. i dotyczył jego córki. Zapewniono Rzecznika, że w obecnej sytuacji pracownik socjalny przeprowadzi wywiad środowiskowy u interesanta, w celu ustalenia zakresu oraz rodzaju potrzebnego wsparcia. W następstwie tych działań, Pan Bernard H. został objęty pomocą społeczną.

## BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO W GDAŃSKU

BPG.7220.1.2018

Do Rzecznika zwrócił się z prośbą o interwencję Pan Adam R., który skarżył się działanie na działanie pracowników jednego z oddziałów Poczty Polskiej S.A. w G. Pracownicy ci odmówili wydania wnioskodawcy przesyłki zawierającej pismo z sądu powszechnego (zakwalifikowanej jako EPO), twierdząc, że Pan R. złożył poprzez użycie tabletu niewłaściwy podpis. Nie uwzględniono wyjaśnień wnioskodawcy, iż nie może on podpisywać się w sposób bardziej czytelny z powodu dysfunkcji i częściowego niedowładu ręki.

Rzecznik zwrócił się do Poczty Polskiej S.A. z prośbą o złożenie wyjaśnień i odniesienie się do powyższej skargi.

Jak wynika z treści odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi, pracownicy Poczty Polskiej S.A. w trakcie wydawania przesyłek nadanych na zasadach specjalnych zobowiązani są prosić o złożenie przez odbiorcę czytelnego podpisu, jednak w przypadku osób niepełnosprawnych mających problemy ze złożeniem podpisu, nie odmawiają wydania przesyłki, dopisując stosowną informację. Zapewniono, że w celu uniknięcia podobnych przypadków w przyszłości, pracowników Poczty Polskiej S.A. zapoznano z przedmiotem skargi oraz zobowiązano do wykonywania powierzonych obowiązków zgodnie z obowiązującymi przepisami, a w przypadku osób niepełnosprawnych uzupełniania informacji przy podpisie, iż odbiór przesyłki pokwitowała osoba z niepełnosprawnością.

BPG.512.28.2018

Do Rzecznika zwróciła się Pani Teresa D., która w czerwcu 2018 r. przesała pismo do Poczty Polskiej w celu wyjaśnienia sprawy zaległych opłat abonamentowych. Niestety, pomimo upływu kilku miesięcy, wciąż nie otrzymała żadnej odpowiedzi na swoje pismo. Wnioskodawczyni oraz jej mąż, pozostający w małżeńskiej wspólności majątkowej, opłacają abonament RTV za odbiornik zarejestrowany na nazwisko małżonka wnioskodawczyni. Tymczasem Pani Teresa R. otrzymała w sierpniu 2018 r. pismo od Naczelnika Urzędu



Skarbowego w G. z informacją o zajęciu jej konta bankowego i dokonanej egzekucji z uwagi na istniejące zaległości abonamentowe.

Rzecznik zwrócił się do Centrum Obsługi Finansowej Poczty Polskiej S.A z prośbą o udzielenie informacji o stanie przedmiotowej sprawy i odniesienie się do zarzutów wnioskodawczyni.

W odpowiedzi Poczta Polska S.A. poinformowała, że w związku z przesłanym oświadczeniem o prowadzeniu wspólnego gospodarstwa przez Panią Teresę D. z mężem, dokonano połączenia kont poprzez wyrejestrowanie konta z datą 31 grudnia 2012 r. Poczta Polska S.A. przeprosiła również za nieudzielenie odpowiedzi w terminie oraz za wszelkie utrudnienia związane z zaistniałą sytuacją. Z kolei Naczelnik US w G. za okres objęty tytułem wykonawczym przekazał na konto bankowe Poczty Polskiej S.A. kwotę 1.599,85 zł. (kwota nie obejmuje kosztów postępowania egzekucyjnego i opłaty komorniczej, które pozostają w dyspozycji właściwego Urzędu Skarbowego), która to kwota została zwrócona Pani Teresie D. przekazem pocztowym. Zwrot kosztów egzekucyjnych i opłaty komorniczej ma nastąpić po konsultacji z właściwym Urzędem Skarbowym.

BPG. 518.3.2018

Do Rzecznika zwrócił się Pan Dawid W. z prośbą o pomoc w swojej sprawie.

Wnioskodawca wyjaśnił, że w 2009 r. ukradziono mu portfel, w którym znajdowało się prawo jazdy oraz dowód osobisty. W związku z powyższym Pan Dawid W. wystąpił o wydanie nowych dokumentów. W 2016 r. do Starostwa Powiatowego w B. przysłano z zagranicy stare prawo jazdy wnioskodawcy z obcięтым rogiem. Okazało się również, że na ten dokument wyrobiono zagraniczne prawo jazdy.

Tymczasem w 2018 r. Pan Dawid W. wystąpił do Starostwa Powiatowego w B. z wnioskiem o wydanie międzynarodowego prawa jazdy. Urzędnicy starostwa zażądali od niego przedłożenia prawa jazdy z kraju, w którym przebywał. Dopiero wówczas wnioskodawca dowiedział się, że na jego stary, skradziony dokument ktoś wyrobił nowe prawo jazdy.

Rzecznik zwrócił się do Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatowego w B. z prośbą o zbadanie sprawy i przedstawienie rezultatów przeprowadzonych czynności, a w szczególności o wskazanie przesłanek odmowy wydania wnioskodawcy międzynarodowego prawa jazdy.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, Starostwo Powiatowe w B. poinformowało, że z akt wnioskodawcy wynikało, że jest on w posiadaniu dwóch ważnych dokumentów, co jest niezgodne z prawem i jest podstawą do wydania decyzji odmownej. W związku z oświadczeniem wnioskodawcy o nieposiadaniu przez niego dokumentu prawa jazdy z innego kraju oraz fakcie wcześniejszego zgłoszenia utraty prawa jazdy w wyniku kradzieży dokumentów, Starostwo Powiatowe w B. wszczęło postępowanie wyjaśniające. Urząd poinformował, że w wyniku współpracy z zagranicznym urzędem zdobył skan wizerunku osoby

oraz podpisu znajdującego się na dokumencie wnioskodawcy. Po ocenie przesłanej fotografii Starostwo Powiatowe w B. uznało, że nie należy ona do Pana Dawida W. i w celu szczegółowej weryfikacji przekazała ją do Wydziału Kryminalnego Policji. Wskutek tych działań, w dniu 28 maja 2018 r. Pan Dawid W. otrzymał międzynarodowe prawo jazdy.

#### BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO W KATOWICACH

BPK.7036.2.2017

Do Rzecznika zwróciła się Pani Justyna S.-S. skarżąc się na niewłaściwy sposób wyliczenia kosztów dowozu jej niepełnosprawnej córki na zajęcia do Ośrodka Rehabilitacyjno-Edukacyjno-Wychowawczego w K. Podkreśliła, iż w umowie z miastem S., określono zbyt niską stawkę (33 gr) za kilometr oraz zwrot kosztów tylko za dwa przejazdy, które nie uwzględniają konieczności powrotu rodzica do miejsca zamieszkania, po odwiezieniu dziecka na zajęcia do miejscowości K. Zdaniem wnioskodawczyni, zwrot powinien dotyczyć czterech przejazdów.

Rzecznik zwrócił się do Prezydenta Miasta S. z prośbą o udzielnie wyjaśnień wskazując, że zwrot kosztów powinien nastąpić w kwocie odpowiadającej rzeczywistej ich wysokości oraz dotyczyć czterech przejazdów. Po wymianie korespondencji, pismem z dnia 6 września 2018 r. Wiceprezydent Miasta S. poinformował Rzecznika, że po dokonaniu ponownej analizy zasad zwrotu kosztów przejazdu dzieci i uczniów niepełnosprawnych oraz ich opiekunów, podjęto decyzję o zwiększeniu stawki za km przejazdu z miejsca zamieszkania do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innych form wychowania przedszkolnego, szkoły lub ośrodka.

#### BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO WE WROCŁAWIU

BPW.7065.9.2018

Do Rzecznika zwrócił się Pan Leon Sz. Wyjaśnił, iż zamieszkuje w swoim domu m.in. z córką i zięciem, którzy kilka lat temu stracili syna. Małżonkowie, a zwłaszcza córka, są w bardzo złej kondycji psychicznej. Od jakiegoś czasu córka zaczęła hodować gołębie w domu, przeznaczając dla nich jeden pokój. Zainteresowany prosił córkę o przeniesienie gołębi do pomieszczenia gospodarczego, argumentując zagrożeniem epidemiologicznym, jednak prośby były ignorowane.

Rzecznik wystąpił do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w W. z prośbą o informację, czy rodzina jest objęta pomocą społeczną. W piśmie podkreślono, że małżonkowie stracili jedyne syna i mogą potrzebować wsparcia psychologicznego.

Z udzielonej odpowiedzi wynikało, że rodzina nie była dotąd objęta pomocą społeczną, jednak pracownik MOPS-u wraz z psychologiem udali się do domu Pana Leona Sz., by sprawdzić jakiego wsparcia należy udzielić.

Po kilku tygodniach wnioskodawca zjawił się w Biurze RPO ponownie, dziękując za interwencję. Poinformował, że córka wraz z mężem otrzymali wsparcie psychologiczne i sytuacja całej rodziny uległa znaczącej poprawie.

BPW.7212.7.2017

Do Rzecznika skierowali skargę lokatorzy jednego z budynków mieszkalnych w W. skarżąc się, że pięcioletni przegląd techniczny tej nieruchomości został przeprowadzony nieprawidłowo. W oparciu o wyniki tego przeglądu stawka bazowa czynszu została podwyższona przez zarządcę o 25%, z uwagi na dobry stan nieruchomości. W ocenie mieszkańców nie jest to prawdą, a zarządca budynku nie odpowiadał na zgłaszane przez nich zastrzeżenia.

W wyniku podjętych przez Rzecznika działań, zarządca wycofał się z 25% podwyżki stawki bazowej czynszu oraz zlecił wykonanie dodatkowej okresowej pięcioletniej kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa Budowlanego.