

Data publikacji: 22-04-2013



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2013 r.

Druk nr 345

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
Irena LIPOWICZ**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) przedkładam informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2012 wraz z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Łączę wyrazy szacunku

(-) Irena Lipowicz

INFORMACJA
o działalności
Rzecznika Praw Obywatelskich
za rok 2012
oraz o stanie przestrzegania
wolności i praw człowieka i obywatela

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 483, z późn. zm.), który przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela jak również art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, z późn. zm.) ustanawiającego obowiązek podania Informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.

Spis treści

Wprowadzenie	6
CZĘŚĆ PIERWSZA	13
I. Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ wskazany przez Rzeczpospolitą Polską do monitorowania realizacji obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji	14
II. Prawo do dobrej legislacji	19
III. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki	37
A. Sądownictwo i prokuratura	37
B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej	42
C. Prawo do obrony	62
D. Koszty postępowania	67
E. Przewlekłość postępowań	75
F. Prawo do rzetelnego procesu sądowego	77
G. Postępowanie mandatowe	81
IV. Wolność osobista	84
V. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych	94
VI. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli	102
A. Wolność słowa i prawo do informacji	102
B. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych	107
C. Wolność zgromadzeń	112
VII. Rozbieżności w stosowaniu prawa	114
VIII. Zagadnienia z zakresu prawa pracy	127
A. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia	127
B. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy	129
C. Nauczyciele i pracownicy nauki	131
D. Bezrobocie	132
IX. Egzaminacje zawodowe i prawo wykonywania zawodu. Zawody zaufania publicznego	135
X. Zabezpieczenie społeczne	145
A. Prawo do emerytury lub renty oraz zasady ustalania prawa do tych świadczeń oraz ich wysokości	145
B. Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomoc społeczna	150

C. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatantów i osób represjonowanych. Świadczenia deportacyjne	156
XI. Ochrona zdrowia	158
A. System ochrony zdrowia.....	158
B. Ochrona praw pacjentów	166
C. Ochrona zdrowia psychicznego	171
XII. Ochrona praw rodziny	176
A. Świadczenia rodzinne	176
B. Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze	179
XIII. Ochrona praw osób niepełnosprawnych.....	182
XIV. Prawo do nauki	189
A. Realizacja obowiązku szkolnego	189
B. Edukacja przedszkolna	194
C. Edukacja szkolna.....	197
D. Szkolnictwo wyższe	198
XV. Ochrona środowiska	203
XVI. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych.....	206
A. Ochrona praw lokatorów	206
B. Ochrona praw właścicieli mieszkań	207
C. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych	209
D. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych.....	211
E. Sprzedaż lokali mieszkalnych.....	215
F. Finansowe wsparcie państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego	219
XVII. Ochrona praw majątkowych i gospodarka nieruchomościami	223
A. Ochrona praw majątkowych.....	223
B. Gospodarka nieruchomościami.....	236
C. Reprywatyzacja i prywatyzacja	237
C. Egzekucja świadczeń	238
XVIII. Ochrona praw konsumentów	242
A. Ubezpieczenia.....	242
B. Inne	243
XIX. Problematyka danin publicznych	251
A. Ordynacja podatkowa	251
B. Podatek dochodowy od osób fizycznych	252
C. Podatek od towarów i usług	257

D. Podatek akcyzowy	260
XX. Działalność gospodarcza	262
XXI. Ruch drogowy	266
XXII. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich	269
A. Wykonywanie kar i środków karnych	269
B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich	285
C. Pobyt w miejscach zatrzymań	294
XXIII. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	298
A. Zawodowa służba wojskowa	298
B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych	301
C. Inne	314
XXIV. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych	319
XXV. Implementacja prawa europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE	330
XXVI. Działalność Komisji Ekspertów, współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami pozarządowymi oraz inne działania społeczne w obszarze równego traktowania	337
XXVII. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO	342
XXVIII. Ocena stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela	351
A. Tworzenie prawa	351
B. Prawo do sądu	354
C. Wolność słowa i prawo do informacji	356
D. Wolność osobista	357
E. Bezpieczeństwo obywateli	358
F. Prawa osób niepełnosprawnych	359
G. Ochrona zdrowia	360
H. Prawo do pracy	361
I. Prawo do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej	362
J. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych	363
K. Ochrona praw konsumentów	365
L. Sytuacja osób pozbawionych wolności	366
M. Implementacja prawa Europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE	367
CZĘŚĆ DRUGA	369
Wstęp	370

I. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki	374
A. Wystąpienia generalne Rzecznika Praw Obywatelskich i wybrane sprawy indywidualne.	374
B. Dostosowanie miejsc zatrzymań wizytowanych przez Krajowy Mechanizm Prewencji do potrzeb osób niepełnosprawnych.	411
C. Prowadzone przez Rzecznika badania i wydane sprawozdania w obszarze równego traktowania.	416
D. Działalność Komisji Ekspertów, współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami pozarządowymi oraz inne działania społeczne w obszarze równego traktowania.	419
E. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania.	425
II. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania.	427
A. Wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych w obszarze równego traktowania.	427
B. Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania.	443
C. Dane informacyjno-statystyczne z zakresu problematyki równego traktowania za rok 2012.	450
III. Wnioski oraz zalecenia dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania.	452
CZĘŚĆ TRZECIA	467
I. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w 2012 r.	468
A. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i narodowymi instytucjami ombudsmąskimi	468
B. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i zagranicznymi instytucjami i organizacjami	469
C. Projekt Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego 2012	471
D. Współpraca międzynarodowa Rzecznika w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji	473
E. Współpraca międzynarodowa w zakresie równego traktowania	473

II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie komunikacji i edukacji obywatelskiej w 2012 r.....	475
A. Współpraca z mediami	475
B. Działalność wydawnicza i edukacyjna	475
Załączniki:.....	485
Dane informacyjno-statystyczne	485
Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich	485
Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO	500
Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO	536
Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO	540
Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	544
Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne	545
Kasacje w sprawach karnych	547
Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	551
Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego	556
Przystąpienie do postępowania sądowego	558
Wystąpienia legislacyjne.....	560
Pozostałe wystąpienia	561
Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich	564
Dane informacyjno-statystyczne	607
z zakresu problematyki równego traktowania	607

Wprowadzenie

W myśl art. 80 Konstytucji RP każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat i nie wymaga zachowania szczególnej formy. Szerokie podstawy działania, brak rygorów formalnych oraz barier finansowych powodują, że do Rzecznika kierowane są liczne wnioski – w roku 2012 wpłynęło ich ogółem 62 400 (o 7,1% więcej niż w 2011 r.), w tym wniosków w nowych sprawach - 28 884 (o 5,1% więcej niż w 2011 r.). Najwięcej wniosków dotyczyło problematyki prawa karnego (34,1% wpływu), prawa cywilnego (19,8% wpływu) oraz prawa administracyjnego i gospodarczego (16,4% wpływu).

Rzecznik może również podejmować działania z własnej inicjatywy, m.in. w wyniku analizy informacji zamieszczanych w środkach masowego przekazu. Sprawy z urzędu były podejmowane także w związku z otrzymywanymi przez Rzecznika informacjami (m.in. z zakładów karnych, aresztów śledczych, od Policji) o tzw. wypadkach nadzwyczajnych z udziałem funkcjonariuszy publicznych. W 2012 r. z własnej inicjatywy Rzecznika podjętych zostało 527 spraw (w tym 120 w formie wystąpienia generalnego).

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika. Aktualnie zadania te są wykonywane przez Biuro w Warszawie oraz Biura Pełnomocników Terenowych we Wrocławiu, Gdańsku i w Katowicach.

W okresie objętym informacją zostały rozpatrzone 32 224 sprawy, z których 11 094 zostały podjęte do prowadzenia w trybie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z uwagi na to, że wskazywały na możliwość naruszenia praw lub wolności obywatelskich. W 18 882 sprawach wnioskodawców pouczono o przysługujących im środkach działania, zaś w 652 sprawach zwrócono się o uzupełnienie wniosku, a 529 spraw przekazano według właściwości. Duża liczba spraw, w których udzielono wnioskodawcom informacji o przysługujących im środkach

działania wskazuje w dalszym ciągu na niski stan świadomości prawnej. Jednocześnie świadczy o tym, że w dalszym ciągu nie funkcjonuje powszechny system pomocy prawnej i informacji prawnej. Dlatego też wiele osób, które zwracają się do Rzecznika, nie oczekuje wcale ochrony ich praw, lecz poszukuje informacji, w jaki sposób i gdzie powinni załatwić swoje sprawy.

W 2012 r. pracownicy Biura Rzecznika odbyli także w trakcie przyjęć bezpośrednio rozmowy z 6251 osobami (w tym 3054 osoby zostały przyjęte w Biurach Pełnomocników Terenowych i zamiejscowych punktach przyjęć). Realizując oczekiwania przybliżenia społeczeństwu instytucji Rzecznik uruchomiła w ostatnich latach zamiejscowe punkty przyjęć skarg w Wałbrzychu, Częstochowie, Krakowie, Olsztynie, Lublinie, Kielcach i Bydgoszczy (utworzony w 2012 r.). Punkty te są obsługiwane przez pracowników Biur Pełnomocników Terenowych, a także przez pracowników Biura Rzecznika w Warszawie. Ponadto pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili w 2012 r. 29 633 rozmowy telefoniczne udzielając w ich trakcie stosownych wyjaśnień i informacji na temat obowiązującego prawa. W kwietniu 2012 roku uruchomiono bezpłatną, dostępną dla wszystkich Infolinię Rzecznika Praw Obywatelskich, której celem działania jest zapewnienie możliwości uzyskania podstawowych informacji na temat praw człowieka i kompetencji Rzecznika.

W okresie objętym informacją Rzecznik skierowała 292 wystąpienia problemowe. Z tego źródła sygnalizacji naruszeń praw lub wolności jednostki Rzecznik korzystała, gdy badane sprawy indywidualne wskazywały na utrwalającą się praktykę stosowania prawa w sposób prowadzący do owych naruszeń, a także wówczas, gdy analiza skarg kierowanych do Rzecznika wskazywała, że źródłem naruszeń praw jednostki jest samo prawo. W tym ostatnim zakresie Rzecznik skierowała w 2012 r. 151 wystąpień z wnioskiem o pojęcie inicjatywy prawodawczej. Niezależnie od tego Rzecznik korzystała ze swoich uprawnień procesowych, których celem jest podważenie obowiązywania aktu normatywnego. W 2012 r. Rzecznik złożyła do Trybunału

Konstytucyjnego 19 wniosków o stwierdzenie niezgodności aktów normatywnych z przepisami wyższego rzędu lub z Konstytucją, a ponadto przystąpiła w 12 sprawach do postępowania przed Trybunałem wszczętego w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej.

W relacjach z wymiarem sprawiedliwości szczególną rolę odgrywają pytania prawne Rzecznika kierowane na powiększone składy orzekające. Pytania te służą ujednoczeniu orzecznictwa sądowego, a tym samym stanowią środek prawny mający na celu ochronę zasady równości wobec prawa. Niejednolita wykładnia prawa dokonywana przez sądy prowadzi bowiem w praktyce do naruszenia zasady równości wobec prawa. W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów powszechnych w 2012 r. Rzecznik skierowała 6 pytań prawnych do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Sądu Najwyższego. Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych były zaś inspiracją do skierowania 2 pytań prawnych do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W sprawach indywidualnych rozstrzyganych przez sądy Rzecznik skierowała do Sądu Najwyższego 46 skarg kasacyjnych od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych. Natomiast w sprawach administracyjnych Rzecznik skierowała 23 skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych (w tym skargi na przepisy prawa miejscowego) oraz 2 skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rok 2012 był piątym rokiem wykonywania przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji – organu przeprowadzającego prewencyjne wizytacje miejsc, gdzie przebywają osoby pozbawione wolności. Działalność Mechanizmu była realizowana przez usytuowany w strukturze organizacyjnej Biura Rzecznika Zespół Krajowego Mechanizmu Prewencji. Pod koniec roku w skład tego Zespołu wchodziło trzynaście osób zatrudnionych na dwunastu etatach. Wsparcie w wizytacjach przeprowadzanych w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji udzielali również pracownicy Biur Pełnomocników Terenowych Rzecznika w Gdańsku, Wrocławiu oraz Katowicach. Od lutego 2012 r. wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji mają

charakter interdyscyplinarny. Biorą w nich udział również eksperci zewnętrzni – lekarze psychiatry a także psycholodzy kliniczni.

Wizytacje przeprowadzane w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji muszą być regularne, a więc dokonywane z odpowiednią częstotliwością. W Polsce funkcjonuje około 1800 jednostek podlegających wizytacjom. W 2012 r. Rzecznik realizując zadanie Krajowego Mechanizmu Prewencji przeprowadziła 121 wizytacji. W stosunku do 2011 r., w którym przeprowadzono 89 wizytacji, zwiększyła się więc intensywność działań podejmowanych w ramach Mechanizmu. Wzrost liczby wizytacji był możliwy przede wszystkim w wyniku zapewnienia Rzecznikowi w budżecie zwiększonych środków finansowych na ten cel. Jednakże intensywność prowadzonych wizytacji w dalszym ciągu nie pozwala na stwierdzenie, że mają one charakter regularny, a tym samym, że został osiągnięty standard wynikający z umów międzynarodowych.

Rok 2012 był kolejnym rokiem wykonywania przez Rzecznika zadań dotyczących realizacji równego traktowania, powierzonych mu na podstawie przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹. Część tych zadań dotycząca rozpatrywania skarg zawierających zarzuty naruszenia zasady równego traktowania nie jest nowością w działalności Rzecznika. Jednakże ustawa powierzyła Rzecznikowi także nowe zadania, do których należy m. in. analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań dotyczących dyskryminacji. Rok 2012 jako drugi rok działalności Rzecznika jako niezależnego organu do spraw realizacji zasady równego traktowania był jednocześnie pierwszym okresem aktywności, na którą parlament przeznaczył budżetowe środki finansowe pozwalające m.in. na rozpoczęcie badań społecznych w zakresie równego traktowania, których rezultaty są wykorzystywane do formułowania zaleceń Rzecznika i podejmowania innych działań zmierzających do zapewnienia skutecznej

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

ochrony obywateli przed naruszeniami zasady równego traktowania. Kontynuacja tych działań i finansowanie w kolejnych latach umożliwi ciągłość pracy na rzecz zapewnienia równego traktowania w naszym kraju.

W drugim roku realizacji przez Rzecznika zadań dotyczących równego traktowania wydane zostały dwa raporty z serii „Zasada równego traktowania – prawo i praktyka”: *„Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”* oraz *„Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”*. W ramach realizacji zadań związanych z pełnieniem funkcji niezależnego organu do spraw równego traktowania Rzecznik zleciła również przeprowadzenie kilku badań społecznych.

Rzecznik podejmowała także różnorodne działania edukacyjne i społeczne w obszarze równego traktowania. Prowadzony był również regularny monitoring działalności instytucji publicznych z punktu widzenia ich aktywności na polu zapewnienia realizacji zasady równego traktowania. Na bieżąco monitorowane było także orzecznictwo sądów polskich i międzynarodowych dotyczące spraw z zakresu równego traktowania.

W związku z ratyfikowaniem przez Polskę Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych Rzecznik został wskazany jako niezależny organ chroniący i monitorujący wdrażanie tej Konwencji.

Rzecznik współpracuje ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, zrzeszeniami i fundacjami działającymi na rzecz ochrony wolności, praw człowieka i obywatela. W ramach tej współpracy w Biurze Rzecznika odbywały się spotkania i konferencje, przede wszystkim poświęcone priorytetom Rzecznika, a więc problematyce ochrony praw osób starszych, oraz osób niepełnosprawnych. W roku 2012 obchodzono Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Dialogu Międzypokoleniowego. W związku z tym Biuro Rzecznika zorganizowało szkolenia związane z tematyką dotyczącą praw osób starszych oraz ich aktywnego funkcjonowania w społeczeństwie.

Bogaty i wszechstronny charakter miały w 2012 r. działania społeczne i edukacyjne Rzecznika. Organizowane były liczne spotkania i debaty na temat ważnych problemów zgłaszanych przez obywateli i organizacje pozarządowe (m.in. funkcjonowanie osób w podeszłym wieku w ramach rynku finansowego, program wsparcia dla dzieci dotkniętych skutkami wypadków drogowych, finansowanie edukacji osób z niepełnosprawnością, przyjazne przesłuchiwanie dzieci, sytuacja ludzi bezdomnych). Z udziałem wybitnych naukowców i przedstawicieli organizacji pozarządowych odbyły się dwie Debaty Jana Nowaka-Jeziorańskiego poświęcone współczesnemu rozumieniu takich pojęć, jak sprawiedliwość i demokracja. Ponadto zostały zorganizowane przez Biuro Rzecznika szkolenia dla asystentów posłów i senatorów oraz sędziów w zakresie praw człowieka i kompetencji Rzecznika. Działania edukacyjne uzupełniały liczne publikacje, broszury i ulotki informacyjne wydawane także w językach obcych i kolportowane w różnych środowiskach.

Przy Rzeczniku działają też trzy komisje ekspertów: do spraw osób starszych, osób z niepełnosprawnościami oraz migrantów. Do zadań komisji należy merytoryczne wsparcie działań podejmowanych przez Zespoły w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, m.in. poprzez wskazywanie priorytetowych kierunków działań oraz dostarczanie opinii dotyczących bieżących debat publicznych. Komisje te mają wspierać Rzecznika w realizacji jego zadań, w szczególności w zakresie równego traktowania ze względu na wiek, niepełnosprawność, płeć, narodowość, pochodzenie etniczne i wyznanie.

W dowód uznania dla zaangażowania na rzecz promocji i umacniania praw człowieka i obywatela na arenie międzynarodowej, podczas 10. Kongresu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana w Wellington² Rzecznik została ponownie wybrana do Zarządu Europejskiego Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana (IOI), który reprezentuje 76 przedstawicieli, oraz do zarządu światowego IOI, kierującego pracami tej organizacji.

² W dniach 12-16 listopada 2012 r.

W zakresie działalności międzynarodowej Rzecznika kontynuowany był projekt realizowany w ramach Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej. W 2012 roku odbyły się dwa przedsięwzięcia. Pierwszym z nich było zorganizowane w Paryżu seminarium³, na którym omówiono takie zagadnienia jak: etyka w dziedzinie bezpieczeństwa, ochrona praw dzieci, relacje z petentem, komunikacja z instytucją, mediacja w zakresie zdrowia, dyskryminacja oraz promowanie równości. Kolejną edycję seminarium⁴ zorganizowało Biuro Rzecznika w Warszawie. Na seminarium omówiono następujące tematy: ochrona praw dzieci w prawie karnym i cywilnym, relacje Ombudsman – władza sądownicza, w tym współpraca z Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym oraz prawa osób starszych i osób z niepełnosprawnością w prawie pracy. Ponadto przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji aktywnie uczestniczyli w warsztatach tematycznych krajowych mechanizmów organizowanych przez Radę Europy.

³ W dniach 9-11 maja 2012r.

⁴ W dniach 25-27 września 2012 r.

CZĘŚĆ PIERWSZA

Przestrzeganie wolności i praw człowieka i obywatela

I. Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ wskazany przez Rzeczpospolitą Polską do monitorowania realizacji obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji

Rzeczpospolita Polska jest jednym z 65 Państw Stron, które ratyfikowały Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania⁵ (zwany dalej OPCAT lub Protokołem), przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku, w dniu 18 grudnia 2002 r. Zalicza się również do jednego z 46 państw, które wyznaczyły krajowy mechanizm prewencji⁶. Celem Protokołu jest ustanowienie systemu regularnych wizytacji przeprowadzanych przez niezależne międzynarodowe i krajowe organy w miejscach, w których przebywają osoby pozbawione wolności.

Rok 2012 był piątym rokiem wykonywania przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji (zwanego dalej Mechanizmem lub KMP).

Zgodnie z definicją miejsc zatrzymań oraz osób pozbawionych wolności zawartą w art. 4 OPCAT⁷, liczba jednostek, które mogą być objęte wizytacjami Mechanizmu, kształtuje się na poziomie około 1800. W 2012 r. przedstawiciele KMP przeprowadzili wizytacje 121 różnego rodzaju miejsc zatrzymań, w tym: zakładów karnych (20), aresztów śledczych (4), pomieszczeń dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji (48), izb wytrzeźwień (14), młodzieżowych ośrodków wychowawczych (8), młodzieżowych ośrodków socjoterapii

⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192.

⁶ Dane na dzień 1 stycznia 2013 r. – www.apr.ch/opcat

⁷ Zgodnie z art. 4 OPCAT przez miejsce zatrzymań rozumie się jakiegokolwiek miejsce pozostające pod jurysdykcją i kontrolą danego państwa, gdzie przebywają lub mogą przebywać osoby pozbawione wolności na podstawie polecenia organu władzy publicznej bądź za jego namową, zgodą lub przyzwoleniem. Pozbawienie wolności oznacza zaś jakąkolwiek formę zatrzymania lub uwięzienia bądź umieszczenia osoby w publicznym lub prywatnym miejscu odosobnienia, którego osobie tej nie wolno z własnej woli opuszczać, na mocy polecenia jakiegokolwiek władzy sądowej, administracyjnej lub innej.

(4), zakładów poprawczych (1), domów pomocy społecznej (17) oraz szpitali psychiatrycznych (8).

W 2012 r. działalność Mechanizmu była realizowana przez jeden Zespół merytoryczny Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, wizytujący wszelkiego rodzaju miejsca zatrzymań, o których mowa w art. 4 OPCAT. Pod koniec roku w skład Zespołu „Krajowy Mechanizm Prewencji” wchodziło trzynaście osób zatrudnionych na dwunastu etatach. Wsparcie Zespołu „KMP” stanowili również pracownicy Biur Pełnomocników Terenowych RPO z Gdańska, Wrocławia oraz Katowic.

Od lutego 2012 r. wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji mają charakter interdyscyplinarne. Biorą w nich udział również eksperci zewnętrzni – lekarze psychiatry a także psycholodzy kliniczni.

Podczas wizytacji przeprowadzonych w 2012 r. przedstawiciele KMP nie dostrzegli sytuacji, które świadczyłyby o stosowaniu tortur⁸ na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W miejscach pozbawienia wolności dochodziło jednak do sytuacji, które w opinii przedstawicieli Mechanizmu stanowiły poniżające lub niehumanitarne traktowanie albo karanie. W takich przypadkach, po wyrażeniu zgody przez pokrzywdzonego, Rzecznik składał zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Uwagi sformułowane w wyniku wizytacji jednostek penitencjarnych dotyczyły głównie potrzeby przeprowadzenia remontów i zabudowy kąpek sanitarnych w celu zapewnienia poczucia intymności osobom pozbawionym wolności. Prawie w każdej jednostce powtarzał się problem przeprowadzania badań medycznych osadzonych w obecności funkcjonariusza Służby Więziennej, a tym samym naruszania prawa do intymności osadzonych oraz prawa do tajemnicy medycznej.

⁸Zgodnie z art. 1 Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (Dz. U. 1989 r. Nr 67, poz. 378) przez tortury rozumie się każde działanie, którym jakiegokolwiek osobie umyślnie zadaje się ostry ból lub cierpienie, fizyczne bądź psychiczne, w celu uzyskania od niej lub od osoby trzeciej informacji lub wyznania, w celu ukarania jej za czyn popełniony przez nią lub osobę trzecią albo o którego dokonanie jest ona podejrzana, a także w celu zastraszenia lub wywarcia nacisku na nią lub trzecią osobę albo w jakimkolwiek innym celu wynikającym z wszelkiej formy dyskryminacji, gdy taki ból lub cierpienie powodowane są przez funkcjonariusza państwowego lub inną osobę występującą w charakterze urzędowym lub z ich polecenia albo za wyraźną lub milczącą zgodą.

Przedstawiciele KMP odnotowali również przypadki poniżających form traktowania osadzonych podczas stosowania środka przymusu bezpośredniego w postaci umieszczenia w celi zabezpieczającej.

W przypadku jednostek dla nieletnich, podobnie jak w latach ubiegłych, najbardziej niepokojące było stosowanie odpowiedzialności zbiorowej wobec wychowanków.

W izbach wytrzeźwień pracownicy wykonujący zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji stwierdzili przypadki niezgodnego z prawem stosowania środków przymusu bezpośredniego, w tym np. niekontrolowania przez personel stanu zdrowia unieruchomionych przez pasy pacjentów. Duże zastrzeżenia wzbudził fakt stosowania monitoringu wizyjnego w pomieszczeniach tego typu placówek, ze względu na umiejscowienie i kształt przepisów regulujących tę kwestię.

W funkcjonowaniu pomieszczeń dla osób zatrzymanych prowadzonych przez Policję przedstawiciele Mechanizmu stwierdzili nieprawidłowości polegające na nieinformowaniu zatrzymanych o przysługujących im prawach. Podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej - EURO 2012 Krajowy Mechanizm Prewencji przeprowadził wizytacje miejsc, w których przebywali kibice zatrzymani w trakcie lub po meczu piłki nożnej⁹. We wszystkich wizytowanych miejscach stwierdzono, iż osoby zatrzymane przez Policję nie były rzetelnie informowane o swoich prawach zarówno w momencie zatrzymania, jak i w trakcie przyjmowania do placówek.

W niektórych jednostkach Policji przyjmujących zatrzymanych kibiców nie zagwarantowano wystarczającej liczby posiłków oraz ubrań zastępczych dla osób zatrzymanych.

Najwięcej zastrzeżeń w traktowaniu osób internowanych wynikało z braku uregulowań systemowych i dotyczyło niezapewnienia jakichkolwiek zajęć kulturalno-oświatowych oferowanych pacjentom oraz braku możliwości uzyskania przepustki przez pacjentów oddziałów o podstawowym zabezpieczeniu.

⁹ Wizytacjami objęto 6 pomieszczeń dla osób zatrzymanych i doprowadzonych do wytrzeźwienia (przy czym w dwóch z nich wizytacje odbyły się dwukrotnie) oraz jedną izbę wytrzeźwień.

W domach pomocy społecznej przedstawiciele Mechanizmu podnosili brak podstaw prawnych do tworzenia katalogu środków dyscyplinujących, ograniczanie prawa do kontaktu ze środowiskiem zewnętrznym oraz brak programów usamodzielniających skierowanych do mieszkańców DPS.

W większości przypadków władze poszczególnych jednostek pozytywnie odnosiły się do rekomendacji przedstawicieli Mechanizmu wydanych w wyniku wizytacji. Realizacja innych zaleceń, wymagających odpowiednich nakładów finansowych, jest monitorowana przez pracowników Mechanizmu.

Działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji to również podnoszenie świadomości społeczeństwa w zakresie ochrony osób pozbawionych wolności przed torturami oraz innym okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem. W związku z tym przedstawiciele KMP uczestniczyli w szeregu konferencji, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Podczas spotkania roboczego z Pełnomocnikami ds. Ochrony Praw Człowieka działającymi w Komendach Wojewódzkich i Komendzie Stołecznej Policji, którego tematem przewodnim była wymiana doświadczeń w dziedzinie szeroko rozumianej ochrony praw człowieka, przedstawiciel Mechanizmu przedstawił uczestnikom obrad zasady funkcjonowania KMP oraz rolę wizytacji prewencyjnych.

Analizy wynikające z pracy Rzecznika Praw Obywatelskich i KMP przedstawione zostały sędziom podczas dwóch narad zorganizowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości¹⁰. Wyniki pracy Mechanizmu dotyczące młodzieżowych ośrodków wychowawczych przedstawiciel KMP omówił również na naradzie z dyrektorami młodzieżowych ośrodków wychowawczych¹¹.

Działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji to również jedna z dziedzin współpracy międzynarodowej Rzecznika. (Szerzej na ten temat w rozdziale „Działalność międzynarodowa Rzecznika w 2012 r.”).

¹⁰ Narada odbyła się w Zakopanem, w dniach 9 -11 maja 2012 r., oraz w Popowie, w dniach 1-3 października 2012 r.

¹¹ Naradę pt. „Młodzieżowe ośrodki wychowawcze jako ogniwo systemu profilaktyki społecznej i resocjalizacji w Polsce” zorganizował Ośrodek Rozwoju Edukacji, w dniu 6 września 2012 r.

Szczegółowa analiza wykonywania przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji została zaprezentowana w odrębnym raporcie Mechanizmu z 2012 r., do którego opublikowania Państwa Strony Protokołu są zobowiązane na podstawie art. 23 OPCAT. Szczegółowe raporty z działalności KMP w Polsce z ubiegłych lat są systematycznie publikowane na stronie internetowej Rzecznika (www.rpo.gov.pl).

II. Prawo do dobrej legislacji

1. Zapewnienie obywatelom polskim możliwości uczestniczenia w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej, poprzez realizowanie prawa do inicjatywy obywatelskiej

Traktat o Unii Europejskiej stanowi między innymi, że każdy obywatel Unii ma prawo do uczestnictwa w jej życiu demokratycznym za pośrednictwem europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Na wniosek Komisji Europejskiej Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie w sprawie inicjatywy obywatelskiej¹². W ramach tej nowej formy udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej milion obywateli z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich Unii może wezwać Komisję Europejską do przedstawienia projektów aktów prawnych w dziedzinach, w których Komisja jest do tego uprawniona. Rozporządzenie weszło w życie dnia 1 kwietnia 2012 r. Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Natomiast zgodnie z art. 21 powołanego wyżej rozporządzenia każde z państw członkowskich zgłasza Komisji przepisy szczegółowe przyjęte w celu wykonania niniejszego rozporządzenia. Rzecznik zwróciła się¹³ do Prezesa Rady Ministrów o poinformowanie, czy zostały podjęte prace legislacyjne nad szczegółowymi przepisami mającymi na celu wykonanie rozporządzenia Nr 211/2011. W myśl przepisów tego rozporządzenia inicjatywa obywatelska może być realizowana poprzez składanie deklaracji poparcia w formie papierowej lub deklaracji podpisanych elektronicznie za pomocą zaawansowanego podpisu elektronicznego. W związku z powyższym Rzecznik zaproponowała także rozważenie zasadności wprowadzenia możliwości elektronicznego trybu składania poparcia dla krajowej inicjatywy ustawodawczej.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienie Minister Spraw Wewnętrznych poinformował¹⁴, że zgodnie z rozporządzeniem państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do wyznaczenia

¹² Rozporządzenie z 16 lutego 2011 r. Nr 211/2011. (Dz.Urz. UE L65).

¹³ RPO-691543-I/11 z 5 stycznia 2012 r.

¹⁴ Pismo z 6 marca 2012 r.

właściwych organów, które będą odpowiedzialne za wydawanie certyfikatu poświadczającego systemu zbierania deklaracji on-line oraz koordynowanie procesu weryfikacji deklaracji poparcia. W Polsce organem odpowiedzialnym za wykonywanie ww. zadań będzie Departament Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. W Ministerstwie zostały podjęte prace legislacyjne mające na celu opracowanie przepisów rangi ustawowej, pozwalających na wdrożenie przepisów rozporządzenia.

Minister Spraw Wewnętrznych poinformował¹⁵ również o stanowisku Ministra Administracji i Cyfryzacji, że obowiązujące ramy prawne w niewystarczającym stopniu umożliwiają obywatelom wykorzystywanie instytucji demokracji bezpośredniej, w tym obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jako narzędzi efektywnego udziału w życiu publicznym. Na taki stan rzeczy wpływa m.in. brak możliwości zbierania podpisów pod projektem ustawy on-line. Stąd też planowane jest podjęcie prac koncepcyjnych nad nowelizacją Kodeksu wyborczego w zakresie wprowadzenia możliwości głosowania w drodze elektronicznej. Mając na uwadze, że problematyka związana z obywatelską inicjatywą ustawodawczą, referendum ogólnokrajowym oraz referendum lokalnym dotyczy – podobnie jak głosowanie drogą elektroniczną – praw i wolności obywatelskich, a rozważane zmiany mają podobny zakres przedmiotowy, w ramach wskazanych prac legislacyjnych dokonana zostanie analiza obowiązujących rozwiązań prawnych w tym zakresie.

2. Kryteria i zasady oceny czasopism naukowych

W wystąpieniu do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego Rzecznik sygnalizowała, że środowiska naukowe wyrażają zastrzeżenia dotyczące nowych kryteriów i zasad oceny czasopism naukowych. Kwestionowane było m.in. przyjęcie jednakowych kryteriów oceny czasopism naukowych dla wszystkich dyscyplin naukowych, bez uwzględnienia ich specyfiki. Dotyczy to w szczególności wielu dyscyplin z zakresu humanistyki i nauk społecznych, w tym nauk prawnych. W ocenie Rzecznika istotne wątpliwości budzi stan prawny obowiązujący w omawianym zakresie.

¹⁵ Pismo z 6 marca 2012 r.

Dotychczas bowiem minister właściwy do spraw nauki nie wydał, na podstawie art. 44 ust. 2 ustawy o zasadach finansowania nauki¹⁶, rozporządzenia, które określałoby kryteria i tryb przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym, w tym szczegółowe parametry i kryteria ich oceny, sposób przeprowadzania kompleksowej oceny jakości działalności naukowej lub badawczo – rozwojowej, sposób dokumentowania wyników oceny – mając na uwadze specyfikę każdej z czterech dziedzin nauki, z uwzględnieniem wielkości, rodzaju i profilu naukowego jednostek naukowych, odrębnych dla instytutów Polskiej Akademii Nauk, Polskiej Akademii Umiejętności, a także podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni, instytutów badawczych i innych jednostek naukowych. W świetle powyższego pojawia się istotny z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady praworządności problem, na jakiej podstawie prawnej resort określa kryteria i zasady oceny czasopism naukowych. Kryteria i zasady oceny powinny wynikać z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Dlatego Rzecznik zwróciła się¹⁷ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁸ Rzecznika, że głównym powodem wprowadzenia systemu oceny czasopism naukowych jest umiędzynarodowienie nauki polskiej. Jednym ze sposobów osiągnięcia powyższego celu powinno być podjęcie starań o wprowadzenie polskich czasopism z zakresu nauk humanistycznych i społecznych do obiegu międzynarodowego, co wiąże się z koniecznością spełnienia przez nie odpowiednich standardów. Rozporządzenie w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym stanowi podstawę do wydania komunikatu w sprawie wykazu czasopism punktowanych.

Prace nad projektem powyższej regulacji zakończyły się wydaniem rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie

¹⁶ Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. (Dz.U. Nr 96, poz. 615, z późn. zm.).

¹⁷ RPO-693699-I/11 z 17 lutego 2012 r.

¹⁸ Pismo z 16 maja 2012 r.

kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym¹⁹.

3. Wątpliwości dotyczące niektórych rozwiązań prawnych przyjętych na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Analiza ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁰, budzi wątpliwości co do prawidłowości przyjętych na jej gruncie rozwiązań prawnych, mających skutek wobec poszczególnych beneficjentów. Wątpliwości budzi brak jednolitej procedury odwoławczej dotyczącej dofinansowania z regionalnych programów operacyjnych. Procedura odwoławcza wynika z aktów nie mających charakteru powszechnie obowiązującego. W praktyce poszkodowanymi w związku z takim uregulowaniem procedury odwoławczej są przede wszystkim beneficjenci. Pomimo uchylenia przepisu omawianej ustawy, upoważniającego Ministra Rozwoju Regionalnego do wydawania wytycznych, nadal wytyczne te znajdują zastosowanie w odniesieniu do procedury odwoławczej i wywierają wpływ na prawa i obowiązki beneficjentów, co budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Po otrzymaniu informacji o negatywnej ocenie wniosku, wnioskodawca może wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego. Wnioskodawca nie ma jednak możliwości zweryfikowania oceny projektu ze względu na uzyskaną ilość punktów. Całkowite wyłączenie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym wskazanie, że informacje instytucji co do wniosku beneficjenta nie stanowią decyzji administracyjnej, także w ramach procedury odwoławczej, należy ocenić jako nieprawidłowe i z punktu widzenia ochrony praw beneficjentów niewystarczające. Rzecznik zwróciła się²¹ do Ministra Rozwoju Regionalnego o zajęcie stanowiska w poruszonych kwestiach.

Minister poinformowała²², że nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przygotowywana w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego polega na: określeniu terminów wnoszenia i rozpatrywania

¹⁹Rozporządzenie z 13 lipca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 877).

²⁰ Ustawa z 6 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

²¹ RPO-665405-I/11 z 23 marca 2012 r.

²² Pismo z 24 kwietnia 2012 r.

środków odwoławczych; określeniu środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy; doprecyzowaniu zakresu, w jakim możliwe jest wniesienie środka odwoławczego (poprzez dookreślenie, co należy rozumieć przez negatywną ocenę projektu); określeniu instytucji właściwych do rozpatrzenia środków odwoławczych; wskazaniu, że zakresem procedury odwoławczej powinny być objęte jedynie te kryteria, których ocena była zanegowana przez wnioskodawcę; doprecyzowaniu ustawy poprzez wskazanie, że skarga do sądu administracyjnego może być wniesiona po otrzymaniu ostatecznego rozstrzygnięcia środka odwoławczego przewidzianego w przedsądowej fazie procedury odwoławczej, określonego w ustawie i po otrzymaniu pouczenia w tym zakresie; opracowaniu przepisów przejściowych.

4. Udział obywateli w procesie stanowienia prawa

W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik postulowała poddanie analizie dotychczasowych rozwiązań odnoszących się do partycypacji obywateli w procesie legislacyjnym i szersze uwzględnienie w modelu tych konsultacji nowych środków technicznych. Podsumowując wnioski z przeprowadzonych przez Rzecznika spotkań odnoszących się do procesu konsultacji społecznych, do najważniejszych postulatów w tym zakresie należą: maksymalna jawność dokumentów odnoszących się do procesu legislacyjnego na każdym możliwym etapie, powszechna dostępność konsultacji społecznych oraz maksymalne wykorzystanie nowoczesnych technologii, zwłaszcza Internetu. Jednocześnie Rzecznik zwracała uwagę na przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki dokument „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych” rekomendowany do stosowania przez Radę Ministrów. Przedstawione zostały w nim szczegółowe zalecenia dotyczące przebiegu konsultacji społecznych na poziomie rządowym. Stosowanie przyjętych w dokumencie zaleceń mogłoby wpłynąć znacząco na poprawę jakości procesu legislacyjnego i poszanowanie praw i wolności obywatelskich. Rzecznik zwróciła się²³ do

²³ RPO-691012-I/12 z 23 marca 2012 r.

Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie informacji na temat działań podejmowanych przez Radę Ministrów w tym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano²⁴ Rzecznika, że wskazane w wystąpieniu postulaty uwzględniania bezpośredniego udziału obywateli w procesie legislacyjnym realizowane są w rządowej procedurze prac nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw w formie m.in. konsultacji społecznych. W celu usprawnienia przebiegu rządowego procesu legislacyjnego Rządowe Centrum Legislacji opracowało funkcjonujący od 1 lutego 2011 r. system udostępniania wszystkich projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych oraz dokumentów dotyczących prac nad nimi w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Prezes Rady Ministrów zobowiązał członków Rady Ministrów do przeanalizowania procedury konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych dokumentów rządowych oraz do przedstawienia propozycji rozwiązań mających na celu poprawę efektywności i transparentności konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych, a także podniesienie jakości tworzonego prawa. Propozycje rozwiązań i wnioski w tej sprawie przekazane przez członków Rządu zostały przesłane ministerstwom do analizy i ewentualnego wykorzystania. Ponadto Rządowe Centrum Legislacji rozpoczęło prace nad projektem systemu informatycznego, który ma objąć wszystkie etapy rządowego procesu legislacyjnego oraz umożliwić prowadzenie prac przy wykorzystaniu elektronicznych wersji dokumentów rządowych.

5. Niespójność regulacji dotyczących wydawania odpisów z ksiąg wieczystych

W piśmie do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zasygnalizowała, że ustawa o księgach wieczystych i hipotece²⁵ odmiennie reguluje kwestię wydawania odpisów ksiąg wieczystych prowadzonych w wersji „tradycyjnej” oraz odpisów ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie informatycznym. W przypadku tych ostatnich zasadą jest możliwość uzyskania odpisu księgi na żądanie każdego podmiotu, natomiast

²⁴ Pismo z 19 czerwca 2012 r.

²⁵ Ustawa z 6 lipca 1982 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361, z późn. zm.).

w przypadku ksiąg wieczystych „tradycyjnych” ta forma jawności księgi jest limitowana. Trudno wskazać przyczyny uzasadniające takie rozwiązanie. Wprawdzie obecnie większość sądów prowadzi księgi wyłącznie w postaci informatycznej, niemniej jednak migracje ksiąg wieczystych nie są w pełni zakończone, zatem problem z otrzymaniem odpisu z „tradycyjnej” księgi wieczystej może być aktualny przez następnych kilka lat. Kolejnym problemem wskazywanym we wnioskach do Rzecznika było zróżnicowanie przesłanek warunkujących dostęp do akt księgi wieczystej i uzyskanie odpisów znajdujących się tam dokumentów. Zdaniem skarżących trudno znaleźć racjonalne przyczyny, dla których uzyskanie odpisów dokumentów z akt księgi wieczystej jest dostępne szerokiemu kręgowi podmiotów („zainteresowanym”), natomiast, gdy dany podmiot chce wyłącznie przejrzeć akta księgi wieczystej, musi wykazać „interes prawny”, pojęcia te nie są tożsame. Ustawa zapewnia szeroki dostęp do możliwości uzyskania odpisów z akt księgi wieczystej, tymczasem zgodnie z § 202 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych²⁶, odpis lub wypis z dokumentu załączonego do akt księgi wieczystej sporządzany i wydawany jest na żądanie osoby mającej interes prawny. Wydaje się zatem, że przepisy, które konkretyzują zasadę jawności ksiąg wieczystych wymagają analizy i ewentualnej korekty, która zapewni spójność regulacji oraz wzmocni jej gwarancyjny charakter. Rzecznik zwróciła się²⁷ do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował²⁸, że art. 36² ust. 1 i 2 oraz art. 36⁴ ust. 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece różnicują krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania odpisu księgi wieczystej. Byłoby zatem właściwe ujednoczenie przepisów regulujących te kwestie w najbliższych pracach legislacyjnych dotyczących ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Przeglądanie akt ksiąg wieczystych oraz wydawanie odpisów dokumentów znajdujących się w tych aktach regulują art. 36¹ ust. 4 i art. 36² ust. 3 wspomnianej ustawy. Przepisy te

²⁶ Rozporządzenie z 23 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 249, z późn. zm.).

²⁷ RPO-632466-IV/09 z 10 maja 2012 r.

²⁸ Pismo z 19 czerwca 2012 r.

wprowadzają ograniczenia podmiotowe w realizacji uprawnień w nich określonych. Udostępnianie akt ksiąg wieczystych do przejrzenia tylko osobom mającym interes prawny jest w pełni uzasadnione. Zasada jawności formalnej ksiąg wieczystych odnosi się wyłącznie do ksiąg, brak jest zatem uzasadnienia dla powszechnego udostępniania odpisów dokumentów znajdujących się w aktach. Dlatego ustawodawca w art. 36² ust. 3 ustawy zdecydował się przyznać to uprawnienie jedynie osobom zainteresowanym oraz podmiotom enumeratywnie wymienionym w tym przepisie. Zmiany wymaga natomiast przepis § 202 ust. 4 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, zgodnie z którym na żądanie osoby mającej interes prawny przewodniczący wydziału może sporządzić odpis lub wypis z dokumentu załączonego do akt księgi wieczystej, stanowiącego podstawę wpisu, albo jego kserokopię i wydać tej osobie, po uprzednim zaopatrzeniu w pieczęć urzędową, datę i czytelny podpis. Rozporządzenie nie może określać kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania odpisów dokumentów złożonych do akt księgi wieczystej w sposób odmienny od regulacji ustawowej. Rozbieżność ta zostanie usunięta w toku najbliższych prac legislacyjnych nad Regulaminem urzędowania sądów powszechnych.

Ponieważ jednak ostatnia nowelizacja²⁹ rozporządzenia pozostawiła § 202 ust. 4 w niezmienionej treści, problem ten zostanie podniesiony w kolejnym wystąpieniu.

6. Brak podstaw prawnych do wprowadzenia odpłatności za wydawanie zaświadczeń potwierdzających kwalifikacje polskiego farmaceuty

W toku badania sprawy indywidualnej dotyczącej nadmiernej wysokości pobieranej opłaty za wydanie przez Naczelną Radę Aptekarską zaświadczenia potwierdzającego kwalifikacje polskiego farmaceuty ujawnił się problem braku podstaw prawnych do wprowadzenia przez Naczelną Radę Aptekarską odpłatności za wydawanie wymienionych zaświadczeń, który został przedstawiony Ministrowi Zdrowia we wcześniejszym wystąpieniu³⁰ Rzecznika. W odpowiedzi Minister jako

²⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19 września 2012 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1070).

³⁰ Informacja RPO za 2011 r., str. 27-28.

podstawę prawną pobierania omawianych opłat wskazał art. 1 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej³¹. Zdaniem Rzecznika nie sposób podzielić zaprezentowanego poglądu, że Naczelna Rada Aptekarska pobiera opłatę skarbową za wydanie wspomnianego zaświadczenia, skoro podstawę prawną żądania opłaty stanowi uchwała Naczelnej Rady Aptekarskiej, a nie przepisy ustawy o opłacie skarbowej, które ustalają wysokość tej opłaty. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwróciła się³² do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie oraz rozważenie potrzeby podjęcia działań w kierunku wyeliminowania z obrotu prawnego wymienionej uchwały Naczelnej Rady Aptekarskiej.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister Zdrowia zwrócił się³³ do Prezesa Naczelnej Rady Aptekarskiej o podjęcie uwzględniającej obecny stan prawny uchwały w sprawie opłat za zaświadczenia. Obecnie obowiązujące przepisy ustawy o izbach aptekarskich nie zawierają bowiem upoważnienia dla Naczelnej Rady Aptekarskiej do pobierania opłat tytułem zwrotu kosztów wydania zaświadczenia.

7. Ustawowa regulacja prawa do petycji

Jednym z priorytetów Rzecznika jest wspieranie udziału obywateli w procesie decyzyjnym. Zgodnie z art. 63 Konstytucji „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.” Kodeks postępowania administracyjnego³⁴ szczegółowo reguluje tryb składania skarg i wniosków, jednak nie zawiera szczegółowych postanowień odnoszących się do petycji. Rzecznik zwróciła się³⁵ do Marszałka Senatu o rozważenie powrotu do przygotowanego w poprzedniej kadencji Senatu

³¹ Ustawa z 16 listopada 2006 r. (Dz.U. Nr 225, poz. 1635, z późn. zm.).

³² RPO-687526-V/11 z 8 lutego 2012 r.

³³ Pismo z 17 maja 2012 r.

³⁴ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).

³⁵ RPO-584559-I/08 z 18 kwietnia 2012 r.

projekt ustawy o petycjach i ponownej analizie wprowadzenia do polskiego systemu prawnego proponowanych w nim rozwiązań.

W wyniku wystąpienia Rzecznika w Senacie odbyła się konferencja „Prawo petycji” zorganizowana przez Rzecznika i Senat RP. Do łaski marszałkowskiej senatorzy wnieśli zaś projekt ustawy o petycjach.

8. Przepisy regulujące materię koncesji na rozpowszechnianie programów

Rzecznik skierowała³⁶ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy o radiofonii i telewizji³⁷ z Konstytucją.

W związku z badanymi przez Rzecznika sprawami postępowania koncesyjnego dotyczącego rozpowszechniania programu telewizyjnego drogą rozsiewczą naziemną w sposób cyfrowy ujawnił się problem konstytucyjności przepisów regulujących materię koncesji na rozpowszechnianie programów. Rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, z wyjątkiem programów publicznej radiofonii i telewizji, wymaga uzyskania koncesji. Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji podejmuje decyzję w sprawie koncesji na podstawie uchwały Krajowej Rady.

Warunki, jakie musi spełnić wnioskodawca ubiegający się o koncesję zostały określone w przepisach ustawy o radiofonii i telewizji. Warunki te nie tworzą katalogu zamkniętego, skoro „w postępowaniu o udzielenie koncesji ocenia się w szczególności” kryteria wymienione w ustawie. W rezultacie przedmiotem oceny organu koncesyjnego mogą być także inne, bliżej niezdefiniowane przez ustawodawcę kryteria. Ustawodawca wprowadził zatem otwarty katalog przesłanek, które powinien brać pod uwagę organ koncesyjny w trakcie postępowania o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych, a więc upoważnienie blankietowe dla tego organu.

Zgodnie zaś z ustawą o radiofonii i telewizji, w postępowaniu o udzielenie koncesji ocenia się możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu. Odwołanie się przez

³⁶ RPO-691496-V/12 z 27 czerwca 2012 r., sygn. akt K 29/12.

³⁷ Ustawa z 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, z późn. zm.).

ustawodawcę do kryterium „możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu” jest mało precyzyjne i pozostawia zbyt duży margines swobody decyzyjnej organowi koncesyjnemu. Ocena spełnienia przesłanki zawartej w art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji następuje poprzez analizę danych zawartych we wniosku o udzielenie koncesji.

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

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

9. Legalizacja samowoli budowlanej

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem związany z instytucją legalizacji samowoli budowlanej, która do obowiązującego porządku prawnego została wprowadzona ustawą o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw³⁸. Do zalegalizowania samowolnie wzniesionego obiektu konieczne jest przedstawienie przez inwestora dokumentów pozwalających ocenić czy istnieje możliwość legalizacji, a także uiszczenie opłaty legalizacyjnej. Na podstawie skarg napływających do Rzecznika można stwierdzić, że najważniejszymi barierami, z którymi muszą się zmierzyć inwestorzy przystępujący do legalizacji samowoli budowlanej, jest zbyt krótki termin uiszczenia opłaty legalizacyjnej oraz kontrowersje co do możliwości jej umorzenia bądź rozłożenia na raty. W ocenie Rzecznika siedmiodniowy termin na uiszczenie opłaty legalizacyjnej powoduje, że możliwość

³⁸ Ustawa z 27 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 718, z późn. zm.).

skorzystania z legalizacji samowoli budowlanej staje się iluzoryczna i dostępna tylko dla osób zamożnych, posiadających wolne środki finansowe, które mogą zostać niezwłocznie przeznaczone na uiszczenie opłaty. W przypadku nieuiszczenia opłaty legalizacyjnej w terminie organ nadzoru budowlanego zobowiązany jest do wydania decyzji o nakazie rozbiórki. Termin uiszczenia opłaty legalizacyjnej nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do jej wysokości i powinien zostać w większym stopniu dostosowany do poziomu zamożności społeczeństwa i realnych możliwości uiszczenia opłaty w terminie. Możliwość stosowania ulg i umorzeń w uiszczaniu opłaty legalizacyjnej pozwoliłaby na skorzystanie z legalizacji samowoli budowlanej znacznie większej liczbie inwestorów. Analiza dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie prowadzi jednak do wniosku, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwe rozłożenie opłaty legalizacyjnej na raty bądź jej umorzenie w całości lub części. Rzecznik zwróciła się³⁹ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister poinformował⁴⁰, że inwestor, dokonując samowoli budowlanej, musi liczyć się z nieuchronnością przeprowadzenia postępowania legalizacyjnego, a więc i nałożeniem obowiązku uiszczenia opłaty legalizacyjnej w przypadku możliwości legalizacji inwestycji. W rezultacie inwestor już w trakcie prowadzenia postępowania legalizacyjnego dysponuje czasem na zebranie wystarczających środków finansowych. Działanie organów nadzoru budowlanego w sprawach dotyczących samowoli budowlanych powinno być szybkie i nieuniknione. Wydłużenie terminu uiszczenia opłaty legalizacyjnej do proponowanych 6-12 miesięcy znacząco oddaliłoby moment realizacji głównego celu postępowania, tj. doprowadzenia nielegalnej budowy do stanu zgodnego z prawem. Dlatego też zmiana terminu uiszczenia opłaty legalizacyjnej nie jest uzasadniona. W kwestii dopuszczalności umorzenia bądź rozłożenia na raty opłaty legalizacyjnej orzekają organy podatkowe. W ocenie Ministerstwa cel oraz istota opłaty legalizacyjnej nie stoją na

³⁹ RPO-683319-IV/11 z 30 lipca 2012 r.

⁴⁰ Pismo z 27 listopada 2012 r.

przeszkodzie rozkładaniu tej opłaty na raty ani odraczaniu terminu jej płatności.

Ponieważ jednak pogląd prezentowany przez Ministra nie jest jednolicie akceptowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, Rzecznik oczekuje na rozstrzygnięcie tych kwestii przez Naczelny Sąd Administracyjny, przed którym aktualnie zawisły tego rodzaju sprawy. W zależności od stanowiska NSA zostaną podjęte decyzje co do dalszych ewentualnych działań w tej sprawie.

10. Brak ustawowej regulacji zasad rozliczeń wkładów mieszkaniowych zwracanych uprawnionym w sytuacji, gdy lokal nie może być zbyty w drodze przetargu

Rzecznik skierowała⁴¹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁴² w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące problemów związanych z rozliczeniem wkładów mieszkaniowych wpłaconych przede wszystkim w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w związku z uzyskaniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, zwracanych obecnie z powodu wygaśnięcia tego prawa lub odziedziczenia prawa do wkładu. W obowiązującym prawie brak przepisów ustawowych pozwalających na jednoznaczne określenie zasad, według których należy zwracać osobom uprawnionym wartość wkładu mieszkaniowego po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu albo w sytuacji, gdy prawo to nie wygasa, lecz osoby inne niż beneficjent prawa mają roszczenie

⁴¹ RPO-668772-IV/12 z 1 sierpnia 2012 r., sygn. akt K 36/12.

⁴² Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 116, poz. 1119, z późn. zm.).

o zwrot na ich rzecz wkładu mieszkaniowego. Brak też przepisów pozwalających określić wysokość wkładu mieszkaniowego należnego od osoby, która uzyskuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, do którego wygasło lokatorskie prawo służące innej osobie. W przedmiotowej sprawie doszło do pominięcia ustawodawczego. Ustawodawca nie wywiązał się w zaskarżonym zakresie z obowiązku stanowienia prawa w sposób gwarantujący należyłą ochronę praw majątkowych. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

11. Opóźnienia w realizowaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych do wydania aktów wykonawczych

W 2012 r. nadal występowało zjawisko opóźnienia w realizowaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych, co powodowało, że wchodzące w życie ustawy nie mogły być w pełni stosowane. Nie zostało wydane m.in.: na podstawie art. 23 ust. 15 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁴³ rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów, określające sposoby przetwarzania danych i informacji, o których mowa w ust. 1 art. 23 ustawy o CBA, rozporządzenie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, określające warunki i tryb występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje (art. 94 ust. 5 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym⁴⁴), rozporządzenie Rady Ministrów określające szczegółowe warunki oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych (art. 25c ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym⁴⁵), rozporządzenie Rady Ministrów regulujące sposób, tryb i standardy techniczne tworzenia i prowadzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (art. 24b ust. 4 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴⁶), rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu określające sposób, tryb oraz warunki

⁴³ Ustawa z 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 621).

⁴⁴ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).

⁴⁵ Ustawa z 22 czerwca 2001 r. (Dz.U. Nr 67, poz. 679, z późn. zm.).

⁴⁶ Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.).

techniczne gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych (art. 129g ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym⁴⁷). Rzecznik zwróciła się⁴⁸ do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań zmierzających do jak najszybszego zrealizowania przez właściwe organy wszystkich ustawowych upoważnień do wydania rozporządzeń.

W dniu 24 stycznia 2013 r. Rzecznik otrzymał⁴⁹ odpowiedź od Prezesa Rządowego Centrum Legislacji. Zgodnie z przekazanymi informacjami Rada Ministrów sukcesywnie pracuje nad wykonaniem wszystkich ustawowych delegacji. Zagadnienie to w dalszym ciągu będzie przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

12. System kar orzekanych za popełnienie czynów spenalizowanych w art. 27 a ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym⁵⁰

Na tle spraw podejmowanych przez Rzecznika wyłoniła się problematyka dotycząca systemu kar orzekanych za popełnienie niedozwolonych czynów, spenalizowanych w art. 27 a ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym. W przekonaniu Rzecznika system ten cechuje się nadmierną surowością i nieproporcjonalnością grożącej kary w stosunku do przewinienia, a nadto może naruszać konstytucyjną zasadę równości. Konstrukcja przepisu art. 27a ustawy o rybactwie śródlądowym, poprzez nałożenie na sąd obowiązku obligatoryjnego orzekania środków karnych za czyny spenalizowane w tym przepisie, wyeliminowała możliwość nałożenia za te czyny kary w drodze mandatu karnego. Niezwykle surową sankcją karną za czyny będące wykroczeniami z art. 27 a ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym jest trwale odebranie karty wędkarskiej albo karty łowiectwa podwodnego bądź jej przekazanie do depozytu sądowego na okres nie krótszy niż 12 miesięcy, do czasu złożenia przez osobę ukaraną ponownego egzaminu z wynikiem pozytywnym. Wątpliwości co do adekwatności i proporcjonalności wzbudza ponadto środek karny polegający na przepadku przedmiotów

⁴⁷ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.).

⁴⁸ RPO-583307-I/12 z 8 października 2012 r.

⁴⁹ Pismo z 24 stycznia 2013 r.

⁵⁰ Ustawa z 18 kwietnia 1985 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471, z późn. zm.).

niestanowiących własności sprawcy, a także obligatoryjność orzekania przez sąd o podaniu orzeczenia o ukaraniu za czyny z art. 27a ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym do publicznej wiadomości. Rzecznik zwróciła się⁵¹ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o poinformowanie, czy przewidywane są zmiany legislacyjne, które stanowiłyby rozwiązanie przedstawionego problemu.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁵², że w dniu 25 lipca 2012 r. wniesiono do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym oraz ustawy Prawo wodne. Projekt ten zawiera m.in. propozycje zmian w zakresie przepisów karnych, które pozwolą na zlikwidowanie rozbieżności i umożliwią stosowanie mandatowania przez wszystkie uprawnione organy, co ułatwi współpracę organów, w szczególności Państwowej Straży Rybackiej i Policji, w zakresie przestrzegania przepisów o rybactwie śródlądowym, a także ograniczy stosowanie środków karnych do uzasadnionych przypadków.

Rzecznik oczekuje na rezultaty tych prac legislacyjnych.

13. Brak wytycznych ustawowych dotyczących kryteriów ustalania maksymalnej wysokości opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁵³ Rzecznika o stwierdzenie niezgodności art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵⁴ w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji oraz § 29 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości

⁵¹ RPO-692622-II/12 z 11 października 2012 r.

⁵² Pismo z 22 listopada 2012 r.

⁵³ Informacja RPO za 2011 r., str. 24.

⁵⁴ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473, z późn. zm.).

oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego⁵⁵ – z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zarzuty Rzecznika dotyczyły przede wszystkim tego, że upoważnienie ustawowe nie zawiera wytycznych pozwalających na ustalenie, czym powinien kierować się organ określając w rozporządzeniu maksymalną wysokość opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień.

Wyrokiem⁵⁶ Trybunału Konstytucyjnego przepisy zaskarżone przez Rzecznika uznane zostały za niezgodne z Konstytucją. Niestety, pomimo odroczenia wejścia w życie orzeczenia, obecnie w zakresie opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień występuje luka prawna. Uchwalona przez parlament ustawa została bowiem skierowana przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej.

14. Sposób ustalania opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego

Do Rzecznika wpływały skargi na arbitralność wyliczania opłat za udostępnienie danych i informacji zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. Opłaty te, nałożone ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵⁷, wyliczane są jednak na podstawie szczegółowych rozwiązań przewidzianych w akcie wykonawczym⁵⁸. Wątpliwości Rzecznika wzbudziła konstrukcja upoważnienia ustawowego, które dotyczy należności o charakterze daniny publicznej. Jest to materia zastrzeżona konstytucyjnie dla aktu o randze ustawy, a nie wykonawczego. Zawarte w ustawie upoważnienie nie spełnia ponadto konstytucyjnego warunku szczegółowości pod względem treściowym. Z tego powodu Rzecznik skierowała⁵⁹ do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b Prawa

⁵⁵ Rozporządzenie z 4 lutego 2004 r. (Dz.U. Nr 20, poz. 192, z późn. zm.).

⁵⁶ Wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11.

⁵⁷ Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.).

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (Dz.U. Nr 37, poz. 333).

⁵⁹ RPO-669547-IV/11z 12 lipca 2012 r., K 30/12.

geodezyjnego i kartograficznego z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 217 Konstytucji.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

III. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki

A. Sądownictwo i prokuratura

1. Reorganizacja sądów

W 2012 r. do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących założeń projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, utworzenia zamiejscowych wydziałów w niektórych sądach rejonowych, zmiany rozporządzenia w sprawie sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości. Projekt rozporządzenia został przesłany do sądów w związku z planami likwidacji sądów powszechnych o obsadzie do 14 stanowisk sędziowskich, zakładającymi zniesienie około 122 sądów. W ocenie skarżących decyzji o likwidacji niektórych sądów nie uzasadniają żadne względy merytoryczne ani ekonomiczne. Wskazuje się także, że projekt rozporządzenia powstał bez odpowiednich konsultacji ze środowiskami lokalnymi i samorządowymi. W większości skarg podniesiono również obawy co do ewentualnej likwidacji wydziałów ksiąg wieczystych. Takie zmiany utrudniłyby dostęp mieszkańcom powiatów do ksiąg wieczystych z uwagi na odległości związane z dojazdem do siedzib sądów. W opinii Rzecznika przy znoszeniu sądów należy kierować się wszechstronną analizą, zapewniającą realizację konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu, tj. kierując się m.in. względami sprawności postępowań sądowych, ilością zakończonych spraw przez sędziów danego sądu, względami ekonomicznymi, słusznymi interesami obywateli, a także umożliwieniem dostępu obywatelom do wymiaru sprawiedliwości, również w aspekcie fizycznego dostępu do siedzib sądów. Rzecznik zwróciła się⁶⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie szczegółowych kryteriów, na podstawie których dokonana ma zostać reorganizacja sądów, wyjaśnienie czy wskazane powyżej czynniki są brane pod uwagę przy podejmowanych decyzjach oraz powiadomienie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

⁶⁰ RPO-692445-I/12 z 29 lutego 2012 r.

W odpowiedzi poinformowano⁶¹ Rzecznika, że prowadzona przez Ministra Sprawiedliwości polityka służyć ma doprowadzeniu sądownictwa powszechnego, w tym jego struktury organizacyjnej, do stanu porównywalnego ze standardem sądownictwa w państwach Unii Europejskiej oraz spełnienie przez sądownictwo powszechne wymogów Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Rzeczpospolita Polska ma bowiem, wypływający z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji, obowiązek takiego organizowania systemu jurysdykcyjnego, aby właściwe sądy mogły podołać rozstrzyganiu spraw w rozsądnych terminach. Zasadnicze bariery na drodze realizacji tego celu to m.in. niewłaściwa (niedostosowana do bieżącego wpływu spraw) alokacja zasobów etatowych sądownictwa powszechnego, w szczególności w grupie etatów orzeczniczych, oraz wadliwa struktura organizacyjna sądownictwa powszechnego, utrudniająca wykorzystywanie zasobów etatowych stosownie do zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Postanowienia odnoszące się do wskazanej wyżej materii, stanowiące pierwotnie jeden projekt rozporządzenia, zostały zawarte w dwóch odrębnych aktach prawnych, tj.: w rozporządzeniu z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych⁶² oraz w rozporządzeniu z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych⁶³.

2. Regulacje prawne dotyczące przeniesienia sędziego w stan spoczynku

Na tle skarg badanych przez Rzecznika ujawnił się problem prawidłowości regulacji prawnych zawartych w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa⁶⁴ oraz w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych⁶⁵. W myśl art. 70 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych

⁶¹ Pismo z 20 marca 2012 r.

⁶² Rozporządzenie z 5 października 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1121).

⁶³ Rozporządzenie z 25 października 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1223).

⁶⁴ Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz.U. Nr 126, poz. 714, z późn. zm.).

⁶⁵ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

⁴⁸ RPO-702889-III/12 z 9 lipca 2012 r.

sędziego przenosi się w stan spoczynku na jego wniosek albo na wniosek właściwego kolegium sądu, jeżeli z powodu choroby lub utraty sił uznany został przez lekarza orzecznika ZUS za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków sędziego. Zgodnie z art. 71 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku, na wniosek kolegium właściwego sądu, jeżeli z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia nie pełni służby przez okres roku. Z art. 44 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wynika, że uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje jednak w sprawach przeniesienia sędziego w stan spoczynku. Przepis ten jest sprzeczny z art. 73 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych, który przewiduje odwołanie w sprawach przeniesienia sędziego w stan spoczynku, a także z art. 180 ust. 3 Konstytucji stanowiącym, że tryb postępowania oraz sposób odwołania się do sądu w sprawie przeniesienia sędziego w stan spoczynku określa ustawa. Ponadto istnieją wątpliwości co do zgodności z art. 178 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków budzi art. 94 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa do wynagrodzenia dla sędziego nieobecnego w pracy z tytułu choroby trwającej powyżej roku, w sytuacji gdy nie została podjęta decyzja o przeniesieniu go w stan spoczynku. Rzecznik zwróciła się⁶⁶ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zasadności podjęcia działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

Minister poinformował⁶⁷ Rzecznika, że kwestionowane przepisy ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa nie odbierają możliwości odwołania się od decyzji Rady o przeniesieniu sędziego w stan spoczynku. Art. 44 ust. 1 ustawy przewiduje prawo wniesienia odwołania

⁶⁷ Pismo z 10 października 2012 r.

od uchwały Rady do Sądu Najwyższego. Co prawda możliwość taka jest zasadniczo wyłączona w przypadku wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku, niemniej jednak art. 73 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych zakłada możliwość takiego odwołania, w sytuacjach określonych w art. 70 i 71 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Biorąc pod uwagę konieczność dostosowania sprzecznego brzmienia przepisów, sugestia Rzecznika zostanie wzięta pod uwagę podczas kolejnej nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Drugi z problemów zasygnalizowanych w wystąpieniu Rzecznika wiąże się z dwojakim rodzajem zobowiązań zawodowych sędziego, który z jednej strony jest stosunkiem służby, wynikającym z przekazanej władzy sądowniczej, z drugiej zaś stosunkiem pracy, który łączy go z jednostką sądową. Konstatację tę potwierdza orzecznictwo Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 14 lutego 2007 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że konstytucyjne zagwarantowanie prawa sędziego do wynagrodzenia albo uposażenia w stanie spoczynku nakazuje Krajowej Radzie Sądownictwa przeniesienie w stan spoczynku w takim momencie, aby sędzia nie był pozbawiony wynagrodzenia lub uposażenia w żadnym okresie. Wobec powyższego postulowana w wystąpieniu Rzecznika nowelizacja art. 94 ust. 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych wydaje się nieuzasadniona.

3. Możliwość utrwalania przez stronę przebiegu rozprawy w procesie cywilnym za pomocą urzędu rejestrującego

W 2011 r. Rzecznik zwróciła się⁶⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w kwestii możliwości rejestrowania przez strony przebiegu rozprawy w postępowaniu cywilnym. Ze stanowiska przedstawionego Rzecznikowi wynikało, że nie zachodzi potrzeba podjęcia działań legislacyjnych w postulowanym zakresie. W 2012 r. Rzecznik nadal otrzymywała skargi osób chcących zarejestrować przebieg rozprawy, na co nie zezwalali przewodniczący. Chodziło o sytuacje, w których sporządzany był jedynie protokół pisemny pod kierunkiem przewodniczącego. W takich sytuacjach

⁶⁸ Informacja RPO za 2011 r., str. 34.

strony, obawiając się odmowy przewodniczącego, chcą rejestrować przebieg rozpraw, bez informowania o tym. Rzecznik zwróciła się⁶⁹ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej, aby doprowadzić do wyraźnej regulacji ustawowej opisanego problemu, podobnie jak to ma miejsce w procedurze karnej.

Minister poinformował⁷⁰ Rzecznika, że w projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw proponuje się wprowadzenie do k.p.c. przepisu wzorowanego na treści art. 358 Kodeksu postępowania karnego. Według projektowanej regulacji, strona będzie mogła utrwalać przebieg posiedzenia za zgodą sądu. Sąd odmówi udzielenia tej zgody wtedy, gdy przeciwko utrwalaniu przebiegu posiedzenia przemawia wzgląd na prawidłowość postępowania. Strona będzie mogła posługiwać się wyłącznie urządzeniem rejestrującym dźwięk, a samodzielna rejestracja obrazu będzie niedopuszczalna. Zakłada się, że projektowany przepis znajdzie zastosowanie także wtedy, gdy protokół z posiedzenia będzie sporządzany za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk albo obraz i dźwięk. Prace nad projektem założeń znajdują się na etapie uzgodnień międzyresortowych.

Rzecznik oczekuje na wprowadzenie w życie zapowiadanych zmian.

4. Dopuszczalność stosowania przepisów określających podstawy odmowy wydania oraz unieważnienia dokumentu paszportowego na wniosek prokuratora w przypadku, gdy w toku postępowania przygotowawczego nie został zastosowany środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania kraju

Rzecznik zwróciła się⁷¹ do Prokuratury Generalnej o zajęcie stanowiska w kwestii dopuszczalności stosowania przepisów art. 17 ust. 1 pkt 2 oraz art. 38 ust. 1 pkt 1b ustawy o dokumentach paszportowych⁷², określających podstawy odmowy wydania oraz unieważnienia dokumentu paszportowego we wnioskowym trybie administracyjnym w przypadku, gdy w toku postępowania przygotowawczego nie został zastosowany

⁶⁹ RPO-665853-I/11 z 21 września 2012 r.

⁷⁰ Pismo z 2 października 2012 r.

⁷¹ RPO-668198-II/11 z 19 grudnia 2012 r.

⁷² Ustawa z 13 lipca 2006 r. (Dz.U. Nr 143, poz. 1027, z późn. zm.).

środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania kraju, opisany w art. 277 k.p.k. W ocenie Rzecznika w praktyce prokuratorskiej stosowana jest sprzeczna z Konstytucją wykładnia wymienionych powyżej przepisów ustawy o dokumentach paszportowych. Odmowa wydania albo unieważnienie dokumentu paszportowego na wniosek organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze, który nie zdecydował się zastosować środka zapobiegawczego, stanowi obejście przepisów regulujących podstawy zastosowania środka zapobiegawczego i pozbawia podejrzanego, m.in. uprawnienia do poddania decyzji procesowej o jego zastosowaniu kontroli sądowej. Stanowisko takie znajduje oparcie w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, gdzie stwierdza się, że wniosek prokuratora podlega wyłącznie badaniu formalnemu, a nie merytorycznemu. Rzecznik oczekuje na stanowisko Prokuratora Generalnego.

B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

1. Brak możliwości weryfikacji w elektronicznym systemie pocztowym danych nadawcy przesyłki rejestrowanej

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli na brak możliwości weryfikacji w elektronicznym systemie pocztowym danych nadawcy przesyłki rejestrowanej. Wątpliwości Rzecznika budziła niemożność ustalenia nadawcy w sytuacji, gdy do obywatela kierowana była korespondencja urzędowa, w szczególności z sądu, w toku postępowania. Procedury postępowania przed organami państwa przewidują różnego rodzaju domniemania prawidłowego doręczenia, m.in. fikcję skuteczności doręczenia przesyłki prawidłowo awizowanej, nie odebranej w terminie. Przyjęta w polskim systemie prawnym zasada urzędowego potwierdzenia odebrania pism z sądu stanowi przede wszystkim gwarancję poszanowania praw procesowych stron postępowania, a zatem służy realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Rozwiązaniem, które w szerszym zakresie umożliwiłoby obywatelom skuteczne wykonywanie prawa do sądu, byłaby możliwość odnotowywania w systemie pocztowym danych nadawców przesyłek rejestrowanych, będących organami państwa,

w szczególności organami sądowymi. Możliwość powzięcia przez obywatela wiadomości o tym, w jakim sądzie toczy się sprawa i o jakiej sygnaturze, w znacznym stopniu łagodziłaby rygorystyczny skutków procesowych fikcji prawidłowego (skutecznego) doręczenia. Rzecznik zwróciła się⁷³ do Ministra Administracji i Cyfryzacji z prośbą o rozważenie możliwości przyjęcia sugerowanych rozwiązań.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁴, że zasady rejestrowania przesyłek pocztowych, w szczególności związanych z postępowaniem przed organami sądowymi, zapewniają obywatelom możliwość dostępu do informacji dotyczących nadawanych przesyłek. Prawo pocztowe⁷⁵ nie reguluje kwestii weryfikacji nadawcy przesyłki rejestrowanej w elektronicznym systemie pocztowym. Art. 24 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że operator określa w regulaminie świadczenia usług pocztowych lub w umowach o świadczenie usług pocztowych warunki wykonywania i korzystania z usług pocztowych. Katalog warunków i okoliczności określonych w regulaminie świadczenia usług pocztowych nie jest zamknięty. Operator może określić w nim np. możliwość weryfikacji danych nadawcy przesyłki rejestrowanej. Szczegółowo kwestie rejestracji przesyłek w systemie pocztowym określa regulamin świadczenia powszechnych usług pocztowych Poczty Polskiej S.A. Zgodnie z § 27 ww. regulaminu adresatowi przesyłki rejestrowanej, na jego żądanie, udzielane są informacje z prowadzonej dokumentacji pocztowej dotyczące nadawcy przesyłki, zarówno przed jej doręczeniem przez listonosza lub wydaniem w placówce pocztowej, jak też po dokonaniu zwrotu przesyłki z powodu jej nieodebrania w terminie.

2. Brak sądowej kontroli odmowy wydania komitetowi wyborczemu zaświadczenia uprawniającego do zgłaszania list kandydatów na posłów w kolejnych okręgach wyborczych bez potrzeby uzyskania poparcia wyborców

Wątpliwości konstytucyjne budzi problematyka rejestracji list wyborczych. Część ocenianych przez Sąd Najwyższy protestów

⁷³ RPO-668023-IV/11 z 20 lutego 2012 r.

⁷⁴ Pismo z 23 marca 2012 r.

⁷⁵ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159, z późn. zm.).

wyborczych dotyczyła odmowy Państwowej Komisji Wyborczej wydania jednemu z komitetów wyborczych zaświadczenia uprawniającego do zgłaszania list kandydatów na posłów w kolejnych okręgach wyborczych, bez potrzeby uzyskania poparcia wyborców. Na odmowę wydania zaświadczenia nie przysługuje żaden środek zaskarżenia. Opinię taką wyraził także Sąd Najwyższy w postanowieniu⁷⁶ z dnia 4 listopada 2011 r. Protest wyborczy jest środkiem prawnym wyłącznie następczej – w stosunku do wyników wyborów – kontroli sądowej. W tej sytuacji brak kontroli sądowej jeszcze na etapie rejestracji list wyborczych nasuwa wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją. Rzecznik wystąpiła⁷⁷ o zajęcie stanowiska do przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, który w odpowiedzi, wskazując⁷⁸ na brak kompetencji PKW do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą, zobowiązał się do umieszczenia stosownej informacji w sprawozdaniu z wyborów. W tym stanie rzeczy Rzecznik zwróciła się⁷⁹ do Prezydenta RP z prośbą o rozważenie zainicjowania, potrzebnej z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich, zmiany Kodeksu wyborczego we wskazanym wyżej zakresie.

3. Problemy związane z brakiem uzasadnień postanowień o odmowie wszczęcia dochodzenia, o jego zawieszeniu lub umorzeniu

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem związany z brakiem uzasadnień postanowień o odmowie wszczęcia dochodzenia, o jego zawieszeniu lub umorzeniu. Zgodnie z art. 94 § 1 pkt 5 k.p.k. postanowienie powinno zawierać uzasadnienie, chyba że ustawa zwalnia od tego wymagania. Ustawodawca zwolnił z obowiązku sporządzania uzasadnienia do niektórych postanowień, np. o odmowie wszczęcia dochodzenia, o zawieszeniu dochodzenia lub o jego umorzeniu. Celem wprowadzonego rozwiązania było uproszczenie i przyspieszenie postępowania karnego. W ocenie Rzecznika brak uzasadnienia

⁷⁶ Sygn. akt III SW 85/11.

⁷⁷ RPO-684314-I/11 z 10 stycznia 2012 r.

⁷⁸ Pismo z 30 stycznia 2012 r.

⁷⁹ RPO-684314-I/11 z 21 marca 2012 r.

postanowień o odmowie wszczęcia i umorzeniu dochodzenia, a także o jego zawieszeniu, czyni iluzorycznym prawo stron postępowania do wniesienia środków odwoławczych w przypadku, gdy uznają te decyzje za nieprawidłowe. Prawo do wniesienia zażalenia, zwłaszcza na postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu dochodzenia, jest istotnym uprawnieniem, za pomocą którego osoby pokrzywdzone przestępstwem mogą wpłynąć na wynik postępowania karnego prowadzonego z ich zawiadomienia. Ograniczenie tego prawa, poprzez umożliwienie zaniechania uzasadniania decyzji procesowych kończących dochodzenie (lub odmawiających jego wszczęcia), stanowi zatem bardzo poważne uszczuplenie praw ofiar przestępstw na wstępnym etapie postępowania karnego. Rzecznik zwróciła się⁸⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

Minister nie podzielił⁸¹ opinii Rzecznika o potrzebie podjęcia prac legislacyjnych, mających na celu zmianę obowiązujących unormowań prawnych w zakresie braku obowiązku uzasadniania postanowień o odmowie wszczęcia, zawieszeniu oraz umorzeniu dochodzenia. Za takim stanowiskiem przede wszystkim przemawia okoliczność, że sprawy, w których ustawodawca dopuścił brak wspomnianego obowiązku, to zasadniczo sprawy drobne, o nieskomplikowanym stanie faktycznym. W większości przypadków przyczyna wydawanej decyzji nie budzi wątpliwości, wręcz jest oczywista przy uwzględnieniu powołanej w postanowieniu podstawy prawnej (np. niewykrycie sprawcy). Nie zgodził się również z twierdzeniem, że brak uzasadnień postanowień o odmowie wszczęcia, o umorzeniu czy zawieszeniu dochodzenia czyni iluzorycznym prawo stron postępowania do wniesienia środków odwoławczych. Uprawnione podmioty mogą bowiem skutecznie skorzystać z prawa do wniesienia zażalenia.

W tym zakresie Rzecznik wyczerpała możliwości działania.

⁸⁰ RPO-696120-II/12 z 27 marca 2012 r.

⁸¹ Pismo z 2 maja 2012 r.

4. Postępowanie funkcjonariuszy Policji ze skargami dotyczącymi przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego

Rzecznik stwierdziła, że praktyka stosowana przez funkcjonariuszy Policji w sprawach ściganych z oskarżenia prywatnego może wywoływać uzasadnione wątpliwości. Zgodnie z treścią art. 488 § 1 k.p.k. Policja na żądanie pokrzywdzonego przyjmuje ustną lub pisemną skargę i w razie potrzeby zabezpiecza dowody, po czym przesyła skargę do właściwego sądu. W jednej ze spraw badanych przez Rzecznika, Komendant Komisariatu Policji nie przesłał do sądu złożonej przez wnioskodawcę skargi dotyczącej przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego. Z wyjaśnień Komendy Wojewódzkiej Policji wynika, że sprawa została przekazana do Prokuratury Rejonowej, która wydała postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia wskazując brak interesu społecznego do objęcia czynu ściganiem z urzędu. Zdaniem Rzecznika w sytuacji gdy Prokurator uznał, że brak jest podstaw do zmiany trybu ścigania, funkcjonariusze Policji mają obowiązek wykonać czynności przewidziane w art. 488 § 1 k.p.k. Rzecznik zwróciła się⁸² do Komendanta Głównego Policji o podjęcie działań, które doprowadzą do zmiany istniejącej praktyki w przedmiocie trybu postępowania ze skargami dotyczącymi zaistnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego, w części dotyczącej zaniechania wykonania dalszych działań w przypadku podjęcia przez prokuraturę decyzji o braku interesu społecznego do objęcia czynu ściganiem z urzędu, w celu realizacji przez jednostki Policji reguł postępowania określonych w art. 488 § 1 k.p.k.

Komendant nie zgodził się⁸³ ze stanowiskiem przedstawionym w wystąpieniu Rzecznika i stwierdził, że procedura w sprawach czynów zabronionych ściganych z oskarżenia prywatnego została przez ustawodawcę ukształtowana w sposób jednoznaczny. Zasadą generalną jest złożenie aktu oskarżenia – w formie określanej mianem aktu uproszczonego – zawierającego jedynie wskazanie warunków, niezbędnych dla zakreślenia podmiotowych i przedmiotowych granic

⁸² RPO-688217-XVIII/11 z 2 kwietnia 2012 r.

⁸³ Pismo z 26 kwietnia 2012 r.

postępowania sądowego przez samego pokrzywdzonego. Udział Policji w procedowaniu przewidziany został jako odstępstwo od reguły i tylko w epizodycznym zakresie. Niedopuszczalne jest w tym trybie prowadzenie przez Policję postępowania, bowiem przepisy ograniczają obowiązki Policji jedynie do przeprowadzenia absolutnie koniecznych czynności dowodowych. Na etapie przyjmowania skargi mogą to być czynności wykonywane w razie potrzeby w zakresie zmierzającym jedynie do zabezpieczenia dowodów. Taka potrzeba zachodzi wówczas, kiedy istnieje obawa utraty lub zniekształcenia dowodów. Natomiast art. 488 § 2 k.p.k. reguluje ewentualne wykonywanie przez Policję czynności, kiedy sprawa procedowana jest już przez sąd (czyli po wpłynięciu prywatnego aktu oskarżenia). Wówczas sąd może polecić wykonanie czynności, ale jedynie dowodowych, a nie innych czynności procesowych. Z chwilą przesłania dokumentów do prokuratury dalszy tryb postępowania regulują przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury⁸⁴, na mocy których jeżeli zawiadomienie o przestępstwie ściganym z oskarżenia prywatnego nie daje podstaw do wszczęcia postępowania z urzędu, prokurator przekazuje doniesienie właściwemu sądowi, powiadamiając o tym pokrzywdzonego.

5. Obliczanie terminów w postępowaniu cywilnym, w sytuacji gdy ostatni dzień terminu przypada na sobotę

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli, którzy kwestionowali traktowanie na gruncie procedury cywilnej soboty jako dnia, który nie jest uznawany za równoważny z dniem wolnym od pracy w rozumieniu art. 115 k.c. w związku z art. 165 § 1 k.p.c. Jak wynika z listów, złożenie pisma procesowego w polskim urzędzie pocztowym jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, z uwagi na fakt, że w soboty w ograniczonym zakresie, bądź też w ogóle nie działają polskie placówki pocztowe operatora publicznego, nie pracują również sądy. Niekiedy zatem dochodzi do sytuacji, gdy strona nie ma możliwości efektywnego

⁸⁴ Rozporządzenie z 24 marca 2010 r. (Dz.U. Nr 49, poz. 269).

dokonania określonej czynności procesowej w sobotę, która jest jednocześnie ostatnim dniem upływającego terminu w rozumieniu art. 115 k.c. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego i sądów cywilnych, na gruncie prawa cywilnego procesowego sobota traktowana jest jak dzień powszedni. Natomiast w aktualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego sobota została uznana za dzień równorzędny z dniem wolnym od pracy, w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a. Rozwiązanie uznające sobotę za dzień, który powinien być traktowany na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy, zostało przyjęte zarówno w postępowaniu podatkowym, jak i w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Mimo oczywistych odrębności między wskazanymi procedurami, trudno znaleźć argumenty przemawiające za odmiennym traktowaniem soboty na gruncie procedury cywilnej. Za takim stanowiskiem wydają się także przemawiać racje natury konstytucyjnej, w szczególności względ na konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Rzecznik zwróciła się⁸⁵ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie, zwłaszcza w zakresie potrzeby dokonania stosownych zmian w obowiązującym prawie.

Minister poinformował⁸⁶, że przy okazji najbliższej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego zostanie rozważona propozycja zmiany odpowiednich przepisów, w celu uznania soboty za dzień równorzędny z dniem ustawowo wolnym od pracy. W opracowywanym przez działającą przy Ministrze Sprawiedliwości Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego projekcie Księgi Pierwszej Kodeksu Cywilnego zamieszczono propozycję wprowadzenia przepisu (będącego odpowiednikiem art. 115 k.c.) w następującym brzmieniu: „Jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.”

Sprawa w dalszym ciągu pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

⁸⁵ RPO-695263-IV/12 z 25 maja 2012 r.

⁸⁶ Pismo z 12 lipca 2012 r.

6. Brak możliwości zaskarżenia decyzji sądu negatywnie ustosunkowującej się do kwestii wznowienia postępowania z przyczyn określonych w art. 542 § 3 Kodeksu postępowania karnego

Zgodnie z art. 542 § 1 k.p.k. wznowienie postępowania może nastąpić na wniosek strony lub z urzędu. W myśl art. 542 § 3 k.p.k. postępowanie wznowia się z urzędu tylko w razie ujawnienia jednego z uchybień wymienionych w art. 439 § 1 k.p.k., przy czym wznowienie postępowania jedynie z powodów określonych w pkt 9-11 może nastąpić tylko na korzyść oskarżonego. Wznowienie postępowania na podstawie art. 542 § 3 k.p.k. w związku z ujawnieniem jednego z uchybień wymienionych w art. 439 § 1 k.p.k. może nastąpić tylko z urzędu, nie zaś na wniosek strony, która w sprawie o wznowienie postępowania z urzędu nie posiada żadnych uprawnień, w tym do inicjowania takiego postępowania, czy zaskarżania decyzji zapadających w postępowaniu. Strona może skorzystać z instytucji uregulowanej w art. 9 § 2 k.p.k. i zasygnalizować sądowi istnienie uchybień z art. 439 § 1 k.p.k., jednak sąd, w razie niestwierdzenia istnienia zasygnalizowanego przez stronę uchybienia, nie jest zobligowany do ustosunkowania się do wniosku w formie decyzji procesowej. Jeżeli sąd wskutek sygnalizacji strony wyda decyzję procesową negatywnie ustosunkowującą się do kwestii wznowienia postępowania z przyczyn określonych w art. 542 § 3, to stronie nie przysługuje żądanie, w drodze środka odwoławczego, kontroli stanowiska sądu. Mając na uwadze standardy konstytucyjne wyrażone w art. 78 Konstytucji, należałoby rozważyć przyznanie stronie prawa do otrzymania decyzji procesowej sądu w zakresie braku podstaw do wznowienia postępowania z urzędu, od której przysługiwałby środek zaskarżenia. Rzecznik zwróciła się⁸⁷ do Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego o poinformowanie, czy przewidywane są zmiany legislacyjne, które stanowiłyby rozwiązanie przedstawionego problemu.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁸, że względu na wagę zagadnienia i przedstawiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich argumentację

⁸⁷ RPO-690027-II/11 z 21 czerwca 2012 r.

⁸⁸ Pismo z 7 listopada 2012 r.

wskazującą na możliwość naruszenia konstytucyjnie chronionego prawa do zaskarżenia orzeczeń, że zagadnienie dotyczące braku możliwości zaskarżenia decyzji sądu o odmowie wznowienia postępowania z przyczyn określonych w art. 542 § 3 k.p.k. zostało przedstawione Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości. W ocenie Komisji, w przypadkach wskazywanych przez Rzecznika mamy do czynienia z kategorią sytuacji, w których dopuszczalne jest wyłączenie z ogólnych reguł zaskarżania orzeczeń określonych w art. 78 Konstytucji, zdanie pierwsze, ze względu na funkcje i konsekwencje procesowe uchybień wymienionych w art. 439 § 1 k.p.k. Biorąc zatem pod uwagę stanowisko Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, stwierdzić należy, że nie ma konieczności podjęcia prac legislacyjnych mających na celu zmianę obowiązującego stanu prawnego.

Uwzględniając argumentację Komisji Rzecznik zakończyła postępowanie w tej sprawie.

7. Realizacja uprawnień procesowych przez uczestników postępowania cywilnego, przebywających za granicą

Wątpliwości Rzecznika budzi stan prawny, który pozostawia poza zakresem unormowania art. 165 § 3 Kodeksu postępowania cywilnego sytuację złożenia pisma procesowego w polskim urzędzie konsularnym. Zgodnie z powyższym przepisem równoznaczne z wniesieniem pisma procesowego do sądu pozostaje złożenie pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku. Z kolei art. 124 Kodeksu postępowania karnego przewiduje możliwość złożenia pisma w polskim urzędzie konsularnym ze skutkami zachowania terminu. Mogą z niej korzystać podmioty prawne, których prawa o charakterze cywilnym są realizowane w ramach postępowania karnego. Analogiczna gwarancja jest realizowana na gruncie postępowania sądowo-administracyjnego. W tym kontekście brak stosownej regulacji w Kodeksie postępowania cywilnego nie tylko ogranicza realizację uprawnień procesowych przez uczestników

postępowania przebywających za granicą, ale stanowi też przyczynę nierównego traktowania podmiotów prawnych w zakresie ustawowych gwarancji zachowania terminów procesowych. Rzecznik zwróciła się⁸⁹ do Ministra Sprawiedliwości o odniesienie się do przedstawionego zagadnienia, a w szczególności o rozważenie podjęcia stosownych działań legislacyjnych, zmierzających do zmiany aktualnej treści art. 165 § 3 Kodeksu postępowania cywilnego, poprzez rozciągnięcie skutków prawnych złożenia pisma w sądzie także na sytuację oddania pisma w polskim urzędzie konsularnym.

Minister wyjaśnił⁹⁰, że dostrzega sygnalizowane przez Rzecznika niedogodności dla polskich obywateli zamieszkałych za granicą. W Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad projektem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Projektuje się zmianę art. 165 § 2 k.p.c., zmierzającą do zrównania skutków złożenia pisma procesowego w placówce operatora publicznego w Polsce i placówce operatora świadczącego usługę powszechną w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. W obu przypadkach oddanie pisma będzie równoznaczne z wniesieniem go do sądu. Ponadto zakłada się stworzenie tzw. elektronicznego biura podawczego, które umożliwi stronom postępowań w sprawach cywilnych składanie pism procesowych drogą elektroniczną. Dzięki tej instytucji, każda osoba będąca stroną postępowania cywilnego przed sądem polskim, niezależnie od miejsca pobytu, będzie miała możliwość otrzymywania i składania korespondencji w drodze elektronicznej. Rzecznik będzie monitorował postęp prac legislacyjnych w tym zakresie.

⁸⁹ RPO-654000-IV/10 z 29 czerwca 2012 r.

⁹⁰ Pismo z 28 września 2012 r.

8. Wyłączenie prawa członka Polskiego Związku Łowieckiego ukaranego karą inną niż pociągającą za sobą utratę członkostwa w zrzeszeniu, do wniesienia odwołania do sądu

Rzecznik zgłosiła⁹¹ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawiła następujące stanowisko: „Art. 33 ust. 6 ustawy Prawo łowieckie⁹², w zakresie w jakim nie zawiera unormowań przyznających prawo do sądu wobec ostatecznych decyzji organów dyscyplinarnych Polskiego Związku Łowieckiego rozstrzygających o prawach i obowiązkach członków, innych niż orzekających o utracie członkostwa w Polskim Związku Łowieckim, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji”.

Prawo łowieckie stanowi, że po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego, w sprawach nabycia lub utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim oraz utraty członkostwa w kole łowieckim, zainteresowany może dochodzić swoich praw na drodze sądowej. Poza kontrolą sądową pozostają przypadki orzeczenia przez sąd dyscyplinarny pozostałych kar dyscyplinarnych – zarówno kar zasadniczych, którymi są nagana i zawieszenie w prawach członka Związku, jak i kar dodatkowych. Prawna kontrola nad wykonywaniem przez PZŁ jego ustawowych kompetencji w zakresie sądownictwa dyscyplinarnego powinna należeć do państwa, tymczasem to właśnie Związkowi pozostawiono niemal nieograniczoną i nie podlegającą kontroli sądowej swobodę w tym zakresie.

Sprawa ta została połączona ze sprawą o sygn. akt SK 37/12. Obie sprawy oczekują na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny pod wspólną sygnaturą SK 8/11.

W 2012 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek⁹³ Rzecznika dotyczący niezgodności z Konstytucją przepisów Prawa łowieckiego⁹⁴.

Trybunał Konstytucyjny orzekł⁹⁵, że art. 34 pkt 6 w związku z art. 32 ust. 4 pkt 2, 3 i 11 Prawa łowieckiego w zakresie, w jakim dotyczy

⁹¹ RPO-706282-I/12 z 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 8/11.

⁹² Ustawa z 13 października 1995 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, z późn. zm.).

⁹³ Informacja RPO za 2011 r., str. 39.

⁹⁴ Ustawa z 13 października 1995 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, z późn. zm.).

⁹⁵ Wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11.

dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego: a) jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji, b) jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Natomiast art. 33 ust. 6 ustawy Prawo łowieckie w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa członka Polskiego Związku Łowieckiego, wobec którego zastosowano sankcję dyscyplinarną inną niż utrata członkostwa w Związku lub w kole łowieckim, gdy przewinienie i orzeczone za nie sankcja nie mają wyłącznie charakteru wewnątrzorganizacyjnego, do wniesienia odwołania do sądu, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

9. Pozostawienie bez rozpatrzenia skargi niekompletnej, bez wezwania do usunięcia braków

Rzecznik zgłosiła⁹⁶ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawia następujące stanowisko: „Przepis art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹⁷, w zakresie, w jakim przewiduje pozostawienie bez rozpatrzenia skargi niekompletnej na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego bez wezwania do usunięcia braków dokumentacji, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

Umowa o dofinansowanie projektu może być zawarta z beneficjentem, którego projekt pozytywnie przeszedł wszystkie etapy oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania. Właściwa instytucja pisemnie informuje wnioskodawcę o wynikach oceny jego projektu. W przypadku oceny negatywnej, pisemna informacja musi zawierać uzasadnienie wyników oceny projektu oraz pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego. Wnioskodawca zostaje poinformowany pisemnie o wynikach procedury odwoławczej oraz pouczony o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Skarżący wnosi skargę bezpośrednio do właściwego sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji o wyniku procedury odwoławczej. Do skargi musi dołączyć kompletną dokumentację

⁹⁶ RPO-697713-I/12 z 16 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 8/12.

⁹⁷ Ustawa z 6 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

w sprawie oraz wnieść stosowną opłatę sądową. Kompletna dokumentacja obejmuje wniosek o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informację o wyniku procedury odwoławczej. Sąd pozostawia skargę bez rozpatrzenia gdy skarga została wniesiona po terminie, jest niekompletna lub została wniesiona bez uiszczenia opłaty sądowej.

Wątpliwości budzi przepis przewidujący pozostawienie bez rozpatrzenia skargi, gdy jest ona niekompletna. Ustawa nie zawiera definicji skargi niekompletnej. W ten sposób na skarżącego został nałożony obowiązek ocenienia, które dokumenty będą niezbędne sądowi administracyjnemu do rozpatrzenia sprawy. W ocenie Rzecznika regulacja ta z powodu niedookreśloności pojęcia „niekompletna skarga”, jest niezgodna z przepisem art. 2 Konstytucji. Z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyprowadził między innymi zasadę przyzwoitej legislacji, na którą składa się zasada określoności prawa, czyli wymóg formułowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Ponadto zaskarżona regulacja prowadzi do pozbawienia strony prawa dostępu do sądu. Ustawodawca nakłada na stronę tak surową sankcję, jaką jest pozostawienie skargi bez rozpatrzenia za najdrobniejsze uchybienie w kompletności skargi, nawet jeśli brak danego dokumentu nie uniemożliwia sądowi rozpoznania sprawy. W rezultacie droga sądowa zostaje dla skarżącego zamknięta, a decyzja organu administracyjnego staje się ostateczna.

Wyrokiem⁹⁸ Trybunału Konstytucyjnego uznano zaskarżony skargą przepis za niezgodny z Konstytucją.

10. Brak możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał⁹⁹ skargę konstytucyjną, do której Rzecznik przystąpiła¹⁰⁰, orzekając że niezgodne z Konstytucją jest

⁹⁸ Wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 8/12.

⁹⁹ Wyrok TK z 30 października 2012, sygn. akt SK 20/11.

pozbawienie pełnomocnika z urzędu ustanowionego w postępowaniu cywilnym prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia o przysługującym mu od Skarbu Państwa wynagrodzeniu za prowadzenie sprawy pro publico bono – o ile o wynagrodzeniu tym rozstrzyga sąd drugiej instancji. Trybunał uznał, że art. 394¹ Kodeksu postępowania cywilnego¹⁰¹, w brzmieniu obowiązującym do 2 maja 2012 r. w zakresie, w jakim nie przewidywał zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

11. Brak możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji

Rzecznik zgłosiła¹⁰² udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej braku możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji i przedstawiła następujące stanowisko: „Art. 394¹ § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji”.

W uzasadnieniu swego stanowiska Rzecznik stwierdziła, że pozbawienie pełnomocnika środka zaskarżenia w żaden sposób nie przyczynia się do sprawniejszego zakończenia postępowania. W chwili wydania postanowienia o zwrocie kosztów przez Skarb Państwa, sprawa

¹⁰⁰ Informacja RPO za rok 2011, str. 42.

¹⁰¹ Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, (Dz.U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

¹⁰² RPO-709488-IV/12 z 17 września 2012 r.

sądowa, w toku której postanowienie to zapadło, jest już prawomocnie zakończona. Jediną kwestią problematyczną, nie angażującą żadnej ze stron, pozostaje spór pomiędzy pełnomocnikiem a Skarbem Państwa o wysokość przysługującego wynagrodzenia, wynikającego z przepisów publicznoprawnych. Zaskarżona regulacja musi zostać uznana za nadmiernie ograniczającą prawo do sprawiedliwie ukształtowanej procedury.

Ponadto kwestionowane w skardze ograniczenie prawa do kontroli rozstrzygnięcia o zwrocie kosztów pełnomocnikowi z urzędu prowadzi do naruszenia zasady równości, w aspekcie korzystania z prawa do sądu. Ustawodawca różnicuje dostępność zażalenia od postanowienia o wysokości wynagrodzenia pełnomocnika w zależności od tego, czy chodzi o pełnomocnika z urzędu, czy pełnomocnika z wyboru.

Od rozstrzygnięcia o kosztach należnych pełnomocnikowi z wyboru, w sytuacji wygrania sprawy przez jego mocodawcę, zawsze przysługuje środek zaskarżenia. W przypadku pełnomocnika z urzędu istnieje natomiast cała grupa przypadków, w których nawet w razie wygrania sprawy brak jest podstaw do zaliczenia jego wynagrodzenia do kosztów procesu, a tym samym brak podstaw do ściągnięcia kosztów od strony przeciwnej. Wówczas aktualizuje się subsydiarny obowiązek Skarbu Państwa do zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, jednak pełnomocnik z urzędu niezadowolony z rozstrzygnięcia w tej sprawie, nie ma żadnej możliwości poddania tego orzeczenia dalszej kontroli. O tym, czy pełnomocnik z urzędu korzysta z pełnej ochrony swego prawa do wynagrodzenia i zwrotu kosztów, czy też nie, decydują przypadkowe okoliczności, jak ta, czy przeciwnik procesowy został zwolniony od kosztów sądowych, czy sprawa jest rozstrzygana w trybie procesowym, czy nieprocesowym. Tego rodzaju uwarunkowania nie mogą decydować o zakresie ochrony praw podmiotowych obywateli.

Ustawa różnicuje ochronę wierzytelności z tytułu wynagrodzenia kosztów udzielonej pomocy prawnej także z uwagi na rodzaj podmiotu zobowiązanego do zapłaty. Wierzytelność ta podlega pełnej ochronie (tj. z prawem zaskarżenia rozstrzygnięcia o jej wysokości) tylko wówczas,

gdy jej dłużnikiem pozostaje podmiot prywatny – strona, która przegrała proces. Jeżeli jednak zobowiązanym do zapłaty staje się Skarb Państwa, standard ochrony tego prawa majątkowego ulega obniżeniu – poprzez odjęcie instancji kontrolnej. Zdaniem Rzecznika tego rodzaju zróżnicowanie procedury kosztem konstytucyjnych praw podmiotowych obywateli jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym.

Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny.

12. Brak możliwości pełnienia funkcji pełnomocnika strony w postępowaniu sądowym przez wstępnych spokrewnionych ze stroną w stopniu drugim i trzecim

Na tle skarg kierowanych do Rzecznika wyłonił się problem dotyczący braku możliwości pełnienia funkcji pełnomocnika strony w postępowaniu sądowym przez wstępnych, którzy są spokrewnieni ze stroną w stopniu drugim i trzecim. Analiza obowiązujących przepisów procedury cywilnej oraz sądowno – administracyjnej prowadzi do wniosku, że osoby te nie zostały zaliczone do katalogu podmiotów uprawnionych do reprezentowania strony w charakterze pełnomocnika. Nieprzyznanie wspomnianym wstępным prawa do reprezentowania swoich krewnych w postępowaniu przed sądem jest przez nich odbierane jako przejaw dyskryminacji ze względu na wiek. Z uregulowań Kodeksu postępowania cywilnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika, że babcia, dziadek, a także prababcia i pradziadek nie mogą być pełnomocnikiem pełnoletniego wnuka lub prawnuka, który jest stroną w postępowaniu sądowym. Tymczasem pozostałym osobom spokrewnionym ze stroną w linii prostej, a także krewnym pierwszego stopnia w linii bocznej przysługuje uprawnienie do reprezentowania strony przed sądem. Przepisy procedury cywilnej i sądowno-administracyjnej regulujące kwestie zastępstwa procesowego różnicują sytuację prawną osób, które łączą więzy krwi, w zakresie uprawnienia do występowania przed sądem w charakterze pełnomocnika strony. Trudno jednak znaleźć racjonalne argumenty przemawiające za zasadnością takiego zróżnicowania. Rzecznik zwróciła się¹⁰³ do Ministra Sprawiedliwości o wyjaśnienie, z

¹⁰³ RPO-706763-V/12 z 15 października 2012 r.

jakich powodów wstępni strony, którzy nie są jej bezpośrednimi przodkami, nie mogą pełnić funkcji pełnomocnika strony w postępowaniu sądowym.

Zdaniem¹⁰⁴ Ministra w poruszanej sprawie szczególnie istotna wydaje się intencja ustawodawcy. W przypadku członków rodziny można przypuszczać, że główną przyczyną kształtu przepisów jest szczególny rodzaj więzi, jaki tworzy się pomiędzy osobami sobie bliskimi. Stanowi on istotny powód, dla którego są oni brani pod uwagę, gdyż daje stronie możliwość wyboru pełnomocnika spośród osób, które obdarza największym zaufaniem. W związku z powyższym nie jest do końca zrozumiałe, dlaczego obowiązujące przepisy wykluczają udzielenie pełnomocnictwa dalszym wstępnym – czyli dziadkom lub pradziadkom. Stopień pokrewieństwa powinien stanowić wystarczającą do tego podstawę. Brak dostatecznego uzasadnienia dla omawianego ograniczenia może budzić wątpliwości co do równego traktowania dalszych wstępnych. Za zmianą przepisów przemawia tu również nowa sytuacja społeczna. Zwiększa się mianowicie średnia długość życia, wydłuża się okres sprawności fizycznej oraz intelektualnej obywateli. Nie bez znaczenia jest też fakt, że uwzględnienie propozycji Rzecznika pozwoli na uproszczenie treści przepisów ustaw regulujących postępowanie sądowe i sądowno-administracyjne. Wobec tego Ministerstwo Sprawiedliwości ma zamiar rozważyć wyeliminowanie przedstawionego problemu przy okazji najbliższej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego.

W związku z tym Rzecznik będzie śledziła, czy zapowiadane zmiany przepisów zostaną przeprowadzone.

13. Doręczanie pism sądowych w postępowaniu cywilnym

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli dotyczące doręczania przesyłek w trybie przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym¹⁰⁵, przepisów Kodeksu postępowania

¹⁰⁴ Pismo z 16 listopada 2012 r.

¹⁰⁵ Rozporządzenie z 12 października 2010 r. (Dz.U. Nr 190, poz. 1277, z późn. zm.).

cywilnego¹⁰⁶ oraz Prawa pocztowego¹⁰⁷. W obecnym stanie prawnym, w przypadku zmiany miejsca zameldowania lub zamieszkania, obywatel nie dysponuje możliwością zabezpieczenia się przed doręczeniem przesyłki z sądu na nieaktualny adres, w sytuacji doręczeń dokonywanych przy tzw. pierwszym piśmie w sprawie, gdy nie wie jeszcze o wszczętym z jego udziałem postępowaniu sądowym. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 Prawa pocztowego żądanie zmiany miejsca doręczenia przesyłki może zgłosić wyłącznie jej nadawca. W myśl art. 26 ust. 2 pkt 1c Prawa pocztowego przesyłki nadawane na zasadach ogólnych mogą być „przekierowane” przez operatora pocztowego na nowy adres. Możliwości takiej nie ma w przypadku przesyłek nadawanych na zasadach szczególnych (§ 24 pkt 6 Regulaminu świadczenia powszechnych usług pocztowych). Podjęcie próby doręczenia i awizowanie przesyłki pod nieaktualnym adresem skutkuje w praktyce jej nieodebraniem, a w konsekwencji zwrotem do nadawcy z adnotacją „nie podjęto w terminie”, co wobec fikcji prawnej wynikającej z konstrukcji doręczenia zastępczego uregulowanego w art. 139 § 1 k.p.c., rodzi dla obywatela, często negatywne, konsekwencje prawne. Skutkiem doręczenia zastępczego jest domniemanie prawne, iż strona odebrała pismo z sądu. Rzecznik zwróciła się¹⁰⁸ do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji o rozważenie zasadności podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia regulacji zapewniającej skuteczniejszą ochronę praw obywateli w postępowaniu sądowym.

W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości częściowo zgodził się¹⁰⁹ z Rzecznikiem i zapowiedział rozważenie możliwości zmiany rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym a Minister Administracji i Cyfryzacji zadeklarował¹¹⁰ współdziałanie w tej sprawie.

¹⁰⁶ Ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

¹⁰⁷ Ustawa z 12 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159, z późn. zm.).

¹⁰⁸ RPO-694163-V/11 z 2 listopada 2012 r.

¹⁰⁹ Pismo z 4 grudnia 2012.

¹¹⁰ Pismo z 4 stycznia 2013.

14. Postępowania dyscyplinarne adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów

Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek¹¹¹ Rzecznika o stwierdzenie, iż art. 91a ust. 1 i art. 91b ustawy Prawo o adwokaturze¹¹², art. 62² ust. 1 i art. 62³ ustawy o radcach prawnych¹¹³, art. 63a § 1 i art. 63b ustawy Prawo o notariacie¹¹⁴, art. 83 ust. 2 i art. 83 ust. 3 ustawy o prokuraturze¹¹⁵, są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu, jak podkreślił w złożonym wniosku Rzecznik, nie może być traktowane jedynie formalnie (jako dostępność drogi sądowej w ogóle), lecz musi stwarzać możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. W świetle tak rozumianego prawa do sądu, Rzecznik doszedł do przekonania, że na gruncie obecnie obowiązujących postępowań dyscyplinarnych adwokatów, radców prawnych, notariuszy oraz prokuratorów, nie jest zapewniona pełna kontrola sądowa nad orzeczeniami sądów dyscyplinarnych, zwłaszcza zapadłymi w drugiej instancji.

Wyrokiem¹¹⁶ Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez Rzecznika przepisy uznane zostały za zgodne z Konstytucją.

15. Termin na wznowienie postępowania cywilnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu, na podstawie którego zapadło orzeczenie”

Rzecznik przystąpiła¹¹⁷ do skargi konstytucyjnej, kwestionującej wynikające z art. 408 Kodeksu postępowania cywilnego¹¹⁸ ograniczenie możliwości wniesienia skargi o wznowienie postępowania po tzw. derogującym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, po upływie 5 lat od uprawomocnienia orzeczenia kończącego postępowanie. Rozwiązanie przyjęte w ustawie uniemożliwia więc ponowne rozpoznanie spraw zakończonych wcześniej, a zatem ogranicza realizację konstytucyjnego

¹¹¹ Informacja RPO za 2010 r., str. 44.

¹¹² Ustawa z 26 maja 1982 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 z późn. zm.).

¹¹³ Ustawa z 6 lipca 1982 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 z późn. zm.).

¹¹⁴ Ustawa z 14 lutego 1991 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 z późn. zm.).

¹¹⁵ Ustawa z 20 czerwca 1985 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

¹¹⁶ Wyrok TK z 25 czerwca 2012 r., sygn. akt K 9/10.

¹¹⁷ Pismo z 15 listopada 2012 r. i z 23 stycznia 2013 r.; SK 52/12.

¹¹⁸ Ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

podmiotowego prawa jednostki, określonego w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Dodatkowo, biorąc pod uwagę przewidziany w art. 417¹ Kodeksu cywilnego¹¹⁹ mechanizm dochodzenia w takich sytuacjach odszkodowania od Skarbu Państwa, konstrukcja z art. 408 Kodeksu postępowania cywilnego pośrednio uniemożliwia również dochodzenie odszkodowania za bezprawne działania władzy publicznej, gwarantowane przez art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika, art. 408 Kodeksu postępowania cywilnego, w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ Kodeksu postępowania cywilnego, po upływie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia, jest niezgodny z art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

16. Odbieranie pism sądowych w postępowaniu cywilnym przez dorosłych domowników w sytuacji, gdy sąd zastrzegł możliwość odbioru przesyłki tylko przez adresata bądź zakazał odbierania jej przez określone osoby

W wystąpieniu¹²⁰ do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik poruszyła problem zastrzegania przy doręczaniu korespondencji sądowej możliwości odbioru pisma tylko przez jego adresata, bądź też zakazywania odbioru przez określone osoby. Ma to gwarantować poszanowanie praw procesowych stron w sytuacji, gdy przeciwnicy sporu zamieszkują pod wspólnym adresem, względnie – zachowanie w tajemnicy faktu prowadzenia postępowania w określonej sprawie. O ile jednak instytucję tzw. doręczeń zastępczych i możliwość odbioru pisma z sądu przez dorosłych domowników przewidziano w ustawie¹²¹, o tyle regułę tę wyłącza akt wykonawczy, rangi podustawowej¹²². Rzecznik oczekuje na

¹¹⁹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).

¹²⁰ RPO-690777-IV/11 z 30 lipca 2012 r.

¹²¹ art. 138 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego; ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

¹²² § 3 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz.U. Nr 190, poz. 1277, z późn. zm.).

merytoryczne stanowisko Ministra, który zapowiedział¹²³ przedstawienie tej kwestii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

C. Prawo do obrony

1. Konieczność zapewnienia gwarancji prawa do obrony członkowi składu orzekającego w sytuacji wytknięcia sądowi uchybienia

Do Rzecznika zwróciła się sędzia, w stosunku do której Sąd Najwyższy na podstawie art. 65 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym¹²⁴ wytknął rażące uchybienie przepisom procesowym, odmawiając następnie przyjęcia zażalenia na powyższe postanowienie. Konsekwencje udzielenia wytknięcia są dotkliwe dla sędziego. Przepis art. 91a § 6 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych¹²⁵ przewiduje, iż okres pracy kolejnych pięciu lat na danym stanowisku sędziowskim określany do wynagrodzenia zasadniczego w stawce bezpośrednio wyższej ulega wydłużeniu o trzy lata w razie ukarania sędziego w tym czasie karą dyscyplinarną dwukrotnego wytknięcia uchybienia. Odpis postanowienia zawierającego wytknięcie uchybień dołącza się do akt osobowych sędziego. Dopiero po upływie pięciu lat od wytknięcia uchybienia, prezes właściwego sądu, na wniosek sędziego, zarządza usunięcie z akt osobowych sędziego odpisu postanowienia, jeżeli w tym okresie nie stwierdzono kolejnej oczywistej obrazy przepisów przy rozpoznawaniu sprawy przez sąd odwoławczy, skutkującej wytknięciem uchybienia lub nie zwrócono uwagi w trybie art. 37 § 4. Pozbawianie ukaranego w tym trybie sędziego prawa złożenia wyjaśnień godzi w jego interesy prawne i narusza normy konstytucyjne. Co więcej, sędzia pozbawiony tego uprawnienia nie może skutecznie dochodzić swych roszczeń w postępowaniu zażaleniowym, które również jest wyłączane. Konieczne byłoby zatem zapewnienie mu elementarnych gwarancji prawa do obrony w tym zakresie. Dlatego też Rzecznik zwróciła się¹²⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie

¹²³ Pismo z 30 sierpnia 2012 r.

¹²⁴ Ustawa z 23 listopada 2002 r. (Dz.U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.).

¹²⁵ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

¹²⁶ RPO-668096-II/11 z 7 lutego 2012 r.

stanowiska oraz rozważenie podjęcia działań mających na celu wprowadzenie stosownych zmian w prawie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił¹²⁷, że w konsekwencji wyroku¹²⁸ Trybunału Konstytucyjnego dokonano nowelizacji art. 40 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych¹²⁹. Z obecnie obowiązującego brzmienia tego przepisu wynika prawo sędziego – członka składu orzekającego w danej sprawie – do uprzedniego złożenia wyjaśnień przed wytknięciem uchybienia. Natomiast zgodnie z art. 65 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym¹³⁰, Sąd Najwyższy w razie stwierdzenia przy rozpoznawaniu sprawy oczywistej obrazy przepisów wytyka uchybienie właściwemu sądowi, a uprzednio może żądać stosownych wyjaśnień. Tak sformułowany przepis pozwala na wytknięcie uchybienia bez umożliwienia sędziemu uprzedniego złożenia wyjaśnień. Regulacja winna zabezpieczać interesy prawne sędziego, udzielając mu elementarnych gwarancji prawa do obrony, dawać poczucie bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Zasadne byłoby dokonanie zmiany treści art. 65 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym przy dokonywaniu nowelizacji tej ustawy. Minister Sprawiedliwości proponuje włączenie nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym do wykazu prac legislacyjnych Rządu.

2. Pomoc prawna dla osoby chorej psychicznie będącej stroną postępowania w przedmiocie przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym

Uregulowanie art. 48 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego¹³¹ nie gwarantuje w sposób wystarczający ochrony procesowych praw osób chorych psychicznie, będących stroną postępowania w przedmiocie przymusowego przyjęcia do szpitala psychiatrycznego, a tym samym narusza konstytucyjne prawo do sądu. Zgodnie z tym przepisem sąd może ustanowić dla osoby w stosunku do której toczy się postępowanie o przymusowe umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym, adwokata z urzędu, nawet bez złożenia wniosku, jeżeli osoba ta ze względu na stan

¹²⁷ Pismo z 24 kwietnia 2012 r.

¹²⁸ Wyrok z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07.

¹²⁹ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 203, poz. 1192).

¹³⁰ Ustawa z 23 listopada 2002 r. (Dz.U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.).

¹³¹ Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 535, z późn. zm.).

zdrowia psychicznego nie jest zdolna do złożenia wniosku, a sąd uzna udział adwokata w sprawie za potrzebny. Przymusowe umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym skutkuje czasowym pozbawieniem wolności, a tym samym stanowi istotną ingerencję w prawa i wolności osobiste chronione konstytucyjnie. Skoro ustawodawca przewidział w tej materii tryb sądowy, koniecznym jest, by prawa procesowe osoby chorej psychicznie były odpowiednio gwarantowane. Na płaszczyźnie prawno-karnej gwarancją ochrony procesowych praw osoby, co do której istnieją jedynie wątpliwości co do poczytalności (a nie fakt choroby psychicznej, jak ma to miejsce na gruncie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego), jest obligatoryjna obrona z urzędu. Odmienny charakter spraw dotyczących przymusowego przyjęcia do szpitala nie uzasadnia braku tożsamej gwarancji. Zdaniem Rzecznika nie istnieją żadne uzasadnione względy, by ograniczać osobom chorym psychicznie prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury dotyczącej przymusowego umieszczania w zakładzie psychiatrycznym. Tryb postępowania powinien zapewniać obligatoryjną fachową pomoc prawną. Gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 EKPC uprawnienie do rzetelnego procesu nakazuje prowadzenie postępowania w sposób umożliwiający każdemu uczestnikowi skuteczne podjęcie obrony. W przypadku osób chorych psychicznie trudno uznać, by mogło to mieć miejsce bez obligatoryjnego udziału profesjonalnego pełnomocnika, którego udział będzie jednocześnie gwarancją rzetelnego postępowania. Ponadto omawiany przepis ustawy o ochronie zdrowia psychicznego przewiduje, że pełnomocnikiem może być jedynie adwokat, wykluczając w sposób nieuzasadniony możliwość ustanowienia radcy prawnego pełnomocnikiem osoby, której dotyczy postępowanie w sprawie przymusowego przyjęcia do szpitala psychiatrycznego. Rzecznik zwróciła się¹³² do Ministra Zdrowia i Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia odpowiednich zmian legislacyjnych.

¹³² RPO-681257-V/11 z 5 czerwca 2012 r.

Minister Sprawiedliwości wskazał¹³³, że przepis art. 48 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego przewiduje możliwość ustanowienia przez sąd dla osoby, której postępowanie bezpośrednio dotyczy, adwokata z urzędu, nawet bez złożenia wniosku, jeżeli osoba ta ze względu na stan zdrowia psychicznego nie jest zdolna do złożenia wniosku, a sąd uzna udział adwokata w sprawie za potrzebny. Użyte w przedmiotowej regulacji sformułowanie „sąd może”, powodujące, że ocena zasadności ustanowienia adwokata z urzędu należy do sądu orzekającego, nie oznacza dowolności. Jeżeli osoba, której postępowanie bezpośrednio dotyczy, ze względu na stan zdrowia psychicznego nie jest zdolna do złożenia wniosku, a sąd uzna udział adwokata w sprawie za potrzebny, sąd ma obowiązek ustanowienia dla takiej osoby adwokata z urzędu. Minister wyraził przekonanie, że obecnie nie zachodzi potrzeba podejmowania działań legislacyjnych mających na celu zmianę art. 48 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Jednocześnie stwierdził, że omawiany przepis niezasadnie ogranicza możliwość ustanowienia pełnomocnika z urzędu jedynie spośród adwokatów. Kwestia ta zostanie przedstawiona Ministrowi Zdrowia, do którego właściwości należy problematyka regulowana ustawą o ochronie zdrowia psychicznego.

Minister Zdrowia przychylił się¹³⁴ natomiast do postulatu zmiany art. 48 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego pod kątem wprowadzenia jednoznacznie obligatoryjnej ochrony praw procesowych osób z zaburzeniami psychicznymi. Stosowne propozycje zmian legislacyjnych zostaną uwzględnione w ramach prac nad projektem założeń do nowelizacji ww. ustawy. W tej chwili trwa analiza co do możliwości podjęcia dalszych działań przez Rzecznika. Rzecznik nie podziela bowiem części argumentacji przedstawionej w odpowiedziach na wystąpienia.

¹³³ Pismo z 5 lipca 2012 r.

¹³⁴ Pismo z 17 lipca 2012 r.

3. Udział strony lub jej obrońcy albo pełnomocnika w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania środków przymusu innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie

Rzecznik zgłosiła¹³⁵ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawiła następujące stanowisko: „Art. 464 § 1 i 2 w związku z art. 96 § 1 i 2 ustawy Kodeks postępowania karnego¹³⁶ – w zakresie w jakim nie gwarantuje stronie lub jej obrońcy albo pełnomocnikowi prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie środków przymusu – jest niezgodny z art. 2, art. 32, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

W obecnym stanie prawnym strony oraz obrońcy i pełnomocnicy mają prawo wziąć udział w posiedzeniu sądu odwoławczego rozpoznającego zażalenie na postanowienie kończące postępowanie oraz na zatrzymanie i zastosowanie aresztu tymczasowego, w pozostałych zaś kwestiach incydentalnych udział strony lub jej obrońcy albo pełnomocnika w postępowaniu karnym zależy wyłącznie od uznania sądu.

Zaskarżone przepisy nie gwarantują osobie wobec której stosowane są środki przymusu cechujące się wysokim stopniem represyjności i ograniczeniem praw i wolności konstytucyjnych prawa uczestnictwa w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na stosowanie względem niej tego typu środków. Nie zapewniają także innej formy wysłuchania przez sąd, co zamyka możliwość przedstawiania własnych twierdzeń i dowodów na ich poparcie oraz weryfikacji twierdzeń strony przeciwnej. Tym samym są one niezgodne z konstytucyjnym prawem do obrony oraz prawem do sądu. Zaskarżona regulacja narusza także zasadę równości, poprzez niezasadne zróżnicowanie podmiotów występujących w identycznej sytuacji prawnej, bowiem możliwość realizowania przez nie praw konstytucyjnych zależy wyłącznie od arbitralnej decyzji sądu odwoławczego. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

¹³⁵ RPO-713977-II/12 z 29 listopada 2012 r.

¹³⁶ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 557, z późn. zm.).

4. Zasady porozumiewania się podejrzanego tymczasowo aresztowanego ze swoim obrońcą

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek¹³⁷ Rzecznika dotyczący zasad porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą i orzekł¹³⁸, że art. 73 § 3 Kodeksu postępowania karnego przez to, że nie wskazuje przesłanek, których zaistnienie uprawniałoby prokuratora do zastrzeżenia kontroli korespondencji podejrzanego z obrońcą, jest niezgodny z Konstytucją. Przepis powyższy traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

5. Sposób korzystania przez organ dokonujący zatrzymania z uprawnienia do obecności podczas rozmowy zatrzymanego z adwokatem

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek¹³⁹ Rzecznika dotyczący możliwości zastrzeżenia przez zatrzymującego, że będzie on obecny w trakcie rozmowy osoby zatrzymanej z adwokatem. Przy czym wątpliwości wywołuje nie tyle sama możliwość złożenia takiego zastrzeżenia i w konsekwencji obecność zatrzymującego podczas bezpośredniej rozmowy adwokata z zatrzymanym, lecz to, że ustawa nie określa sytuacji, w których może dojść do owej kontrolowanej rozmowy. Trybunał Konstytucyjny orzekł¹⁴⁰, że art. 245 § 1 Kodeksu postępowania karnego przez to, że nie wskazuje przesłanki, której zaistnienie uprawnia zatrzymującego do obecności przy rozmowie zatrzymanego z adwokatem, jest niezgodny z Konstytucją. Powyższy przepis traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

D. Koszty postępowania

1. Koszty postępowania ponoszone przez spółdzielnię mieszkaniową w przypadku wystąpienia z powództwem przez osobę uprawnioną do żądania ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu w razie beczynności spółdzielni

Rzecznik skierowała¹⁴¹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 49¹ zdanie drugie ustawy

¹³⁷ Informacja RPO za 2011 r., str. 48

¹³⁸ Wyrok TK z 10 grudnia 2012 r., sygn. akt K 25/11.

¹³⁹ Informacja RPO za 2011 r., str. 50.

¹⁴⁰ Wyrok TK z 11 grudnia 2012 r., sygn. akt 37/11.

¹⁴¹ RPO-546639-IV/06 z 26 marca 2012 r., sygn. akt K 18/12.

o spółdzielniach mieszkaniowych¹⁴² z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, z art. 32 w zw. z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Stosownie do brzmienia art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych osoba, która na podstawie ustawy może żądać ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu, w razie beczynności spółdzielni, może wystąpić do sądu z powództwem. Rzecznik zaskarżyła art. 49¹ zdanie drugie tej ustawy, zgodnie z którym koszty sądowe oraz koszty zastępstwa procesowego pokrywa spółdzielnia mieszkaniowa. Kwestionowany przepis narusza konstytucyjnie gwarantowane każdemu prawo dostępu do sądu poprzez takie ukształtowanie procedury dotyczącej zasad ponoszenia kosztów postępowania, które wypacza idee sprawiedliwego procesu. Zwolnienie strony przegrywającej od obowiązku ponoszenia jakichkolwiek kosztów postępowania sądowego, bez stworzenia odpowiedniego źródła rekompensaty poniesionych kosztów dla strony wygrywającej, stanowi instytucjonalne ograniczenie prawa do sądu. Wydaje się, że kwestionowany przepis wywodzi się z fałszywego założenia, że indywidualny interes osoby dochodzącej roszczeń względem spółdzielni jest ważniejszy od interesu samej spółdzielni i tworzących ją osób. Umożliwienie bezkosztowego prowadzenia postępowania przeciwko korporacji godzi zaś nie tyle w interes tej korporacji, co przede wszystkim w interes poszczególnych jej członków. Nie sposób bowiem wskazać, dlaczego spółdzielnia, a co za tym idzie jej członkowie, mają ponosić koszty bezzasadnie wytaczanych postępowań. Ustalanie arbitralnych i nazbyt ingerujących w prawa majątkowe spółdzielni przepisów narusza prawa majątkowe ogółu osób, będących jej członkami.

Zakwestionowany w niniejszym postępowaniu przepis stał się jednocześnie przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 8/12 i wyrokiem¹⁴³ Trybunału Konstytucyjnego uznany został za niezgodny z Konstytucją. Ponowne rozpoznawanie tego samego problemu konstytucyjnego – w sytuacji uprzedniego orzeczenia o niezgodności

¹⁴² Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.).

¹⁴³ Wyrok TK z 27 lipca 2012 r.

zaskarżonego przepisu z Konstytucją – uczyniło postępowanie w sprawie z wniosku Rzecznika zbędnym i uzasadniało jego umorzenie¹⁴⁴ ze względu na zbędność wydania wyroku.

2. Zwrot kosztów pełnomocnika ustanowionego w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie

Trybunał Konstytucyjny przedstawił¹⁴⁵ Sejmowi RP uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych, zmierzających do zapewnienia zwrotu kosztów pełnomocnika ustanowionego w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem¹⁴⁶ z 12 października 2011 r. umorzył postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 632 pkt 2 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym od 24 maja 2007 r. w związku z art. 558 k.p.k. w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie osobie domagającej się zasądzenia zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie zwrotu kosztów procesu związanych z ustanowieniem pełnomocnika i jednocześnie uniemożliwia stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w kwestii dotyczącej zwrotu kosztów procesu związanych z ustanowieniem pełnomocnika z art. 41 ust. 5 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Ustawodawca dostosował treść art. 632 pkt 2 k.p.k. do wyroku Trybunału w sprawie o sygn. SK 21/04 ustawą o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego¹⁴⁷, wprowadzając zasadę zwrotu kosztów obrońcy ustanowionego przez osobę uniewinnioną lub w wypadku, gdy domniemanie niewinności nie zostało obalone wskutek umorzenia postępowania karnego. W ślad za tą zmianą nie poszła jednak zmiana regulacji ponoszenia kosztów postępowania w sprawie ustalenia zadośćuczynienia za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Rzecznik zwróciła się¹⁴⁸ do Ministra Sprawiedliwości

¹⁴⁴ Postanowienie TK z 26 września 2012 r., sygn. akt K 18/12.

¹⁴⁵ Postanowienie z 23 listopada 2011 r., sygn. akt S 2/11.

¹⁴⁶ Sygn. akt SK 2/11.

¹⁴⁷ Ustawa z 7 marca 2007 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 539).

¹⁴⁸ RPO-665846-II/11 z 11 kwietnia 2012 r.

o poinformowanie o stanie prac legislacyjnych zmierzających do realizacji powyższych zaleceń.

Minister poinformował¹⁴⁹ Rzecznika, że dostrzega konieczność podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zapewnienia zwrotu kosztów pełnomocnika ustanowionego w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Z tego też względu zagadnienie wskazane w wystąpieniu Rzecznika zostanie objęte przedmiotem rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw. Natomiast, gdyby stan prowadzonych prac nad projektem uniemożliwił połączenie powyższych prac, Minister Sprawiedliwości podejmie odrębną inicjatywę legislacyjną umożliwiającą wprowadzenie postulowanego rozwiązania.

3. Wysokość zwrotu kosztów stawiennictwa osób wezwanych do sądu w charakterze świadka

Do Rzecznika wpływały skargi osób wezwanych do sądu w charakterze świadka. Osoby te czuły się pokrzywdzone wysokością kwoty, która została im zwrócona tytułem kosztów stawiennictwa w sądzie. Obowiązujące regulacje opierają się na zasadzie, że koszty stawiennictwa świadka są zwracane w określonym zakresie, do ustalonej przez ustawę wysokości – nawet wówczas, gdy koszty poniesione przez świadka są wyższe. Obowiązek stawiennictwa i zeznawania w sądzie należy do obowiązków obywatelskich, służących zabezpieczeniu działalności wymiaru sprawiedliwości, a w szerszym kontekście – realizacji prawa do sądu. Obowiązek ten zabezpieczony jest przez system sankcji, przewidzianych dla uchylającego się od stawiennictwa świadka (w postaci grzywny, przymusowego doprowadzenia czy nawet kary aresztu). Zabezpieczeniu stawiennictwa świadka służy także instytucja zwrotu kosztów stawiennictwa. Zbyt duże wydatki z tym związane mogą zniechęcać strony postępowania do zgłaszania dowodów, ponieważ ostatecznie to strony postępowania sądowego zwykle ponoszą koszty

¹⁴⁹ Pismo z 2 maja 2012 r.

stawiennictwa świadka. Jednak warto rozważyć, czy bardziej racjonalnym punktem odniesienia dla określenia wysokości zwrotu kosztów stawiennictwa świadka nie powinna być np. kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim. Jest to wskaźnik stosowany przez ustawodawcę dla określenia wielu kwot, które powinny pozostawać w relacji z wynagrodzeniem pracowniczym. Wskaźnik stosowany dotychczas dla zrekompensowania utraconych zarobków świadka z założenia jest niższy niż płaca dzienna, obliczona na podstawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Rzecznik zwróciła się¹⁵⁰ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie przedstawionego problemu i przekazanie stanowiska w sprawie.

Minister podzielił¹⁵¹ wątpliwości Rzecznika. Odstąpienie przez Ministra od rozwiązania prowadzącego do urealnienia kwot zwracanych uczestnikom postępowania z tytułu utraconego zarobku lub dochodu jest podyktowane sytuacją budżetową Państwa. W opinii do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 38) Minister Sprawiedliwości proponował aby w przypadku osób pozostających w stosunku pracy wyliczeń należności dokonywano wyłącznie na podstawie zasad obowiązujących przy ustalaniu należnego pracownikowi ekwiwalentu pieniężnego za urlop. Natomiast w przypadku innych osób górna granica należności miałyby procentowe odniesienie do kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z tym że zaproponowano ustalenie jej na wyższym poziomie, np. 15-20%. Senat propozycji tej nie uwzględnił. W przygotowanym przez resort sprawiedliwości stanowisku Rządu do projektu senackiego oceniono pozytywnie ustalenie limitu na poziomie 4,6% kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, nawiązujące do obecnej reguły, przy jednoczesnym podniesieniu do tego samego poziomu limitu dla innych podmiotów uczestniczących w postępowaniu (biegłych).

¹⁵⁰ RPO-665890-IV/11 z 25 maja 2012 r.

¹⁵¹ Pismo z 18 czerwca 2012 r.

Jednak w toku uzgodnień stanowiska Rządu sprzeciw wobec jakiegokolwiek podniesienia limitu należności z tytułu utraconego zarobku lub dochodu zgłaszał Minister Finansów.

Ostatnia nowelizacja¹⁵² ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nie realizuje zatem postulatów Rzecznika. W praktyce limit wysokości zwrotu wynosi ok. 80 złotych i oznacza, że każdy wezwany do sądu, kto zarabia więcej niż 2437,80 zł brutto nie uzyska pełnego zwrotu utraconego zarobku. Pozostawienie limitu na tak niskim poziomie powoduje, że zasada zwrotu utraconego zarobku w wysokości równej ekwiwalentowi urlopowemu stała się iluzoryczna, skoro limit pozostaje na poziomie znacznie niższym od przeciętnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce narodowej.

4. Koszty procesu zasądzone przez sąd odwoławczy

Rzecznik zgłosiła¹⁵³ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawiła następujące stanowisko: „Art. 426 § 1 i 2 ustawy Kodeks postępowania karnego¹⁵⁴ w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją dokonaną przez ustawę o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego¹⁵⁵ – w zakresie w jakim nie dawał podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy – jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji”.

W uzasadnieniu Rzecznik podkreśliła, że jeżeli sąd odwoławczy rozstrzyga jako pierwszy o kosztach procesu karnego, orzeczenie winno być zaskarżalne do sądu drugiej instancji. Zaskarżona regulacja narusza również konstytucyjną zasadę równości. Skoro od orzeczeń w przedmiocie kosztów postępowania wydanych przez sąd I instancji przysługuje środek zaskarżenia, to za dyskryminującą należy uznać sytuację, w której od orzeczeń w przedmiocie kosztów postępowania wydanych po raz pierwszy

¹⁵² Ustawa z dnia 31 sierpnia 2012 r., (Dz.U. z 2012 r., poz. 1101).

¹⁵³ RPO-705207-II/12 z 16 lipca 2012 r., sygn. akt SK 33/12.

¹⁵⁴ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

¹⁵⁵ Ustawa z 20 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 48, poz. 246).

przez sąd formalnie (ustrojowo) odwoławczy – taki środek zaskarżenia nie przysługuje.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik skierowała¹⁵⁶ ponadto wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 426 § 1 i 2 ustawy Kodeks postępowania karnego w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego – w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy – z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z treści art. 426 § 1 i 2 k.p.k. wynika, że od orzeczeń sądu odwoławczego dotyczących kosztów postępowania, jeśli sąd ten orzekał o kosztach po raz pierwszy, nie przysługuje środek odwoławczy. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik podkreśliła, że jeżeli sąd odwoławczy rozstrzyga jako pierwszy o kosztach procesu karnego, orzeczenie w tym przedmiocie, w myśl powołanych we wniosku wzorców konstytucyjnych winno być zaskarżalne do sądu drugiej instancji. Zaskarżona regulacja narusza ponadto zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skoro od orzeczeń w przedmiocie kosztów postępowania wydanych przez sąd pierwszej instancji przysługuje środek zaskarżenia, to za dyskryminującą należy uznać sytuację, w której od orzeczeń w przedmiocie kosztów postępowania wydanych po raz pierwszy przez sąd formalnie odwoławczy – taki środek zaskarżenia nie przysługuje, a kryterium różnicujące w zakwestionowanym we wniosku przepisie, w ocenie Rzecznika nie spełnia wypracowanego przez Trybunał Konstytucyjny katalogu warunków, które w świetle zasady równości musi spełniać dopuszczalne kryterium stanowiące podstawę zróżnicowania.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

¹⁵⁶ RPO-706476-II/12 z 26 lipca 2012 r., sygn. akt K 34/12.

5. Zróżnicowanie sytuacji oskarżonych w regulacjach prawa karnego procesowego w zakresie ustalenia przez sąd wysokości kosztów procesu

Rzecznik badała też zróżnicowanie sytuacji oskarżonych w regulacjach prawa karnego procesowego, w zakresie, w jakim sąd ma obowiązek, przy obciążeniu ich kosztami postępowania, ustalenia wysokości kosztów procesu. Prawo do ściągnięcia zasądzonych kosztów procesu przedawnia się z upływem 3 lat od dnia, kiedy należało je uiścić. Termin ten rozpoczyna bieg od daty wydania prawomocnego wyroku, o ile wskazana zostanie wysokość kosztów procesu, a w przypadku braku takiego obliczenia wyrokiem, od prawomocnego postanowienia w przedmiocie ustalenia wysokości kosztów procesu. Wątpliwości budzi regulacja w zakresie, w jakim nie wskazuje terminu do wydania prawomocnego postanowienia rozstrzygającego o wysokości kosztów procesu, jak również w inny sposób nie precyzuje okoliczności uzasadniających wydanie takiego postanowienia w każdym czasie, a zatem nawet po kilku latach od uprawomocnienia się wyroku. W ocenie Rzecznika, regulacja taka narusza zasadę równości wobec prawa. Obliczenie rozpoczęcia terminu przedawnienia uzależnia bowiem od sposobu procedowania sądu w każdej indywidualnej sprawie i nie wskazuje okoliczności, których wystąpienie uzasadniałoby wydanie orzeczenia w każdym czasie. Uregulowanie to prowadzić może do sytuacji, w której okres przedawnienia nie rozpoczął biegu nie z przyczyn uwarunkowanych zachowaniem skazanego, lecz przez nieuzasadnione zaniechanie ze strony sądu. Rzecznik zwróciła się¹⁵⁷ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister zgodził się¹⁵⁸ z poglądem, że obowiązujące uregulowania ustawy procesowej umożliwiają kształtowanie początku biegu terminu przedawnienia prawa do ściągnięcia zasądzonych kosztów procesu w uzależnieniu od decyzji sądu, która może zapaść w każdym czasie po wydaniu orzeczenia kończącego postępowanie. Jednak niejednokrotnie okoliczności warunkujące ustalenie kosztów procesu mogą zaistnieć dopiero po jego zakończeniu (np. złożenie przez biegłego rachunku za

¹⁵⁷ RPO-676765-II/11 z 11 września 2012 r.

¹⁵⁸ Pismo z 11 października 2012 r.

wydanie opinii), tak więc nie można z góry ograniczać prawa sądu do rozstrzygnięcia o tych kosztach jedynie w orzeczeniu kończącym postępowanie. Optymalnym rozwiązaniem, zabezpieczającym również interesy skazanego, byłoby uzupełnienie przepisów poprzez ustanowienie ostatecznego terminu, np. dziesięcioletniego, liczonego od dnia uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, po upływie którego nastąpi przedawnienie ściągnięcia kosztów. Dziesięcioletni termin wydaje się o tyle uzasadniony, iż nawiązuje do ogólnego terminu przedawnienia roszczeń, przewidzianego w art. 118 k.c. Wedle tej koncepcji prawo do ściągnięcia zasądzonych kosztów procesu przedawniałoby się z upływem 3 lat od dnia, kiedy należało je uiścić, lecz w każdym razie nie później niż z upływem 10 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Omawiana w wystąpieniu problematyka nie była wcześniej poruszana w korespondencji napływającej do Ministerstwa Sprawiedliwości, tak więc nie stała się przedmiotem prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, która przygotowała projekt kompleksowej nowelizacji Kodeksu postępowania karnego. Ewentualna modyfikacja uregulowań procesowych w tym zakresie musiałaby zatem przybrać postać oddzielnej inicjatywy ustawodawczej.

E. Przewlekłość postępowań

1. Praktyka zawieszania postępowań karnych z uwagi na oczekiwanie na opinie biegłych

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problem przewlekłości postępowania karnego, która w wielu przypadkach spowodowana jest długotrwałym oczekiwaniem na sporządzenie opinii przez biegłych. W dotychczasowych wystąpieniach¹⁵⁹ do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazywała m.in., że przewlekłość postępowania spowodowana długotrwałym oczekiwaniem na opinie biegłych stanowi naruszenie prawa obywatela do rozstrzygnięcia jego sprawy w rozsądnym terminie. Usprawnieniu współpracy sądu i prokuratury z biegłymi miała służyć

¹⁵⁹ Informacja RPO za 2010 r., str. 51.

ustawa o biegłych, której projekt opracowywany był w Ministerstwie Sprawiedliwości. Ustawa ta nie tylko nie została dotychczas uchwalona, ale nawet jej projekt nie został wniesiony przez Rząd pod obrady Parlamentu. Z informacji udzielonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynikało, że prowadzenie prac legislacyjnych nad projektem ustawy o biegłych sądowych było wysoce utrudnione ze względu na sytuację Skarbu Państwa. Rzecznik została jednocześnie powiadomiona o innych działaniach podejmowanych przez resort sprawiedliwości, mających na celu usprawnienie pracy biegłych. Ze skarg wpływających do Rzecznika wynika jednak, iż w dalszym ciągu długotrwałe oczekiwanie na opinię biegłych stanowi częstą przyczynę przewlekłości postępowania. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się¹⁶⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, czy i ewentualnie jakie działania mające na celu skrócenie czasu oczekiwania na opinie biegłych są obecnie podejmowane w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W odpowiedzi poinformowano¹⁶¹ Rzecznika, że w ramach sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów podejmowane są działania mające na celu skrócenie czasu oczekiwania na wydanie opinii przez biegłego. Terminowość pracy biegłych była m.in. przedmiotem badania przez sędziów wizytatorów w ramach przeprowadzanych lustracji oraz wizytacji. Ponadto sędziowie delegowani do wykonywania czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości przeprowadzali doraźne lustracje postępowań w sprawach, w których postępowanie jest długotrwałe oraz działalności nadzorczej prezesów sądów. W ramach tych czynności, przedmiotem badania sędziów wizytatorów były m.in. sprawy, w których dopuszczono dowód z opinii biegłych. W ramach zarządzeń polustracyjnych wskazywano prezesom sądów oraz przewodniczącym wydziałów na konieczność wzmożenia nadzoru nad terminowością pracy biegłych sądowych, zaś sędziom na celowość konsekwentnego stosowania

¹⁶⁰ RPO-516676-II/05 z 13 lutego 2012 r.

¹⁶¹ Pismo z 13 marca 2012 r.

przewidzianych prawem środków dyscyplinujących, w związku z opóźnieniem w złożeniu opinii. W przypadku ujawnienia okoliczności wskazujących, że z uwagi na nieterminowość pracy biegłych sądowych postępowania w sprawach indywidualnych toczyły się niesprawnie, wyodrębnione w Ministerstwie Sprawiedliwości służby nadzoru żądały usunięcia uchybień oraz sprawowały bieżącą kontrolę toku tych postępowań. Jednocześnie poinformowano, że w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad przygotowaniem projektu ustawy o biegłych sądowych, których celem jest m.in. skrócenie czasu oczekiwania na opinię biegłego.

F. Prawo do rzetelnego procesu sądowego

1. Uzasadnianie niezaskarżalnych orzeczeń sądu wydanych na skutek oddalenia skargi na czynności komornika

Rzecznik zgłosiła¹⁶² udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawiła następujące stanowisko: „Art. 357 § 2 zdanie 2 w związku z art. 13 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego – w zakresie, w jakim zwalnia sąd z obowiązku sporządzenia uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, oddalającego skargę na czynności komornika w postaci zawiadomienia o wszczęciu egzekucji oraz zajęcia rachunku bankowego – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji”.

W ocenie Rzecznika wyłączenie obowiązku uzasadniania niezaskarżalnych orzeczeń sądu, które zapadają na skutek rozpoznania skargi na czynności komornika, narusza zasadę sprawiedliwości proceduralnej oraz zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa. Powodem niekonstytucyjności poddanej kontroli normy jest kumulacja w postępowaniu egzekucyjnym kilku nieproporcjonalnych ograniczeń, które wyłączają obowiązek informacyjny sądu. W sytuacji, gdy skarga na czynności komornika rozpoznawana jest na posiedzeniu niejawnym, a uzasadnienie orzeczenia nie jest sporządzane, eliminowana jest: samokontrola sądu oraz czynnik indywidualnej akceptacji orzeczenia

¹⁶² RPO-678392-IV/11 z 20 sierpnia 2012 r., sygn. akt SK 14/11.

przez stronę, stanowiąca ważne elementy sprawiedliwości proceduralnej. Uproszczenia proceduralne (w tym wypadku: ograniczenia tzw. jawności wewnętrznej, wobec stron postępowania) z reguły prowadzą do usprawnienia i przyspieszenia postępowania sądowego – aczkolwiek odstąpienie od obowiązku uzasadnienia orzeczeń sądu w przedmiocie skargi na czynności komornika nie przyspiesza znacząco biegu egzekucji. Jednak przede wszystkim ograniczenie prawa do uzasadniania orzeczeń jest nałożeniem zbyt dużego ciężaru na obywatela. Na etapie postępowania sądowego (nadzorującego egzekucję) następuje drastyczna redukcja gwarancji proceduralnych, z których powinna korzystać strona postępowania. Strona postępowania może zaskarżać kolejne czynności komornika i otrzymywać z sądu wyłącznie orzeczenia oddalające skargę – co nie służy ani akceptacji orzeczenia, ani umocnieniu poczucia zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości.

Problem konstytucyjny jest tożsamy z problemem zgłaszanym w innej skardze konstytucyjnej¹⁶³.

Obie skargi, połączone do wspólnego rozpoznania, oczekują na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny¹⁶⁴.

2. Przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych regulujące dostęp do akt sprawy administracyjnej oraz doręczanie uzasadnień przez sądy administracyjne

W związku z wpływającymi skargami uwagę Rzecznika zwróciła możliwa niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych¹⁶⁵ regulujących dostęp do akt sprawy administracyjnej oraz doręczanie uzasadnień przez sądy administracyjne. Regulacja ustawowa nie spełnia wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez co stanowi nadmierną ingerencję w prawo dostępu do dotyczących danej osoby dokumentów urzędowych. Dla ochrony interesu państwowego wystarczające jest wprowadzenie do postępowań sprawdzających ogólnej regulacji z art. 73 oraz 74 k.p.a., która gwarantuje

¹⁶³ Rzecznik zgłosiła swój udział w postępowaniu w sprawie tej skargi pismem procesowym RPO-678392-IV/11 z dnia 1 września 2011 r., sygn. akt SK 14/11.; Informacja RPO za 2011 r., str. 42.

¹⁶⁴ Sygn. akt SK 14/11.

¹⁶⁵ Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. (Dz.U. Nr 182, poz. 1228).

dostęp do akt sprawy i umożliwia wyłączenie tego dostępu w uzasadnionych wypadkach.

Rzecznik zwróciła się¹⁶⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych o rozważenie wprowadzenia zmian do ustawy o ochronie informacji niejawnych, w celu zagwarantowania pełniejszej realizacji praw strony postępowania sprawdzającego.

Minister poinformował¹⁶⁷ Rzecznika, że art. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych wyłącza postępowania prowadzone na podstawie jej przepisów spod reżimu przepisów regulujących ogólne postępowanie administracyjne. Jedną z konsekwencji tego wyłączenia jest odstąpienie od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym, ujętej w art. 10 § 1 k.p.a. Ustawodawca, w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w celu ochrony bezpieczeństwa państwa wprowadził w drodze ustawy ograniczenie konstytucyjnego prawa powszechnego dostępu obywatela do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji). Art. 72 ust. 4 ustawy o ochronie informacji niejawnych stanowi, że akta zakończonych zwykłych postępowań sprawdzających oraz kontrolnych postępowań sprawdzających mogą być udostępniane do wglądu osobie sprawdzanej, z wyłączeniem danych dotyczących osób trzecich. Tym samym trudno zgodzić się z twierdzeniem jakoby żaden z przepisów tej ustawy nie zawierał regulacji dotyczących dostępu do akt sprawy, uniemożliwiającej stronie zapoznanie się z aktami sprawy.

Kolejna wątpliwość zasygnalizowana przez Rzecznika dotyczyła konstytucjonalności procedury niedoręczania stronie uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego w postępowaniu skargowym prowadzonym w związku ze stosowaniem przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Poświadczenie bezpieczeństwa uzyskuje się po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego. Jeśli organ wyda decyzję o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa, stronie służy odwołanie do

¹⁶⁶ RPO-700835-I/12 z 25 września 2012 r.

¹⁶⁷ Pismo z 26 października 2012 r.

organu wyższego stopnia. Decyzja o odmowie zawiera m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne. Na ostateczną decyzję organu drugiej instancji przysługuje stronie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych odpis sentencji wyroku z uzasadnieniem doręcza się właściwemu organowi odwoławczemu, a skarżącemu oraz osobie uprawnionej do obsady stanowisk doręcza się tylko odpis wyroku. Powyższa regulacja jest niezgodna z konstytucyjnym prawem do sądu. Skarżącemu przysługuje skarga kasacyjna, jednak uprawnienie to jest iluzoryczne, z uwagi na niemożność odniesienia się do konkretnych ustaleń wojewódzkiego sądu administracyjnego.

W wyniku analizy powyższej kwestii zalecono wprowadzenie do ustawy o ochronie informacji niejawnych korekty we wspomnianej procedurze, tak aby umożliwić stronie zapoznanie się z uzasadnieniem rozstrzygnięć podejmowanych przez organy państwa na każdym etapie postępowania prowadzonego w oparciu o przepisy tej ustawy.

3. Dostęp do akt postępowania karnego rodzica, który nie został dopuszczony do działania w sprawie w charakterze strony

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika była problematyka dotycząca dostępu do akt postępowania karnego, na zasadzie art. 156 § 1 k.p.k., rodzica, który nie został dopuszczony do działania w sprawie w charakterze strony. Dostęp do akt postępowania karnego, oprócz stron, obrońców, pełnomocników, mają również przedstawiciele ustawowi (art. 156 § 1 k.p.k.). Jeżeli pokrzywdzonym jest małoletni albo ubezwłasnowolniony całkowicie lub częściowo, prawa jego wykonuje przedstawiciel ustawowy albo osoba, pod której stałą pieczęć pokrzywdzony pozostaje. Tymczasem prokuratury i sądy odmawiają rodzicom niedopuszczonym w sprawie w charakterze strony dostępu do akt, mimo że w przekonaniu Rzecznika rodzic, który nie został dopuszczony do udziału w sprawie, nie traci charakteru „przedstawiciela ustawowego” zdefiniowanego w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Na skutek przedstawionej praktyki, rodzic małoletniego występującego w

sprawie w charakterze pokrzywdzonego, w której to sprawie oskarżonym jest drugi z rodziców, nie ma żadnej wiedzy na temat tego postępowania, co narusza jego prawa, a ponadto stanowi nieuzasadnione różnicowanie rodziców w zakresie dostępu do informacji na temat sytuacji prawnej dziecka. Rzecznik zwróciła się¹⁶⁸ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister nie zgodził się¹⁶⁹ z twierdzeniem, że wskutek praktyki prokuratur i sądów rodzic małoletniego występującego w sprawie w charakterze pokrzywdzonego, w której to sprawie oskarżonym jest drugi z rodziców, pozbawiony jest wiedzy na temat tego postępowania. Udostępnienie w takiej sytuacji akt postępowania byłoby niezgodne z obowiązującymi regulacjami prawnymi i stanowiłoby przekroczenie uprawnień organu procesowego, mogące skutkować odpowiedzialnością karną. Wiedzę co do biegu postępowania rodzic małoletniego pokrzywdzonego może pozyskać w toku postępowania przygotowawczego i postępowania sądowego, na równi z innymi osobami, za zgodą prezesa sądu lub prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Stanowisko Ministra i zawarte w nim argumenty przekonały Rzecznika, stąd też Rzecznik zakończyła postępowanie w tej sprawie.

G. Postępowanie mandatowe

1. Możliwość uchylecia prawomocnego mandatu karnego

We wcześniejszym wystąpieniu¹⁷⁰ do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazywał, że art. 101 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia zbyt wąsko zakreśla przesłanki ewentualnego uchylecia prawomocnego mandatu karnego. W odpowiedzi Minister podzielił częściowo argumentację Rzecznika uznając, że w wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu będącego podstawą ukarania za wykroczenie grzywną nałożoną w postępowaniu mandatowym, brak możliwości wznowienia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za przypisane wykroczenie, przy istnieniu podstawy do wznowienia

¹⁶⁸ RPO-691761-II/11 z 5 listopada 2012 r.

¹⁶⁹ Pismo z 24 grudnia 2012 r.

¹⁷⁰ Informacja RPO za 2010 r., str. 55.

postępowania w wypadku ukarania za wykroczenie wyrokiem sądu na podstawie wyeliminowanego z porządku prawnego przepisu, stanowi nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej obu kategorii osób ukaranych za wykroczenie, uzasadniając wątpliwości co do zgodności obowiązujących przepisów z wymogami wynikającymi z art. 190 ust. 4 Konstytucji. Jednocześnie Rzecznik został poinformowany, że przedmiotowe zagadnienie zostanie przedstawione Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości, w celu wypracowania stanowiska Komisji co do celowości oraz ustalenia ewentualnego zakresu nowelizacji Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Rzecznik zwróciła się¹⁷¹ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy prowadzone są działania mające na celu dokonanie zmian w omawianym zakresie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił¹⁷², że opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw zawiera propozycję nowelizacji niektórych przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zmiana dotycząca trybu mandatowego odnosi się do sądowego uchylania prawomocnych mandatów. Obecnie jest to możliwe tylko wówczas, gdy grzywnę nałożono za czyn „nie będący czynem zabronionym jako wykroczenie”, co sugeruje, że chodzi tu tylko o sytuacje, gdy sprawca zachowaniem swym nie wypełnił znamion określonych w przepisach statuujących wykroczenia, nie jest już natomiast istotne, czy przy nakładaniu grzywny zastosowano właściwy przepis materialnego prawa wykroczeń. Projekt przewiduje, że mandat podlegałby uchyleniu zarówno, gdy grzywnę nałożono za czyn nie będący czynem zabronionym jako wykroczenie, jak i wtedy, gdy nałożono ją wobec osoby nie będącej sprawcą tego wykroczenia oraz gdy nałożono ją na osobę, która nie ponosi odpowiedzialności za wykroczenie (np. nieletni, niepoczytalny).

¹⁷¹ RPO-631655-II/09 z 18 lipca 2012 r.

¹⁷² Pismo z 30 lipca 2012 r.

W kolejnym piśmie¹⁷³ Minister Sprawiedliwości poinformował, że w przygotowywanym projekcie ustawy nowelizującej między innymi Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia nie zostały przewidziane zmiany w przepisach dotyczących ewentualnej możliwości wznowienia postępowania mandatowego. Stąd też sprawa ta będzie w dalszym ciągu prowadzona.

¹⁷³ Pismo z 8 października 2012 r.

IV. Wolność osobista

1. Nieterminowe zwalnianie z aresztów śledczych osób, którym sąd uchylił tymczasowe aresztowanie

Na tle badanych spraw ujawnił się problem kilkudniowego przetrzymywania w jednostkach penitencjarnych osób, którym sąd uchylił tymczasowe aresztowanie. Na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności¹⁷⁴, administracja jednostki penitencjarnej może zwolnić tymczasowo aresztowanego dopiero wówczas, gdy otrzyma oryginały postanowienia o uchyleniu tymczasowego aresztowania oraz nakazu zwolnienia. Trudności z wykonaniem tej dyspozycji pojawiają się najczęściej w wypadku, gdy sąd orzekający o uchyleniu tymczasowego aresztowania znajduje się w znacznym oddaleniu od jednostki penitencjarnej. W ocenie Rzecznika, waga i liczba spraw związanych z opóźnieniem w zwalnianiu z jednostek penitencjarnych osób, którym sąd uchylił tymczasowe aresztowanie, uzasadnia przyjęcie kilku skutecznych, a jednocześnie bezpiecznych sposobów doręczenia dokumentów zarządzających zwolnienie z aresztu śledczego wskazanych w postanowieniu¹⁷⁵ Trybunału Konstytucyjnego. Przekazany do wiadomości Rzecznika projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności nie zawiera rozwiązania przedstawionego problemu. Rzecznik zwróciła się¹⁷⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie skutecznych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości związanych z opóźnieniami w zwalnianiu z jednostek penitencjarnych osób, którym zostało uchylone tymczasowe aresztowanie.

¹⁷⁴ Rozporządzenie z 13 stycznia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 15, poz. 142).

¹⁷⁵ Postanowienie z 4 października 2011 r., sygn. akt S 1/11.

¹⁷⁶ RPO-589042-II/08 z 31 stycznia 2012 r.

W odpowiedzi Minister poinformował¹⁷⁷, że resort przyjął do wiadomości stanowisko Rzecznika w sprawie dotychczasowej praktyki zwalniania z aresztów śledczych osób, wobec których sądy uchyliły stosowanie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania z chwilą doręczenia oryginałów dokumentów stanowiących podstawę zwolnienia oraz zastrzeżenia w tym zakresie związane z treścią projektu. Przyznał jednocześnie, że w resorcie sprawiedliwości trwają prace nad doborem właściwych rozwiązań technicznych i organizacyjnych, które umożliwią niezwłoczne i bezpieczne przekazywanie dokumentów stanowiących podstawę zwalniania osób osadzonych.

Opublikowane w Dzienniku Ustaw rozporządzenie¹⁷⁸ realizuje postulaty Rzecznika, przyjmując rozwiązania mające zapobiec opóźnieniom w zwalnianiu z jednostek penitencjarnych osób, którym zostało uchylone tymczasowe aresztowanie.

2. Stosowanie wobec osadzonych środków przymusu bezpośredniego

Pracownicy Biura RPO dokonali kontroli w 11 dużych zakładach karnych oraz aresztach śledczych i sprawdzili stosowanie przez funkcjonariuszy Służby Więziennej środków przymusu bezpośredniego wobec osadzonych. Ustalenia kontroli wskazywały na występujące przypadki niepraworządnych działań ze strony funkcjonariuszy Służby Więziennej, mające charakter traktowania poniżającego lub okrutnego, a w skrajnych wypadkach – tortur. Analiza tego rodzaju zdarzeń świadczy o braku właściwego nadzoru okręgowych inspektoratów oraz Centralnego Zarządu Służby Więziennej nad przyjętą w poszczególnych zakładach karnych i aresztach śledczych praktyką stosowania środków przymusu bezpośredniego. Znaczne pogorszenie sytuacji w tym zakresie przyniosły wprowadzone w 2010 r. – wbrew stanowisku Rzecznika – regulacje prawne dotyczące stosowania przez Służbę Więzienną środków przymusu bezpośredniego oraz przyjęta na ich podstawie praktyka. Zmianie

¹⁷⁷ Pismo 29 lutego 2012 r.

¹⁷⁸ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 2 października 2012 r. (Dz. U. z 2012 r.).

powinny ulec regulacji prawne dotyczące stosowania przez Służbę Więzienną środków przymusu bezpośredniego – rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej¹⁷⁹. Rzecznik zauważyła ponadto, że pomimo wprowadzenia w 2010 roku w art. 19 ustawy o Służbie Więziennej¹⁸⁰ oraz w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu nowych postaci środków przymusu bezpośredniego, nadal nie są one w użyciu Służby Więziennej. Rzecznik zwróciła się¹⁸¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz spowodowanie przywrócenia gwarancji praworządowego stosowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej środków przymusu bezpośredniego.

W odpowiedzi Minister poinformował¹⁸², że uwagi sformułowane w wystąpieniu Rzecznika są wynikiem wizytacji jedynie 11 spośród 157 jednostek penitencjarnych. Trudno zatem podzielić pogląd, że nieprawidłowości ujawnione przez pracowników Biura RPO mają charakter ogólny. Ewentualne inicjowanie w tej chwili prac legislacyjnych zmierzających do zmiany przepisów regulujących stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, jest przedwczesne. Jednocześnie Minister poinformował, że przekazał uwagi Rzecznika Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej i polecił szczegółowe zbadanie wszystkich kwestii podniesionych w wystąpieniu Rzecznika. Zlecił również wszystkim Dyrektorom Okręgowym i dyrektorom jednostek penitencjarnych zintensyfikowanie i wzmocnienie kontroli nad prawidłowością stosowania środków przymusu bezpośredniego w powierzonych im jednostkach.

Rozpatrując skargi osób pozbawionych wolności oraz badając na miejscu w jednostkach penitencjarnych okoliczności i sposób stosowania wobec tymczasowo aresztowanych i skazanych środków przymusu bezpośredniego stwierdzono, że w wielu przypadkach dowódcy zmiany

¹⁷⁹ Rozporządzenie z 27 lipca 2010 r. (Dz.U. Nr 147, poz. 983).

¹⁸⁰ Ustawa z 26 kwietnia 1996 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761, z późn. zm.).

¹⁸¹ RPO-681172-II/11 z 22 lutego 2012 r.

¹⁸² Pismo z 23 marca 2012 r.

nie realizowali obowiązku, określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej¹⁸³. Przepis ten stanowi, że dowódca zmiany, w trakcie bezpośredniej kontroli zachowania osoby pozbawionej wolności w odstępach czasu nieprzekraczających 2 godzin, jest obowiązany do dokonywania oceny, czy jest konieczne dalsze stosowanie środków przymusu bezpośredniego. Z przeprowadzonych przez Rzecznika postępowań wyjaśniających wynika, że niejednokrotnie kontrola nie była realizowana w sposób bezpośredni; funkcjonariusze nie wchodzili do pomieszczenia dźwiękochłonnego, w którym przebywał osadzony, poprzestając na obserwacji jego zachowania przez wizjer lub okno pomieszczenia. Zdaniem Rzecznika dyrektywa zawarta w przywołanym przepisie zobowiązuje funkcjonariusza wykonującego kontrolę bezpośrednią, do wejścia do pomieszczenia, w którym osadzony przebywa. Stanowisko takie wyrażali także dyrektorzy wielu wizytowanych jednostek penitencjarnych w rozmowie z przedstawicielami Rzecznika. Wobec powyższego Rzecznik zwróciła się¹⁸⁴ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie wskazanej nieprawidłowości.

W odpowiedzi Dyrektor wyraził¹⁸⁵ przekonanie, że obecna praktyka realizacji obowiązku kontroli bezpośredniej w trakcie stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec osób osadzonych jest właściwa. Rzecznik nie zgodziła się z tym stanowiskiem i zwróciła się¹⁸⁶ do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie zmiany istniejącej praktyki oraz doprowadzenie do praworządnego stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec osób pozbawionych wolności.

Minister poinformował¹⁸⁷, że w związku z wystąpieniem Rzecznika zwrócił się o wyjaśnienia do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, który przedstawione zarzuty uznał za zasadne. Przeprowadzona kontrola

¹⁸³ Rozporządzenie z 27 lipca 2010 r. (Dz.U. Nr 147, poz. 983).

¹⁸⁴ RPO-677872-II/11 z 19 czerwca 2012 r.

¹⁸⁵ Pismo z 16 lipca 2012 r.

¹⁸⁶ RPO-677872-II/ 11 z 27 sierpnia 2012 r.

¹⁸⁷ Pismo z 12 września 2012 r.

wykazała wiele uchybień, niemniej jednak stwierdzono, że nie stanowią one reguły. Środki przymusu bezpośredniego są zazwyczaj stosowane zgodnie z wymogami formalnymi, zasadami praworządności, humanitaryzmu i poszanowania godności osób osadzonych. W związku z dokonaną analizą sytuacji zostały wydane pisemne dyspozycje, do zrealizowania w jednostkach penitencjarnych, dotyczące właściwego wykonywania postanowień zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. Ponadto, zgodnie z zapewnieniami Ministra oraz Dyrektora Generalnego, realizacja uprawnień do stosowania środków przymusu bezpośredniego podlega stałemu nadzorowi i analizie. Nieprzestrzeganie przepisów obowiązujących w tym zakresie jest zagrożone sankcjami dyscyplinarnymi oraz karnymi. W celu wyeliminowania zaobserwowanych uchybień podjęto szereg działań o charakterze ciągłym, polegających na szkoleniu kadry w zakresie regulacji prawnych i zasad stosowania przymusu bezpośredniego, tworzeniu nowych mechanizmów kontroli i udostępnianiu nowych możliwości składania skarg na niewłaściwe postępowanie funkcjonariuszy. Z kolei dzięki sukcesywnemu instalowaniu monitoringu, możliwe jest sprawdzenie realizacji zaleceń w konkretnych sytuacjach.

3. Wykonywanie Europejskiego Nakazu Aresztowania

Rzecznik rozpatrując wnioski o kasacje od postanowień sądowych o przekazaniu podejrzanego w trybie Europejskiego Nakazu Aresztowania spotkała się z problemem możliwości badania podstawy dowodowej postanowienia o aresztowaniu i wydaniu Europejskiego Nakazu Aresztowania przez sąd polski orzekający w przedmiocie przekazania osoby ściganej, będącej obywatelem polskim, do organów sądowych państwa wydania nakazu. Rzecznik postulowała rozważenie podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia do Kodeksu postępowania karnego regulacji obligującej sąd wykonujący Europejski Nakaz Aresztowania do badania podstawy dowodowej czynów zarzucanych

podejrzanemu, w oparciu o które nastąpić ma wydanie obywatela polskiego. Kolejnym problemem jest stosowanie art. 607n § 1 k.p.k. Zgodnie z tym przepisem, osobę ściganą, wobec której zapadło prawomocne postanowienie o przekazaniu, przekazuje się właściwemu organowi sądowemu państwa wydania nakazu europejskiego najpóźniej w terminie 10 dni od dnia uprawomocnienia się postanowienia. Przepis ten budzi wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw osoby przekazywanej do Państwa wydania ENA. Sprawia on bowiem, iż niemal niemożliwe jest skierowanie i rozpatrzenie kasacji od prawomocnego postanowienia sądu o wydaniu ściganego. W wyniku rozpoznania kasacji może się okazać, że zachodziły podstawy do obligatoryjnej odmowy wydania, jednak osoba ścigana będzie znajdować się już na terenie innego państwa. Zasadnym wydaje się więc postulat wstrzymania wydania osoby ściganej do czasu rozpoznania kasacji. Rzecznik zwróciła się¹⁸⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec poruszonych problemów.

W odpowiedzi poinformowano¹⁸⁹, że brak jest przesłanek do wprowadzenia w polskiej procedurze karnej zmian wskazanych w wystąpieniu Rzecznika. Europejski Nakaz Aresztowania jest instytucją współpracy wymiarów sprawiedliwości państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawach karnych, wprowadzoną w celu zastąpienia długotrwałej i skomplikowanej procedury ekstradycji. Istotą ENA jest oparcie procedury na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń oraz powiązaniem z nią wysokim poziomie zaufania pomiędzy państwami członkowskimi UE. Uproszczenie procedury wydawania w trybie ENA nie oznacza, że odbywa się ona w oderwaniu od postępowania dowodowego. Postępowanie dowodowe jest jednak prowadzone zgodnie z systemem prawa i procedurą państwa wydającego ENA. Państwo wykonujące nakaz zasadniczo sprawdza jedynie czy występują fakultatywne lub obligatoryjne podstawy odmowy jego wykonania oraz czy nie zachodzą okoliczności uniemożliwiające jego wykonanie (np. istotne braki formalne nakazu). Natomiast zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania, organ

¹⁸⁸ RPO-691089-II/11 z 2 lutego 2012 r.

¹⁸⁹ Pismo z 22 marca 2012 r.

wykonujący nie jest uprawniony do badania podstaw merytorycznych ENA, w szczególności dowodów, na podstawie których nakaz został wydany. Takie również jest stanowisko polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Odnosząc się do kolejnej kwestii wskazanej w wystąpieniu Rzecznika, poinformowano w odpowiedzi, że wprowadzenie szczególnych reguł kasacji w trybie ENA byłoby niezasadne, biorąc pod uwagę, że już w obecnym stanie prawnym Sąd Najwyższy może postanowić o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego orzeczenia lub innego orzeczenia, którego wykonanie zależy od rozstrzygnięcia kasacji.

Rzecznik uznała otrzymane wyjaśnienia za wyczerpujące i zakończyła postępowanie w sprawie.

4. Stosowanie tymczasowego aresztowania przez okres przekraczający 2 lata po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji

Rzecznik zgłosiła¹⁹⁰ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej stosowania tymczasowego aresztowania przez okres przekraczający 2 lata i przedstawiła następujące stanowisko: „Art. 263 § 7 ustawy Kodeks postępowania karnego¹⁹¹ w zakresie, w jakim pozwala na stosowanie tymczasowego aresztowania przez okres przekraczający 2 lata wskazany w art. 263 § 3 k.p.k. po uchyleniu wyroku wydanego przez sąd pierwszej instancji, nie określając jednocześnie przesłanek uzasadniających takie przedłużenie i nie wskazując górnej granicy stosowania tymczasowego aresztowania jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji”.

Tymczasowe aresztowanie jest środkiem zapobiegawczym najgłębiej ingerującym w prawo do wolności osobistej. Jest on stosowany w stosunku do osoby, co do której obowiązuje zasada domniemania niewinności. W postępowaniu przygotowawczym sąd stosujący tymczasowe aresztowanie musi oznaczyć jego termin – na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Art. 263 § 2 k.p.k. pozwala na przedłużenie w postępowaniu przygotowawczym tymczasowego aresztowania „ze

¹⁹⁰ RPO-609494-II/09 z 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 3/12.

¹⁹¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

względu na szczególne okoliczności sprawy”, przy czym łączny okres stosowania tymczasowego aresztowania nie może przekroczyć 12 miesięcy. Dalsze stosowanie tymczasowego aresztowania – po skierowaniu sprawy do sądu - umożliwia przepis art. 263 § 3 k.p.k. stanowiący, że łączny czas tymczasowego aresztowania do momentu wydania pierwszego wyroku nie może przekroczyć 2 lat. Przekroczenie terminu 2 lat stosowania tymczasowego aresztowania do czasu wydania pierwszego wyroku może nastąpić wyjątkowo na podstawie art. 263 § 4 k.p.k.

Zgodnie z art. 263 § 7 k.p.k., jeżeli zachodzi potrzeba stosowania tymczasowego aresztowania po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji, każdorazowe jego przedłużenie może następować na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Zastosowanie tymczasowego aresztowania w trybie przewidzianym zaskarżonym przepisem nie zawsze oznacza przekroczenia dwuletniego terminu. Problem powstaje wówczas, gdy okres tymczasowego aresztowania jest dłuższy niż wskazany termin. Brak sprecyzowania górnej granicy czasowej pozbawienia wolności będącego wynikiem tymczasowego aresztowania jak też przesłanek uzasadniających takie przedłużenie sprawia, że okres tego pozbawienia może być przedłużany ze względu na okoliczności od zainteresowanego niezależne, wynikające natomiast z uchybień w funkcjonowaniu sądów. Nieokreślenie górnej granicy stosowania tymczasowego aresztowania powoduje, że dla osoby pozbawionej wolności w istocie nieprzewidywalna staje się reakcja państwa na jej zachowanie. Uchylenie wyroku sądu następuje zawsze z tego powodu, że w toku postępowania doszło do uchybień powodujących, że zaskarżony w trybie zwyczajnym lub nadzwyczajnym wyrok nie mógł się ostać. Oznacza to, że dalsza ingerencja w prawa oskarżonego, polegająca na stosowaniu wobec niego najsurowszego środka zapobiegawczego jest wynikiem okoliczności od niego niezależnych, powstałych na skutek błędów organów procesowych. Jeśli okres trwania tej ingerencji (tymczasowego aresztowania) przekracza jedyną granicę określoną w Kodeksie postępowania karnego a do tego jest określone, jak długo może trwać i w jakich okolicznościach może

dojść do jego dalszego przedłużenia, to przepisu dopuszczającego taką sytuację nie sposób uznać za zgodny ze standardami konstytucyjnymi.

Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego¹⁹² art. 263 § 7 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim nie określa jednoznacznie przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie, został uznany za niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 40 w związku z art. 41 ust. 4 Konstytucji RP.

5. Przepisy regulujące dokonywanie kontroli osobistej oraz przeszukiwania pojazdów przez funkcjonariuszy publicznych

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem konstytucyjności przepisów regulujących dokonywanie kontroli osobistej oraz przeszukiwania pojazdów przez funkcjonariuszy publicznych. Przepisy ustawy o Policji¹⁹³, ustawy o Straży Granicznej¹⁹⁴, ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego¹⁹⁵, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹⁹⁶, ustawy o Biurze Ochrony Rządu¹⁹⁷ oraz ustawy o strażach gminnych¹⁹⁸ nie definiują pojęcia „kontrola osobista”. Na podstawie przepisów ustawowych nie można ustalić katalogu czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy w związku z przeprowadzaną kontrolą osobistą. Zdaniem Rzecznika zagadnienie kontroli osobistej, mające ścisły związek ze sferą nietykalności i wolności osobistej, powinno być uregulowane w ustawie. Przepisy wymienionych ustaw są niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że nie określają granic, sposobu oraz trybu wkroczenia przez organy władzy publicznej w sferę nietykalności i wolności osobistej. Poszczególne ustawy przyznają funkcjonariuszom uprawnienia do przeglądania bagaży lub ładunków znajdujących się w środkach transportu. Przepisy ustawowe są niezgodne z art. 50 Konstytucji przez to,

¹⁹² Wyrok z 20 listopada 2012 r., sygn.. SK 3/12.

¹⁹³ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.).

¹⁹⁴ Ustawa z 12 października 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.).

¹⁹⁵ Ustawa z 24 maja 2002 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.).

¹⁹⁶ Ustawa z 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 621).

¹⁹⁷ Ustawa z 16 marca 2001 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, z późn. zm.).

¹⁹⁸ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.).

że nie określają sposobu przeszukania pojazdów. Ponadto ustawodawca nie przewidział możliwości odwołania się do sądu w sprawach dotyczących kontroli osobistej oraz przeszukania pojazdu, stąd w omawianym zakresie przepisy ustaw są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Rzecznik zwróciła się¹⁹⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie działań w celu dostosowania obowiązującego stanu prawnego do standardów konstytucyjnych. Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź na powyższe wystąpienie.

¹⁹⁹ RPO-716816-II/12 z 20 listopada 2012 r.

V. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych

1. Krajowy System Informacji Policji

Rzecznik skierowała²⁰⁰ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 20 ust. 17 w zw. z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji²⁰¹ z art. 2, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 51 ust. 4 Konstytucji, § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach²⁰² z art. 51 ust. 5 Konstytucji oraz § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 Decyzji Komendanta Głównego Policji w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji²⁰³ z art. 87 ust. 1 i z art. 51 ust. 5 Konstytucji.

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący niekonstytucyjności przepisów regulujących działanie Krajowego Systemu Informacji Policji. Zgodnie z art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, dane osobowe zebrane w celu wykrycia przestępstwa przechowywane są przez okres niezbędny do realizacji ustawowych zadań Policji. Organy Policji dokonują weryfikacji tych danych nie rzadziej niż co 10 lat od dnia uzyskania informacji, usuwając dane zbędne. Przepis ten nie wprowadza kryteriów pozwalających ocenić, czy przechowywane dane są przydatne dla Policji. Przepis § 11 ust. 1-3 rozporządzenia MSWiA z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach również nie zawiera precyzyjnych przesłanek oceny przydatności informacji w prowadzonych przez Policję postępowaniach oraz jasno określonych terminów dokonywania weryfikacji. Przepis ten – podobnie jak art. 20 ust. 17 ustawy o Policji – nie wprowadza procedur uprawniających jednostkę do występowania z żądaniem sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Kwestionowany przepis w sposób niedopuszczalny

²⁰⁰ RPO-680024-II/11 z 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 20/12.

²⁰¹ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687).

²⁰² Rozporządzenie z 5 września 2007 r. (Dz.U. Nr 170, poz. 1203).

²⁰³ Decyzja Nr 167 z 19 marca 2008 r. (Dz.Urz. KGP z 2008 r. Nr 10, poz. 57).

modyfikuje treść art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, bowiem w inny sposób ustala maksymalny czas weryfikacji informacji przechowywanych przez Policję. Podobne zarzuty dotyczą decyzji Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji. Regulacje zostały zawarte w przepisach podustawowych, podczas gdy w myśl art. 51 ust. 5 Konstytucji, zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o obywatelach może określać tylko ustawa.

Po złożeniu przez Rzecznika wniosku do Trybunału Konstytucyjnego utraciło moc obowiązującą kwestionowane rozporządzenie oraz decyzja Komendanta Głównego Policji. Dlatego Rzecznik rozważa cofnięcie wniosku w tej sprawie.

2. Uprawnienia Służby Celnej do pozyskiwania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych

Rzecznik skierowała²⁰⁴ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności: art. 75d ust. 1 ustawy o Służbie Celnej²⁰⁵ z art. 47 i art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 75d ust. 5 powyższej ustawy z art. 51 ust. 4 Konstytucji.

Zgodnie z art. 75d ust. 1 ustawy o Służbie Celnej w celu zapobiegania lub wykrywania przestępstw skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych Służbie Celnej mogą być udostępniane dane telekomunikacyjne. W omawianym zakresie nie została zachowana gwarancja przestrzegania zasady proporcjonalności. Służba Celna może bowiem wkraczać w sposób niejawną w sferę prawa do prywatności i wolności komunikowania się w dowolnym momencie, a nie tylko gdy jest to niezbędne i konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Ponadto ustawodawca nie zapewnił zewnętrznej kontroli korzystania przez Służbę Celną z ww. uprawnienia. Z art. 75d ust. 5 ustawy o Służbie Celnej wynika natomiast, że materiały uzyskane przez Służbę Celną od podmiotu prowadzącego działalność telekomunikacyjną, które nie zawierają informacji mających znaczenie dla postępowania w sprawach o

²⁰⁴ RPO-701633-II/12 z 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 23/11.

²⁰⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 168, poz. 1323, z późn. zm.).

wykroczenia skarbowe lub przestępstwa skarbowe, podlegają niezwłocznemu zniszczeniu. Służba Celna może pozyskiwać dane telekomunikacyjne w celu zapobiegania lub wykrywania przestępstw skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych. Natomiast nie może pozyskiwać danych w celu zapobiegania lub wykrywania innych przestępstw lub wykroczeń skarbowych. W razie pozyskania takich danych powinny one podlegać zniszczeniu, jako zebrane sprzecznie z ustawą. Zdaniem Rzecznika art. 75d ust. 5 ustawy o Służbie Celnej jest niezgodny z art. 51 ust. 4 Konstytucji przez to, że zezwala na przechowywanie przez Służbę Celną danych telekomunikacyjnych, które zostały zebrane w sposób sprzeczny z ustawą. Z art. 51 ust. 4 Konstytucji wynika, że każdy ma prawo do żądania sprostowania i usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych sprzecznie z ustawą.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Nieprecyzyjne przepisy odnoszące się do prawa użycia broni przez strażników leśnych

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący nieprecyzyjnych przepisów odnoszących się do prawa użycia broni przez strażników leśnych. Analiza przepisów ustawy o lasach²⁰⁶ oraz ustawy o Policji²⁰⁷ prowadzi do wniosku, że istnieje rozbieżność pomiędzy przepisami regulującymi użycie broni palnej przez strażników leśnych i przez policjantów. Przypadki użycia broni palnej przez policjantów są w sposób bardziej restrykcyjny określone na gruncie ustawy o Policji niż przypadki użycia broni palnej przez strażników leśnych, określone w ustawie o lasach. Skoro ustawodawca zdecydował się na taksatywne wyliczenie w ustawie o lasach przypadków, w których dopuszczalne jest użycie broni palnej przez strażników leśnych, przy jednoczesnym stwierdzeniu, iż do użycia przez strażników leśnych broni palnej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o Policji, to w ocenie Rzecznika zachodzi potrzeba doprecyzowania przepisów ustawy o lasach

²⁰⁶ Ustawa z 28 września 1991 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59).

²⁰⁷ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687).

we wskazanym wyżej zakresie. Rzecznik zwróciła się²⁰⁸ do Ministra Środowiska o poinformowanie o zajęтым stanowisku wobec poruszonej kwestii.

Wobec braku odpowiedzi, Rzecznik ponownie wystąpiła²⁰⁹ do Ministra Środowiska o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

4. Kompensata państwowa dla ofiar przestępstw

Analiza przepisów ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw²¹⁰, a także praktyki orzeczniczej sądów, nasunęła wnioski, że ustawa ta nie tylko nie przewiduje skutecznej pomocy dla ofiar przestępstw, ale często powoduje wtórną wiktyimizację pokrzywdzonych. Jak wskazują wyniki badań przeprowadzonych przez Prokuraturę Generalną, średniorocznie sądy rozpatrywały zaledwie 96 wniosków, w tym w około 30 sprawach przyznawały kompensatę. Badania ujawniły liczne nieprawidłowości. Prokurator, będący uczestnikiem postępowania, często jest rzecznikiem interesów Skarbu Państwa. Może złożyć wniosek o przyznanie kompensaty, jednak w badanym okresie zrobił to tylko raz. Ustawa nie przewiduje możliwości złożenia wniosku o przyznanie kompensaty przez osobę najbliższą w sytuacji, gdy ofiara w wyniku przestępstwa stała się całkowicie niesprawna, bez kontaktu z otoczeniem, a jednocześnie nie została ubezwłasnowolniona. W praktyce sprawy toczyły się najczęściej w trybie procesowym, mimo iż ustawa przewiduje postępowanie nieprocesowe cywilne. Osoby ubiegające się o kompensatę były przesłuchiwane, w sprawach występowałi liczni świadkowie, postępowania trwały bardzo długo, a ich koszty były dwukrotnie wyższe od przyznanej kompensaty. Ponadto ofiary przestępstw nie mogą obecnie otrzymać zaliczki na pokrycie kosztów związanych z usuwaniem szkód powstałych wskutek przestępstwa, np. kosztów leczenia. Należałoby rozważyć zmianę trybu przyznawania kompensaty na tryb administracyjny. Zastanowić należy się też nad rozwiązaniem, które wyeliminowałoby uznaniowość kwoty przyznanej

²⁰⁸ RPO-681800-II/11 z 16 kwietnia 2012 r.

²⁰⁹ Pismo z 16 stycznia 2013 r.

²¹⁰ Ustawa z 7 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1415, z późn. zm.).

tytułem kompensaty. Powinno się także zapewnić odpowiednio długie terminy na złożenie wniosku o kompensatę (w tym należałoby rozważyć wprowadzenie instytucji przywrócenia terminu do złożenia wniosku w szczególnych sytuacjach). Rzecznik zwróciła się²¹¹ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy przewidywane są prace legislacyjne stanowiące rozwiązanie opisanego problemu.

Minister podzielił²¹² pogląd Rzecznika, że ustawa o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw jest wykorzystywana w niewystarczającym stopniu. W związku z tym rozpoczęto prace nad zmianą regulacji, co zostanie zapoczątkowane stworzeniem projektu założeń ustawy zmieniającej. Co prawda działania te zostały czasowo wstrzymane, ze względu na resortowy harmonogram prac legislacyjnych, ale zostaną podjęte w jak najszybszym czasie. Ministerstwo podjęło również działania informacyjne, mające na celu upowszechnienie wiedzy o kompensacie i możliwościach jej uzyskania, zarówno wśród pokrzywdzonych, jak i osób zawodowo zajmujących się ofiarami przestępstw. W styczniu 2012 r. rozpoczęto wprowadzanie założeń projektu "Wzmacnianie i rozbudowa Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw w Polsce", finansowanego z grantu Komisji Europejskiej. Obejmuje on szkolenia dla sędziów, prokuratorów, kuratorów sądowych, funkcjonariuszy Policji oraz pracowników socjalnych, dotyczące tematyki państwowej kompensaty dla ofiar przestępstw.

5. Brak odpowiedniej reakcji organów ścigania na kradzieże towarów o wartości nieprzekraczającej 250 zł.

Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że kradzieże będące wykroczeniami nie spotykają się z tak samo skuteczną reakcją państwa, jak kradzieże będące przestępstwami. Coraz bardziej dotkliwym problemem stają się kradzieże w sklepach towarów o wartości nieprzekraczającej 250 zł. Obywatele skarżyli się na brak odpowiedniej reakcji organów ścigania na tego typu czyny ze względu na ich znikomą społeczną szkodliwość, która według tych organów wynika z niskiej

²¹¹ RPO-703014-II/12 z 3 lipca 2012 r.

²¹² Pismo z 24 października 2012 r.

wartości przedmiotu kradzieży. Jak wynikało z informacji otrzymywanych przez Rzecznika, wzrasta społeczne przeświadczenie o nieskuteczności organów ścigania w tego typu sprawach. W konsekwencji nie wszyscy pokrzywdzeni składają powiadomienie o popełnieniu wykroczenia, przez co skala drobnych kradzieży może być znacznie większa niż przedstawiają to policyjne statystyki. Rzecznik zwróciła się²¹³ do Komendanta Głównego Policji o dokonanie analizy przedstawionego problemu.

W odpowiedzi Komendant poinformował²¹⁴, iż pomimo wzrostu liczby ujawnianych wykroczeń kradzieży cudzej rzeczy o wartości do 250 zł, maleje liczba spraw, w których nie wykryto sprawcy wykroczenia. Tym samym Komendant nie podzielił poglądów Rzecznika, że ww. wykroczenia nie spotykają się ze skuteczną reakcją Policji. Wykrywalność w tych sprawach wzrasta: w 2011 r. kształtowała się na poziomie 69%, a w pierwszym półroczu 2012 r. wyniosła 73%. Wskazane przez Rzecznika nieprawidłowości należy uznać za sporadyczne. Wynikały one głównie z niezastosowania się policjantów wykonujących czynności związane z przyjęciem zawiadomienia o wykroczeniu i prowadzących postępowania wyjaśniające do zapisów Zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno –porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców²¹⁵. Ponadto przyczyną nieprawidłowości i uchybień była niewiedza lub niewłaściwa interpretacja przepisów zarówno przez policjantów jak i przez ich przełożonych. Sprawa nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

6. Przypadki drastycznego traktowania lokatorów przez nowych właścicieli budynku, w celu zmuszenia ich do opuszczenia mieszkań

W mediach opisywane były przypadki, w których dochodziło do drastycznych działań nowych właścicieli kamienic wobec ich dotychczasowych lokatorów. Miały one na celu zmuszenie ich do opuszczenia mieszkań. Zaniepokojenie Rzecznika wzbudził przede

²¹³ RPO-699668-II/12 z 25 września 2012 r.

²¹⁴ Pismo z 24 października 2012 r.

²¹⁵ Zarządzenie Nr 323 z 26 marca 2008 r.

wszystkim brak reakcji właściwych organów państwa na te zachowania. W znacznej części problem braku możliwości podjęcia, zwłaszcza przez Policję, skutecznych działań chroniących prawa dotychczasowych lokatorów spowodowany był ograniczeniem, w art. 191 § 1 Kodeksu karnego znamion określających czynność sprawczą przestępstwa zmuszania do określonego zachowania w stosunku do poprzednio obowiązującej w tym zakresie regulacji. W wyniku dokonanych zmian zdepenalizowane zostały przypadki zastawiania drogi, zmiany zamków we wspólnym mieszkaniu, wyłączenia elektryczności, odcinania dopływu prądu, itp. Zdaniem Rzecznika należy rozważyć nowelizację art. 191 § 1 k.k., aby jednoznacznie zostało określone, że przestępstwem jest bezprawna przemoc skierowana nie tylko wobec osoby, ale także wobec rzeczy – stosowana w celu zmuszenia innej osoby do określonego zachowania (zaniechania). Rzecznik zwróciła się²¹⁶ do Ministra Sprawiedliwości o przeanalizowanie poruszonego problemu oraz poinformowanie o zajęтым stanowisku i ewentualnie podjętych działaniach.

W odpowiedzi poinformowano²¹⁷ Rzecznika, że w praktyce sądowej utrwalił się pogląd, wedle którego "przemoc wobec osoby", jako forma zmuszania, może polegać tylko na bezpośrednim fizycznym oddziaływaniu na człowieka i nie obejmuje oddziaływania pośredniego (tzw. przemocy pośredniej) przez postępowanie z rzeczą. Powszechnie przyjęty w orzecznictwie sposób wykładni art. 191 § 1 k.k. zasługuje na aprobatę. Ustawodawca w opisie czynu zabronionego posłużył się znamieniem "przemocy wobec osoby", które jest węższe w stosunku do ogólnego znamienia "przemocy". Modyfikacja typu czynu zabronionego zmuszania do określonego zachowania została uzasadniona przez projektodawców potrzebą wyłączenia stosowania przepisów karnych w sprawach z zakresu prawa cywilnego. Ten typ czynu zabronionego był wykorzystywany jako namiastka odpowiedzialności cywilnoprawnej. Negatywne następstwa szerokiej penalizacji zmuszania, skutkujące

²¹⁶ RPO-709311-II/12 z 10 października 2012 r.

²¹⁷ Pismo z 13 listopada 2012 r.

wkraczaniem represji karnej w sferę cywilnoprawnych stosunków o charakterze majątkowym, zostały w obecnie obowiązującej regulacji wyeliminowane. Zdaniem Ministra zbyt szeroka penalizacja zachowania polegającego na zmuszaniu do określonego zachowania nie wydaje się słuszna. Co do zasady za wystarczające należałoby uznać skorzystanie przez poszkodowanego ze środków o charakterze cywilnoprawnym. W poszczególnych przypadkach nie jest wykluczona karnoprawna ochrona danej osoby, np. gdy zachowanie sprawcy wypełnia znamiona uszkodzenia, zniszczenia rzeczy lub uczynienia jej niezdatną do użytku, czy wówczas gdy posługuje się on groźbą popełnienia takiego przestępstwa w stosunku do pokrzywdzonego.

Rzecznik wyczerpała możliwości działania w tej sprawie.

VI. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli

A. Wolność słowa i prawo do informacji

1. Odpowiedzialność autorów niedozwolonych i obraźliwych treści zamieszczonych w Internecie

Wolność słowa stanowi podstawę funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Jednak coraz częściej mają miejsce incydenty, w których wolność wypowiedzi jest rażąco nadużywana, zwłaszcza jeśli chodzi o treści zamieszczane za pośrednictwem stron internetowych, blogów oraz portali społecznościowych, gdzie niektóre komentarze przekraczają granice dozwolonej krytyki, stanowiąc swoistą mowę nienawiści, niekiedy zawierającą treści rasistowskie, ksenofobiczne lub antysemitowskie. Podstawę dochodzenia roszczeń za naruszenie dóbr osobistych stanowi art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego. Odpowiedzialność karna znajduje podstawę w art. 212 (pomówienie) i art. 216 (znieważenie) Kodeksu karnego. Istotne znaczenie mają też ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną, regulująca odpowiedzialność administratorów stron internetowych oraz dostawców usług internetowych, a także ustawa o ochronie danych osobowych. W opinii Rzecznika obowiązujące regulacje są wystarczające do dochodzenia odpowiedzialności autorów niedozwolonych i obraźliwych treści zamieszczonych w Internecie. Zasadniczym problemem jest brak jednolitych standardów w zakresie współpracy Policji, organów prokuratury oraz sądów w zakresie działań mających na celu ustalenie tożsamości sprawcy niedozwolonych czynów. Niepokojący jest także brak świadomości osób, których dobra osobiste zostały naruszone, co do tego, że przysługują im jakiegokolwiek środki prawne pozwalające na egzekwowanie ich praw. Rzecznik zwróciła się²¹⁸ do Prokuratora Generalnego o poinformowanie o przyjętej praktyce, a także wytycznych, jakie posiadają prokuratorzy prowadzący sprawy dotyczące przestępstw popełnianych za pośrednictwem Internetu, a związanych z naruszeniem dóbr osobistych użytkowników sieci oraz o sugestie odnośnie systemowych działań, które mogłyby wpłynąć pozytywnie na ochronę praw obywateli.

²¹⁸ RPO-710680-I/12 z 6 września 2012 r.

Prokurator Generalny wyjaśnił²¹⁹, że tzw. przestępstwa z nienawiści objęte są szczególnym nadzorem prokuratur okręgowych i apelacyjnych, a także monitoringiem Prokuratury Generalnej. Każda decyzja o odmowie wszczęcia lub umorzenia postępowania przygotowawczego, jaka zapadła w sprawach o te przestępstwa, jest poddawana badaniu przez jednostkę organizacyjną prokuratury sprawującą nadzór służbowy. W prokuraturach okręgowych i apelacyjnych zostali wyznaczeni specjaliści konsultanci i koordynatorzy do spraw prowadzonych o tzw. przestępstwa z nienawiści. W Departamencie Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Generalnej, opracowana została metodyka prowadzenia postępowań dotyczących tych występów.

Odrębny problem stanowi ściganie przestępstw prywatnoskargowych, a zwłaszcza zniesławienia i znieważenia, popełnianych poprzez zamieszczanie anonimowych wpisów w Internecie. W obecnym stanie prawnym ściganie przestępstw prywatnoskargowych popełnionych przy użyciu Internetu nie powinno nastroczać pokrzywdzonemu większych trudności. W przypadku konieczności wykrycia sprawcy takiego występków kluczowa rola przypada organom Policji. Z tego powodu celowe wydaje się wprowadzenie stosownych wewnętrznych regulacji prawnych w strukturach Policji. Inicjatywa w tym zakresie należy jednak do Komendanta Głównego Policji. Efektywna walka z nadużywaniem wolności słowa w Internecie, a zwłaszcza z agresją i naruszaniem dóbr osobistych poprzez anonimowe wpisy, wymaga podejmowania przez zainteresowanych stosownych kroków prawnych. Dla ich skuteczności konieczna jest znajomość uprawnień i procedur prowadzących do ich wyegzekwowania. Przeprowadzenie szerokiej kampanii propagującej taką wiedzę przekracza jednak możliwości prokuratury.

2. Nowelizacja prawa prasowego

Od kilku lat trwają prace legislacyjne nad regulacją obszarów działalności jednostki i państwa, pozostających pod wpływem nowoczesnych technologii informacyjnych. Rzecznik niejednokrotnie

²¹⁹ Pismo z 5 października 2012 r.

wypowiadał się na temat powstałych w tym procesie projektów odnoszących się do ich potencjalnego wpływu na sferę praw i wolności człowieka i obywatela. Wśród dyskutowanych regulacji znajdował się projekt nowelizacji Prawa prasowego²²⁰. W wystąpieniu do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Rzecznik sygnalizowała, iż mimo wcześniejszych deklaracji projekt nowelizacji Prawa prasowego nie znalazł się w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów na rok 2012. W dniu 14 czerwca 2012 r. wchodzi w życie wyrok²²¹ Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy art. 46 ust. 1 oraz art. 31 i 33 Prawa prasowego. Pomimo upływu ponad 15 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego właściwy w tej sprawie resort nie przedstawił projektu ustawy wykonującej wyrok sądu konstytucyjnego. Z informacji przedstawionych²²² przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wynika, że opracowany przez Ministerstwo projekt nowelizacji Prawa prasowego został przekazany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o procedowanie projektu ustawy z pominięciem etapu założeń.

Zespół do spraw Programowania Prac Rządu nie podjął korzystnej dla MKiDN decyzji o możliwości procedowania projektu ustawy bez uprzedniego przygotowania projektu założeń. Z tych względów w MKiDN jest opracowywany projekt założeń do nowelizacji ustawy Prawo prasowe, mający na celu dostosowanie przepisów Prawa prasowego do wyroków²²³ Trybunału Konstytucyjnego oraz wyroku²²⁴ Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Wizerkaniuk przeciwko Polsce. Proponuje się również usunięcie z ustawy terminów i instytucji, które stanowią pozostałości nazewnictwa poprzedniego ustroju, a także wprowadzenie zmian mających na celu doprecyzowanie przepisów regulujących prawa i obowiązki dziennikarzy do obecnie obowiązujących warunków społeczno-gospodarczych.

²²⁰ Ustawa z 26 stycznia 1984 r. (Dz.U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.).

²²¹ Sygn. akt K 41/07.

²²² Pismo z 17 lutego 2012 r.

²²³ Wyrok z dnia 1 grudnia 2010 r. (K 41/07), z dnia 5 maja 2004 r. (sygn. P 2/03), z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. SK 42/09).

²²⁴ Wyrok z dnia 5 lipca 2011 r.

Nowelizacja weszła w życie z dniem 2 listopada 2012 r.²²⁵.

3. Problemy związane z funkcjonowaniem w obrocie prawnym przepisu art. 212 k.k. penalizującego czyn zniesławienia

Omówienie w rozdziale: „Implementacja prawa europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE”.

4. Określanie opłat za udostępnienie informacji publicznej

Ustawa o dostępie do informacji publicznej²²⁶ przewiduje wyjątek od zasady bezpłatnego udostępniania informacji. Zgodnie z art. 15 tej ustawy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej może pobrać opłatę w wysokości odpowiadającej dodatkowym kosztom, jakie poniesie w związku ze sposobem udostępnienia wskazanym przez wnioskodawcę lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Podmiot informuje wnioskodawcę o konieczności uiszczenia odpowiedniej kwoty, a po upływie 14 dni udostępnia informację niezależnie od uiszczenia stosownej opłaty przez wnioskodawcę. Zobowiązany organ nie udziela informacji publicznej tylko w sytuacji, gdy wnioskodawca dokona zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia albo wycofa żądanie udostępnienia informacji. Wątpliwości Rzecznika wzbudziło uzależnienie pobrania opłaty od wnioskodawcy wyłącznie od oceny organu zobowiązanego do udzielenia informacji. Ponadto ustawa nie przewiduje wydania w tym zakresie decyzji administracyjnej. Rzecznik nie neguje potrzeby pobierania opłaty za udostępnianie informacji, jeżeli forma, w jakiej wnioskodawca domaga się udzielenia informacji wiąże się z koniecznością poniesienia szczególnie wysokich kosztów przez organ. Nałożenie opłaty prowadzi jednak do ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej. W związku z tym, zdaniem Rzecznika, wymagane jest wprowadzenie regulacji, która precyzyjnie zdefiniuje, czym są „dodatkowe koszty” oraz umożliwi kontrolę nad decyzjami organów w tej materii. Rzecznik

²²⁵ Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo prasowe, (Dz.U. z 2012 r., poz. 1136).

²²⁶ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn.zm.).

zwróciła się²²⁷ do Ministra Administracji i Cyfryzacji o rozważenie przedstawionych uwag i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

W odpowiedzi poinformowano²²⁸ Rzecznika, że problematyka opłat za udostępnianie informacji publicznej, niejednolitość stosowania przepisu art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz brak ustawowego określenia formy, w jakiej organ zobowiązany informuje o konieczności i wysokości wniesienia opłaty znane są Ministerstwu Administracji i Cyfryzacji. W ocenie Ministerstwa istnieje również potrzeba reformy zasad dostępu do informacji publicznej. Jednocześnie w odpowiedzi zapewniono, że uwagi przekazane przez Rzecznika stanowią cenny wkład w prace analityczno-koncepcyjne dotyczące reformy zasad dostępu do informacji publicznej.

Sprawa w dalszym ciągu będzie w przedmiocie zainteresowania Rzecznika, zwłaszcza w zakresie prac nad zmianą obecnie obowiązujących przepisów.

5. Zapewnienie jak najszerszego dostępu do orzeczeń Sądu Najwyższego

Ogólną zasadą jest dostęp do informacji o działalności organów władzy publicznej. Wszelkie wyjątki od tej zasady powinny być formułowane w przepisach ustaw w sposób wyraźny, a wątpliwości powinny przemawiać na rzecz dostępu. Do udostępniania informacji zobowiązane są wszystkie władze publiczne, w tym także władza sądownicza (sądy i trybunały). Dotychczasowe działania Sądu Najwyższego w celu zapewnienia dostępu do orzeczeń szerszemu gronu odbiorców, również w ramach realizacji wprowadzonego przez ustawę o Sądzie Najwyższym²²⁹ obowiązku wydawania zbioru orzeczeń, zostały dostrzeżone przez Rzecznika. Wątpliwości budzi jednak czy w dobie kształtowania się społeczeństwa informacyjnego, prowadzącego część swojej aktywności życiowej w środowisku cyfrowym, są to starania wystarczające, zapewniające obywatelom realną możliwość zapoznania

²²⁷ RPO-702363-I/12 z 3 lipca 2012 r.

²²⁸ Pismo z 23 lipca 2012 r.

²²⁹ Ustawa z 23 listopada 2002 r. (Dz.U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.).

się z treścią orzeczeń. Rzecznik zwróciła się²³⁰ do I Prezesa Sądu Najwyższego o informacje na temat dotychczasowych działań podjętych przez Sąd Najwyższy w celu zapewnienia obywatelom jak najszerszego dostępu do jego orzecznictwa oraz czy działania te będą w najbliższym czasie intensyfikowane, w szczególności czy orzecznictwo SN zostanie włączone w projekt Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczący Internetowych Portali Orzeczeń.

W odpowiedzi poinformowano²³¹ Rzecznika, że Sąd Najwyższy realizuje obowiązek publicznego udostępniania orzecznictwa poprzez stronę internetową Sądu Najwyższego, gdzie znajduje się ogólnodostępna baza orzeczeń. Sąd Najwyższy wydaje zbiory urzędowe orzeczeń, ponadto w strukturze Biura Studiów i Analiz SN funkcjonuje Referat ds. dostępu do informacji publicznej. Informacji o działalności Sądu Najwyższego udziela także Rzecznik Prasowy Sądu Najwyższego. Jednocześnie poinformowano, że I Prezes Sądu Najwyższego wydał zarządzenia, których realizacja ma służyć usprawnieniu i ułatwieniu dostępu do orzecznictwa Sądu Najwyższego.

Nowy elektroniczny system dostępu do orzecznictwa Sądu Najwyższego został uruchomiony 22 października 2012 r.

B. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

1. Stanowisko Rzecznika w sprawie zapowiedzi podpisania przez Polskę umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi (ACTA)

W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik przedstawiła swoje stanowisko w sprawie zapowiedzi podpisania przez Polskę umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi (ACTA). Obserwując debatę publiczną można stwierdzić, że żaden z organów władzy publicznej nie był w stanie udzielić w pełni jednoznacznej i precyzyjnej odpowiedzi na wątpliwości dotyczące prawnych konsekwencji podpisania i ratyfikacji tej umowy. Tymczasem wyrazy niezadowolenia były przedstawiane regularnie na przestrzeni ostatnich dwóch lat, a więc właściwi członkowie Rady Ministrów mieli czas i instrumenty, aby się do

²³⁰ RPO-707433-I/12 z 26 lipca 2012 r.

²³¹ Pismo z 4 września 2012 r.

nich ustosunkować. Pomimo deklaracji Rady Ministrów o przeprowadzeniu właściwych konsultacji społecznych, można mieć uzasadnione wątpliwości co do ich zakresu oraz przebiegu. Nie mogą zatem dziwić prezentowane przez partnerów społecznych wątpliwości co do skutków, jakie ratyfikacja ACTA będzie miała dla prawa do prywatności obywateli, a w szczególności ochrony ich danych osobowych. Za uzasadnione trzeba też uznać obawy związane z możliwymi ograniczeniami wolności słowa, prawa do informacji czy dostępu do dóbr kultury. Rzecznik zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o udzielenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie ze szczególnym uwzględnieniem przedstawienia stanowiska Rady Ministrów w zakresie wpływu podpisania i ratyfikacji ACTA na prawa i wolności obywateli, a także o przedstawienie procedury konsultacji społecznych przeprowadzonych w sprawie ACTA, wraz z informacją, na jakiej podstawie zostały wytypowane podmioty biorące w nich udział.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego udzielił²³² odpowiedzi, przekazując kalendarium prac nad Porozumieniem ACTA oraz dokument porównujący przepisy tego Porozumienia z przepisami prawa międzynarodowego, europejskiego oraz polskiego w obszarze egzekwowania praw własności intelektualnej. Zgodnie z ustawą o umowach międzynarodowych, organ właściwy do prowadzenia negocjacji składa Radzie Ministrów, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych oraz innymi właściwymi ministrami, wniosek o udzielenie zgody na podpisanie umowy międzynarodowej. Procedura nie przewiduje zatem obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych umów międzynarodowych. Konsultacje zostały jednak przeprowadzone mimo braku formalnego obowiązku ich zorganizowania. Minister Kultury wysłał tekst angielski Porozumienia ACTA do konsultacji z 27 podmiotami. Należy pamiętać, że – tak jak każda umowa międzynarodowa – ACTA stanowi kompromis pomiędzy negocjującymi państwami, reprezentującymi bardzo różne systemy i tradycje prawne. Dlatego trudno oczekiwać, aby jej zapisy były identyczne z przepisami prawa unijnego

²³² Pismo z 17 lutego 2012 r.

czy krajowego. Nie oznacza to jednak niezgodności tych przepisów z ACTA, tym bardziej, że jedną z naczelnych zasad tej umowy jest swoboda państw – stron do określenia właściwego sposobu wprowadzania w życie jej postanowień w ramach własnego systemu i praktyki.

W wystąpieniu do Prezydenta RP Rzecznik zwróciła²³³ uwagę, że duża ogólność, nieprecyzyjność i niedookreśloność przepisów umowy ACTA istotnie wpływa na możliwość dokonywania nie budzącej wątpliwości interpretacji, a co za tym idzie – precyzyjnego wskazania zawartych w umowie rozwiązań, które będą miały bezpośredni wpływ na sferę praw podstawowych jednostki. Rzecznik przedstawiła także zastrzeżenia co do przebiegu procesu negocjacji i przyjmowania umowy ACTA. Kolejnym problemem w przypadku ACTA jest brak równowagi pomiędzy egzekwowaniem prawa własności intelektualnej a interesem społeczeństwa, wyrażonym w poszczególnych prawach jego obywateli. Analizując ten aspekt, trzeba wziąć pod uwagę kluczowe obszary, na które wpływ mogą mieć postanowienia umowy ACTA, takie jak: prawo do prywatności i ochrona danych osobowych, prawo do informacji, dostęp do dóbr kultury, wolność słowa, prawo do sądu oraz prawo własności. Mechanizmy przyjęte przez ACTA mogą mieć wpływ na ograniczenie praw jednostki w tych obszarach. W wielu wypadkach można mieć też poważne wątpliwości, czy wprowadzanie takich ograniczeń w demokratycznym państwie jest konieczne. Zdaniem Rzecznika ratyfikacja umowy ACTA mogłaby wywrzeć niekorzystny wpływ na poziom ochrony praw i wolności obywatelskich w Polsce.

2. Instalowanie w zasobach mieszkaniowych różnych systemów monitoringu

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli, którzy zgłaszali swoje wątpliwości dotyczące instalowania w szeroko pojętych zasobach mieszkaniowych, często bez uprzedniej zgody, a nawet wiedzy mieszkańców, różnych systemów monitoringu (kamer rejestrujących obraz, niekiedy także i dźwięk). Instalowanie kamer i rejestrowanie pochodzącego z nich obrazu w miejscach przebywania ludzi jest

²³³ RPO-693838-I/12 z 20 lutego 2012 r.

zjawiskiem coraz powszechniejszym i dotyczy zarówno miejsc użyteczności publicznej, zakładów pracy, jak i budynków mieszkalnych i biurowych. Mimo to brak jest przepisów prawa normujących kwestie związane z instalowaniem i wykorzystaniem zapisów monitoringu, co może wpływać negatywnie zarówno na poziom ochrony w zakresie dóbr osobistych, jak też ochrony danych osobowych. W przypadku wykorzystywania monitoringu w zasobach mieszkaniowych, konieczne jest rozważenie zasadności nałożenia na stosujące go podmioty (przede wszystkim prywatne) obowiązku określenia (np. w formie regulaminów) okoliczności, w jakich może on być stosowany, praw i obowiązków stron, jak też zasad przechowywania i udostępniania tych danych. Nie można zaaprobować sytuacji, w której lokator (nie wie, kto zbiera o nim informacje poprzez rejestrację obrazu (czy też obrazu i dźwięku), kto tymi danymi dysponuje i w jakim celu, a ponadto nie ma do nich swobodnego dostępu. Utrzymywanie stanu, w którym prawa obywateli w tym zakresie nie są chronione, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego. Rzecznik zwróciła się²³⁴ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o zainicjowanie prac legislacyjnych w zakresie problematyki monitoringu w zasobach mieszkaniowych.

Minister wyjaśnił²³⁵, że decyzja o zainstalowaniu przez wspólnotę mieszkaniową monitoringu stanowi czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu, co oznacza, że zgodnie z ustawą o własności lokali²³⁶, może zostać podjęta jedynie w drodze uchwały właścicieli lokali. Natomiast stosownie do art. 8 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych²³⁷, prawa i obowiązki członków w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie, a do takich należy m. in. problematyka stosowania monitoringu w zasobach mieszkaniowych, są regulowane postanowieniami statutów poszczególnych spółdzielni. Właściciele lokali we wspólnocie mieszkaniowej mogą zaskarżyć do sądu uchwałę w sprawie montażu monitoringu. Oprócz możliwości zaskarżenia do sądu w terminie 6

²³⁴ RPO-683227-IV/12 z 12 kwietnia 2012 r.

²³⁵ Pismo z 8 maja 2012 r.

²³⁶ Ustawa z 24 czerwca 1994 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, z późn. zm.).

²³⁷ Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.).

tygodni uchwały walnego zgromadzenia, członkowie spółdzielni mogą zaskarżyć decyzję w sprawie montażu monitoringu również na drodze postępowania wewnątrzspółdzielczego. Materia obejmująca zasady i warunki dopuszczalności stosowania monitoringu jako odnosząca się do kwestii ochrony danych osobowych nie należy do kompetencji ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych²³⁸ Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych inicjuje i podejmuje przedsięwzięcia w zakresie doskonalenia ochrony danych osobowych. Jeżeli zatem Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wyraża pogląd o konieczności unormowania w przepisach rangi ustawowej ogólnych zasad dotyczących wideonadzoru, może podjąć stosowne działania w tym zakresie. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika, gdyż istnieje potrzeba uregulowania tej materii w przepisach rangi ustawy.

3. Niekompletność uregulowań prawnych dotyczących obiegu informacji publicznej zawierającej dane osobowe na stronach internetowych urzędów oraz w Biuletynie Informacji Publicznej

Obowiązujące przepisy prawa w niewystarczający sposób gwarantują mechanizmy ochrony danych osobowych osób pełniących funkcje publiczne. Kwestią absolutnie uzasadnioną w świetle konstytucyjnych gwarancji jawności działania organów państwa jest zapewnienie transparentności działań różnych podmiotów w sferze publicznej. Obejmuje ona również osoby dopiero ubiegające się o pełnienie funkcji publicznych. Jednakże wolności i prawa osoby niewybranej na takie stanowisko i niezainteresowanej ponownym ubieganiem się nie powinny być ograniczane w większym stopniu niż w przypadku pozostałych obywateli. W szczególności postawa społecznego zaangażowania, poprzez m.in. kandydowanie w wyborach lokalnych, powinna być przez państwo promowana poprzez zapewnienie obywatelom jak najlepszych rozwiązań prawnych. Nie powinno natomiast dochodzić do ograniczeń autonomii

²³⁸ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.).

informacyjnej niekandydującego już obywatela w zakresie innym niż „konieczny w demokratycznym państwie”, o którym mówi art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rzecznik zwróciła się²³⁹ do Ministra Administracji i Cyfryzacji o informacje na temat przygotowanych inicjatyw legislacyjnych w omawianej kwestii.

Minister podziękował²⁴⁰ za uwagi przekazane przez Rzecznika w zakresie problemów wynikających z funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednocześnie zapewnił, że wszystkie przekazywane przez Rzecznika uwagi stanowią bardzo cenny wkład w prace analityczno-koncepcyjne. Dotychczas w tej sprawie w resorcie miały miejsce dwa spotkania w ramach tzw. "Okrągłego stołu" z przedstawicielami świata nauki, organizacji pozarządowych oraz organów administracji publicznej.

4. Rekrutacja dzieci do przedszkoli publicznych

Omówienie w rozdziale „Prawo do nauki – Edukacja przedszkolna”.

C. Wolność zgromadzeń

1. Organizowanie zgromadzeń na terenie uczelni przez pracowników, doktorantów oraz studentów

Rzecznik postulował²⁴¹ zmianę przepisu art. 230 Prawa o szkolnictwie wyższym²⁴². Z odpowiedzi Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wynikało, że odpowiednie zmiany zostaną uwzględnione w pracach nad nowelizacją tej ustawy. Niestety, postulat Rzecznika nie został dotychczas uwzględniony. Prawo o zgromadzeniach²⁴³ wprowadziło system tzw. notyfikacji. Oznacza to, że organizator ma obowiązek poinformowania w ustawowym terminie o planowanym zgromadzeniu, a organ gminy może w szczególnie uzasadnionych wypadkach i po spełnieniu przesłanek ustawowych, wydać decyzję o zakazie odbycia zgromadzenia. System notyfikacji w najpełniejszy sposób odpowiada

²³⁹ RPO-693511-I/12 z 5 czerwca 2012 r.

²⁴⁰ Pismo z 18 lipca 2012 r.

²⁴¹ Informacja RPO za 2007 r., str. 99.

²⁴² Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r. Nr 572, z późn. zm.).

²⁴³ Ustawa z 5 lipca 1990 r. (Dz.U. Nr 51, poz. 297, z późn. zm.).

istocie regulacji wolności zgromadzeń jako wolności konstytucyjnej. Wprowadzenie systemu wydawania zezwolenia na zorganizowanie zgromadzenia byłoby nieuzasadnioną reglamentacją wolności zgromadzeń. Z tych względów wątpliwości co do zgodności z Konstytucją budzi konieczność uzyskania zgody rektora w przypadku zgromadzeń akademickich. Rozwiązanie takie zostało wprowadzone w Prawie o szkolnictwie wyższym i w ocenie Rzecznika w sposób nieproporcjonalny ogranicza wolność zgromadzeń. Wobec powyższego Rzecznik ponownie zwróciła się²⁴⁴ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o rozważenie przedstawionych uwag i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

²⁴⁴ RPO-559956-I/12 z 13 grudnia 2012 r.

VII. Rozbieżności w stosowaniu prawa

1. Charakter przestępstwa określonego w art. 231 § 1 Kodeksu karnego (przestępstwo nadużycia władzy)

W związku z rozbieżnościami w wykładni prawa w orzecznictwie sądowym, Rzecznik skierowała²⁴⁵ wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy przestępstwo określone w art. 231 § 1 k.k. ma charakter formalny czy też materialny, tj. czy dla przypisania odpowiedzialności za przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. konieczne jest ustalenie istnienia skutku w postaci bezpośredniego narażenia na niebezpieczeństwo wystąpienia szkody dla zindywidualizowanego i skonkretyzowanego w danych okolicznościach faktycznych interesu publicznego lub prywatnego wskutek nadużycia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego?”.

Problem opisany we wniosku pojawił się w ramach badania spraw indywidualnych wpływających do Rzecznika. Z jednej strony w orzecznictwie sądowym prezentowane jest ujęcie przestępstwa nadużycia władzy jako typu formalnego, należącego do abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo, w świetle którego to poglądu działanie na szkodę zarówno interesu publicznego, jak i prywatnego, nie jest charakterystyką skutku, lecz zachowania sprawcy, zaś samo powstanie bezpośredniego niebezpieczeństwa szkody nie jest znamieniem tego typu czynu zabronionego. Rzecznik przychyliła się do stanowiska zgodnie z którym przestępstwo określone w art. 231 § 1 k.k. ma charakter materialny. Zgodnie z tym poglądem dla przypisania odpowiedzialności za przestępstwo nadużycia władzy konieczne jest ustalenie istnienia skutku w postaci konkretnego, bezpośredniego narażenia na niebezpieczeństwo wystąpienia konkretnej szkody dla zindywidualizowanego i skonkretyzowanego w danych okolicznościach faktycznych interesu publicznego lub prywatnego wskutek nadużycia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego.

²⁴⁵ RPO-695532-II/12 z 30 października 2012 r., sygn. akt I KZP 24/12.

2. Charakter prawny transkrypcji zagranicznych aktów stanu cywilnego

Rzecznik skierowała²⁴⁶ wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: „Czy akt stanu cywilnego sporządzony za granicą, także wówczas, gdy nie został wpisany do polskich ksiąg stanu cywilnego (art. 73 ust. 1 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego²⁴⁷) stanowi wyłączny dowód zdarzeń w nim stwierdzonych ?”

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ujawniły się rozbieżności co do charakteru prawnego transkrypcji zagranicznych aktów stanu cywilnego. Według pierwszego stanowiska transkrypcja stanowi rejestrację na terenie Polski zdarzenia (urodzenia, małżeństwa, zgonu) mającego miejsce za granicą, na podstawie dowodu tego zdarzenia, jakim jest zagraniczny akt stanu cywilnego. Według drugiego stanowiska transkrypcja nie ma charakteru rejestracyjnego, a jedynie stanowi transponowanie pod względem językowym i formalnym zagranicznego aktu stanu cywilnego na obowiązujący w Polsce język urzędowy i w obowiązującej tu formie rejestracji urodzeń, małżeństw i zgonów. Przystawiona rozbieżność w wykładni prawa w istocie sprowadza się do tego, czy potrzebna jest transkrypcja, aby zagraniczny akt stanu cywilnego uzyskał status określony art. 4 Prawa o aktach stanu cywilnego. Zdaniem Rzecznika należy podzielić poglądy, według których transkrypcja nie ma charakteru rejestracyjnego, lecz jest wyłączeniem transponowaniem pod względem językowym i formalnym zagranicznego aktu stanu cywilnego na obowiązujący w Polsce język urzędowy i w obowiązującej w Polsce formie rejestracji urodzeń, małżeństw i zgonów. W rezultacie zgodnie art. 4 Prawa o aktach stanu cywilnego również zagraniczny akt stanu cywilnego, także wówczas, gdy nie został wpisany do polskich ksiąg stanu cywilnego, stanowi wyłączny dowód zdarzeń w nim stwierdzonych. Oznacza to, iż moc dowodowa zagranicznego aktu stanu cywilnego jest zrównana z mocą dowodową polskiego aktu stanu cywilnego także wówczas, gdy akt ten nie został wpisany do polskich ksiąg stanu cywilnego.

²⁴⁶ RPO-705610-I/12 z 22 czerwca 2012 r.

²⁴⁷ Ustawa z 29 września 1986 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264).

Sąd Najwyższy rozpoznał wniosek Rzecznika i podjął²⁴⁸ następującą uchwałę: „Akt stanu cywilnego sporządzony za granicą stanowi wyłączny dowód zdarzeń w nim stwierdzonych także wtedy, gdy nie został wpisany do polskich ksiąg stanu cywilnego (art. 73 ust. 1 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego)”.

3. Możliwość uznania za warunek, w rozumieniu art. 89 Kodeksu cywilnego, zastrzeżenia uzależniającego skutki czynności prawnej od zdarzenia stanowiącego spełnienie świadczenia (wykonanie zobowiązania)

Rzecznik skierowała²⁴⁹ wniosek do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów poprzez odpowiedź na pytanie: „Czy zastrzeżenie umowne, które uzależnia skutki czynności prawnej od spełnienia świadczenia, może stanowić warunek w rozumieniu art. 89 Kodeksu cywilnego?”.

Zgodnie z art. 89 k.c., z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych albo wynikających z właściwości czynności prawnej, powstanie lub ustanie skutków czynności prawnej można uzależnić od warunku, jako zdarzenia przyszłego i niepewnego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowały się przeciwstawne kierunki interpretacyjne w kwestii możliwości uznania za warunek, w rozumieniu art. 89 k.c., zastrzeżenia uzależniającego skutki prawne od zdarzenia stanowiącego spełnienie świadczenia (wykonanie zobowiązania). W postanowieniu²⁵⁰ z dnia 5 marca 1999 r. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że istnieje potrzeba odróżnienia warunku potestatywnego (zdarzenie zależne od woli stron) od samego zastrzeżenia, w świetle którego skutek czynności prawnej zależy od tego, czy strona skorzysta z uprawnienia lub zechce zobowiązanie wykonać (spełnić świadczenie). Takie zastrzeżenie uzależnia powstanie skutków prawnych czynności prawnej wyłącznie od woli stron i jako takie jest elementem składowym treści zawieranej umowy. Nie jest więc zdarzeniem

²⁴⁸ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 listopada 2012 r., sygn. akt III CZP 58/12.

²⁴⁹ RPO-705488-IV/12 z 3 października 2012 r.

²⁵⁰ Sygn. akt I CKN 1069/98.

zewnątrznym, przyszłym i niepewnym, przez co nie może być kwalifikowane jako warunek w rozumieniu art. 89 k.c.

Odmienne stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku²⁵¹ Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 1995 r. Oceniając umowę przewłaszczenia rzeczy na zabezpieczenie w kontekście zasady swobody umów, Sąd Najwyższy opowiedział się za możliwością potraktowania jako warunek, w rozumieniu art. 89 k.c., zdarzenia polegającego na uiszczeniu długu. Możliwość uznania spełnienia świadczenia za warunek została potwierdzona przez Sąd Najwyższy w wyroku²⁵² z dnia 9 października 2003 r. W orzeczeniu wskazano, że samo spełnienie świadczenia należy traktować jako odrębne od dokonania czynności prawnej zdarzenie prawne, które niekoniecznie przybiera postać czynności prawnej i na pewno nie zależy wyłącznie od woli dłużnika. Samo uzależnienie skutku czynności prawnej od spełnienia świadczenia może mieć zatem charakter warunku w rozumieniu art. 89 k.c.

Zdaniem Rzecznika istnieją istotne argumenty przemawiające za dopuszczeniem możliwości uznania spełnienia świadczenia za warunek w rozumieniu art. 89 k.c. Instytucja warunku stanowi szczególny przejaw obowiązywania w ramach stosunków cywilnoprawnych zasady swobody umów stanowiącej pochodną konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej. Wolność działalności gospodarczej jest zarówno zasadą ustrojową, jak i prawem podmiotowym, którego ograniczenia muszą czynić zadość kryterium z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tak więc formułowanie jakichkolwiek cech warunku nie powołanych wyraźnie w ustawie, musi budzić wątpliwości konstytucyjne. Uzależnianie oceny konkretnego zdarzenia w kategoriach warunku od kryteriów pozaustawowych może być kwalifikowane jako nieuprawniona próba ograniczenia gwarantowanego konstytucyjnie prawa podmiotowego.

O możliwości uznania spełnienia świadczenia za warunek w rozumieniu art. 89 k.c. winna decydować ocena tego zdarzenia jedynie w dwóch kategoriach statuowanych we wskazanym przepisie prawa

²⁵¹ Sygn. akt I CR 7/95.

²⁵² Sygn. akt V CK 285/02.

wymogów. Wątpliwości nie budzi ocena spełnienia świadczenia jako zdarzenia przyszłego. Istota zagadnienia sprowadza się do prawidłowej oceny spełnienia świadczenia w kategoriach „zdarzenia niepewnego”. Jakkolwiek trudno odmówić racji poglądom wskazującym, że spełnienie świadczenia z reguły obarczone jest cechą niepewności, to jednak o tym, czy wykonanie zobowiązania (spełnienie świadczenia) jest zdarzeniem niepewnym, winna rozstrzygać wszechstronna analiza stanu faktycznego konkretnej sprawy.

Wyjaśnienie istotnych wątpliwości interpretacyjnych powstałych na gruncie przywołanego przepisu może znacząco przyczynić się do urzeczywistnienia zasady autonomii stron i wolności umów, co wzmocniłoby sferę samodzielności i aktywności uczestników obrotu. Uznanie za warunek zdarzenia polegającego na spełnieniu świadczenia może doprowadzić do uzyskania przez strony większej swobody w dostosowywaniu sytuacji prawnej do przewidywanych w chwili dokonywania czynności zdarzeń.

W tej sprawie oczekiwane jest stanowisko Sądu Najwyższego.

4. Ustanawianie w uchwałach rad gmin ulg w opłatach za pobyt w przedszkolu publicznym drugiego lub kolejnych dzieci z tej samej rodziny

Rzecznik skierowała²⁵³ wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy uchwała rady gminy w przedmiocie opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych przewidująca ulgi w opłatach za pobyt w przedszkolu publicznym dla drugiego oraz kolejnych dzieci z jednej rodziny stanowi naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty?”²⁵⁴.

Niektóre gminy ustalały w uchwałach ulgi w opłatach za uczęszczające do przedszkola drugie i kolejne dzieci z tej samej rodziny. Część uchwał była kwestionowana przez organ nadzoru (wojewodów) ze względu na naruszenie zasady ekwiwalentności świadczeń oraz konstytucyjnej gwarancji równości obywateli. Zagadnienie to było

²⁵³ RPO-682783-I/11 z 12 lipca 2012 r.

²⁵⁴ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

podejmowane przez wojewódzkie sądy administracyjne, które w zbliżonych stanach faktycznych wydawały różne orzeczenia w sprawie. W ocenie części sądów ustalone kryterium liczby dzieci korzystających z opieki przedszkola jest arbitralne i prowadzi do nieuzasadnionego naruszenia zasady równego traktowania. Zgodnie z drugim poglądem reprezentowanym w orzecznictwie wprowadzenie ulg w opłacie za przedszkole w sytuacji, w której do placówki uczęszcza więcej niż jedno dziecko w rodzinie, nie stanowi naruszenia prawa. Nie każde odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej obywateli może być uznane za naruszenie konstytucyjnej gwarancji równości. W ocenie Rzecznika na poparcie zasługuje drugie z przedstawionych stanowisk. Celem wprowadzenia ulg jest objęcie edukacją przedszkolną jak największej liczby dzieci oraz wsparcie zamieszkujących na terenie gminy rodzin. Objęcie nauką przedszkolną jak największej liczby dzieci służy realizacji konstytucyjnego prawa do nauki i sprzyja wyrównaniu szans edukacyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i podjął²⁵⁵ następującą uchwałę: „Uchwała rady gminy w przedmiocie opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych przewidująca ulgi w opłatach za pobyt w przedszkolu publicznym dla drugiego oraz kolejnych dzieci z jednej rodziny nie stanowi naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty”.

5. Zdefiniowanie pojęcia pracownika wykonującego pracę o szczególnym charakterze

W związku ze skierowanym przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Czy za pracowników wykonujących pracę o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 5 ustawy o emeryturach pomostowych²⁵⁶ należy uznać tylko pracowników wykonujących ten rodzaj pracy w pełnym

²⁵⁵ Uchwała NSA z 11 grudnia 2012 r., sygn. akt I OPS 6/12.

²⁵⁶ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. (Dz.U. Nr 237, poz. 1656, z późn. zm.).

wymiarze czasu pracy, czy też za takiego pracownika należy uznać osobę, która jest zatrudniona w zakładzie pracy w pełnym wymiarze czasu pracy i wykonująca pracę o szczególnym charakterze niezależnie od czasu jej trwania oraz wykonywania innych dodatkowych czynności wskazanych przez pracodawcę w ramach świadczenia pracy?” Rzecznik zgłosiła²⁵⁷ udział w tym postępowaniu i przedstawia następujące stanowisko: „Za pracowników wykonujących pracę o szczególnym charakterze objętych ewidencją, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, należy uznać pracowników wykonujących w ramach zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy rodzaje prac, o których mowa w załączniku nr 2 do ustawy ”.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał wniosek Prezesa NSA i podjął²⁵⁸ następującą uchwałę: „W postępowaniu o umieszczenie pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, za pracownika wykonującego prace o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 5 ustawy o emeryturach pomostowych może być uznany pracownik, który wykonując prace o szczególnym charakterze wykonuje także inne dodatkowe czynności wskazane przez pracodawcę w ramach świadczenia pracy”.

6. Charakter terminu określonego w przepisie art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego

Rzecznik skierowała²⁵⁹ wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Jaki charakter ma termin, o którym mowa w art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego²⁶⁰?”.

Zgodnie z regulacją zawartą w omawianym przepisie, w przypadku gdy nie zostało zakończone postępowanie sądowe o stwierdzenie nabycia

²⁵⁷ RPO-709292-III/12 z 31 lipca 2012 r.

²⁵⁸ Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 4/12).

²⁵⁹ RPO-666380-I/11 z 3 września 2012 r., sygn. akt II GPS 3/12.

²⁶⁰ Ustawa z 26 stycznia 2007 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051, z późn. zm.).

spadku spadkobierca składa postanowienie sądu w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się tego postanowienia. Zgodnie z pierwszym reprezentowanym przez sądy administracyjne stanowiskiem termin ten ma charakter terminu procesowego i z tego względu podlega przywróceniu na zasadzie określonej w art. 58 i 59 k.p.a. Zgodnie z drugim reprezentowanym w orzecznictwie stanowiskiem omawiany termin ma charakter terminu porządkowego. W ocenie Rzecznika prawidłowe jest drugie stanowisko, zgodnie z którym termin nie ma charakteru materialnego ani procesowego, jest natomiast terminem porządkowym. W stosunku do tego terminu ustawodawca nie przewidział w ustawie żadnych negatywnych skutków związanych z jego przekroczeniem. Takich skutków nie można też wyprowadzić z innych regulacji prawnych z zakresu prawa administracyjnego. W związku z tym należy uznać, że wolą ustawodawcy było przypisanie terminowi wyłącznie charakteru instrukcyjnego, czyli takiego, którego niezachowanie nie pociąga za sobą ujemnych skutków procesowych dla strony.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i podjął²⁶¹ następującą uchwałę: „Termin określony w art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego jest ustawowym terminem procesowym, do którego mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”.

7. Konsekwencje nieuchwalenia zmiany statutów lub niedokonania zgłoszenia takiej zmiany do Krajowego Rejestru Sądowego w spółdzielniach mieszkaniowych, w których w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw najwyższym organem było zebranie przedstawicieli

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek²⁶² Rzecznika o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejącej w orzecznictwie rozbieżnej kwalifikacji charakteru prawnego terminów z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw zastrzeżonych na uchwalenie i

261 Uchwała z 29 października 2012 r., sygn. akt II GPS 3/12.

262 Informacja RPO za 2011 r., str. 86.

zgłoszenie zmian statutów oraz samego art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw stanowiącego, że „do czasu zarejestrowania zmian statutów postanowienia dotychczasowych statutów regulujące funkcjonowanie zebrania przedstawicieli pozostają w mocy.”

Sąd Najwyższy podjął²⁶³ następującą uchwałę: „Zebranie przedstawicieli członków spółdzielni mieszkaniowej, która nie dopełniła w terminie obowiązków przewidzianych w art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, pozostało organem spółdzielni na podstawie dotychczasowego statutu”.

8. Roszczenia przysługujące członkowi zarządu spółki kapitałowej zatrudnionemu w charakterze pracownika na podstawie umowy o pracę, którą rozwiązano niezgodnie z prawem

Rzecznik skierowała²⁶⁴ wniosek do SN o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy odwołanemu członkowi zarządu spółki kapitałowej (art. 203 § 1 i art. 370 § 1 ustawy Kodeks spółek handlowych²⁶⁵), zatrudnionemu w charakterze pracownika na podstawie umowy o pracę, którą rozwiązano niezgodnie z prawem, służy roszczenie o przywrócenie do pracy?”.

Według pierwszego stanowiska reprezentowanego w orzecznictwie, przepisy art. 203 § 1 k.s.h., a także art. 370 § 1 k.s.h. sprzeciwiają się temu, aby odwołany członek zarządu spółki, który był zatrudniony na tym stanowisku na podstawie umowy o pracę, mógł zostać przywrócony do pracy w razie gdy umowa ta została rozwiązana niezgodnie z prawem. Natomiast według drugiego stanowiska przepisy art. 203 § 1 k.s.h. oraz art. 370 § 1 k.s.h. nie są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów prawa pracy, nie wyłączają więc możliwości przywrócenia do pracy członka zarządu spółki, który był zatrudniony na podstawie umowy o pracę. W ocenie Rzecznika należy uznać, iż przepisy art. 203 § 1 k.s.h.

²⁶³ Uchwała z 10 maja 2012 r., sygn. akt III CZP 84/11.

²⁶⁴ RPO-697013-III/12 z 20 lutego 2012 r.

²⁶⁵ Ustawa z 15 września 2000 r. (Dz.U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.).

i art. 370 § 1 k.s.h. dotyczą wyłącznie stosunku organizacyjnego, dlatego też ustanie tego stosunku, czego przejawem jest odwołanie z funkcji członka zarządu spółki, nie pociąga za sobą automatycznego ustania stosunku pracy. Do rozwiązania stosunku pracy niezbędne jest bowiem podjęcie dodatkowych czynności. Zdaniem Rzecznika w interesującym zakresie trzeba mieć na uwadze także treść art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji, stanowiącego, iż praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako „słabszej” strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek stworzenia przez państwo gwarancji prawnych ochrony, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców. Nie istnieją zaś żadne konstytucyjne powody, dla których z owego obowiązku ochrony pracowników mieliby być wyłączeni ci z nich, którzy na podstawie umowy o pracę pełnią funkcję członka zarządu spółki. Dlatego też kierując się przyjazną Konstytucji wykładnią przepisów prawa w omawianym zakresie uznać trzeba, iż tej kategorii pracowników również przysługują roszczenia określone w art. 45 § 1 Kodeksu pracy.

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek Rzecznika i podjął²⁶⁶ następującą uchwałę: „W przypadku rozwiązania z naruszeniem prawa umowy o pracę z członkiem zarządu spółki kapitałowej odwołanym na podstawie art. 203 § 1 lub art. 370 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych nie jest wyłączone roszczenie o przywrócenie do pracy.”

9. Rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczące przepisów proceduralnych stosowanych w toku postępowania sądowego przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych rozpatrującym odwołanie od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego biegłych rewidentów

Rzecznik skierowała²⁶⁷ wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy do postępowania sądowego wszczynanego przez wniesienie odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych od orzeczenia Krajowego Sądu

²⁶⁶ Uchwała z 16 maja 2012 r., sygn. akt III PZP 3/12.

²⁶⁷ RPO-702362-I/12 z 27 sierpnia 2012 r.

Dyscyplinarnego, na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym²⁶⁸, stosuje się przepisy ustawy Kodeks postępowania cywilnego, czy też przepisy ustawy Kodeks postępowania karnego?”

Sąd Najwyższy wyraził w tym zakresie dwa stanowiska. Według pierwszego²⁶⁹ w toku takiego postępowania sądowego należy stosować przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Natomiast w drugim²⁷⁰ Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że do postępowania przed okręgowym sądem pracy i ubezpieczeń społecznych, w toku rozpoznania odwołania od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego, ma zastosowanie przepis art. 46 ustawy o biegłych rewidentach, a co za tym idzie do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.

W opinii Rzecznika istnieją istotne argumenty przemawiające na rzecz zarówno pierwszego, jak i drugiego stanowiska. Sąd Najwyższy stwierdził, że wskazanie w art. 41 ust. 1 ustawy o biegłych rewidentach okręgowego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych jako sądu rzeczowo właściwego do rozpoznawania odwołania pośrednio przemawia za zastosowaniem przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. W opinii Rzecznika ten argument o charakterze systemowym może mieć istotne znaczenie dla przesądzenia o zastosowaniu procedury cywilnej w sądowym postępowaniu odwoławczym. Ponadto Sąd Najwyższy w tej sprawie zauważył, że posłużenie się w art. 41 ust. 2 pojęciem „skarga kasacyjna” jednoznacznie wskazuje na procedurę cywilną, tylko w niej bowiem występuje ten środek prawny, natomiast w postępowaniu karnym używane jest określenie środka prawnego „kasacja”. Z drugiej strony należy podzielić pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w innym orzeczeniu, że zastosowanie procedury karnej w procedurze odwoławczej w sprawach dotyczących biegłych rewidentów mogłoby stworzyć większe gwarancje proceduralne dla obwinionego.

²⁶⁸ Ustawa z 7 maja 2009 r. (Dz.U. Nr 77, poz. 649, z późn. zm.).

²⁶⁹ Postanowienie z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt III SO 6/10.

²⁷⁰ Postanowienie z dnia 30 września 2010 r. (sygn. akt I KZP 11/10).

Sąd Najwyższy podjął²⁷¹ uchwałę: „Do postępowania sądowego wszczynanego przez wniesienie odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego, na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym, stosuje się przepisy ustawy Kodeks postępowania karnego²⁷².”

10. Dopuszczalność złożenia przez zakładową organizację związkową informacji o łącznej liczbie członków zrzeszonych w tej organizacji po upływie terminu przewidzianego w art. 25¹ ust. 2 ustawy o związkach zawodowych

Rzecznik skierowała²⁷³ wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Jaki skutek wywołuje nieprzekazanie przez organizację związkową w terminie określonym art. 25¹ ust. 2 ustawy o związkach zawodowych²⁷⁴ pracodawcy informacji o łącznej liczbie członków tej organizacji?”.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ujawniły się rozbieżności w zakresie dopuszczalności złożenia przez zakładową organizację związkową informacji o łącznej liczbie członków zrzeszonych w tej organizacji po upływie terminu. W części orzeczeń SN uznał, że jeżeli pracodawca w określonym terminie nie uzyskał informacji wymaganych art. 25¹ ust. 2 ustawy, to ma prawo przyjąć, że od tej daty zakładowej organizacji związkowej nie przysługują ustawowe uprawnienia. Nie wyłącza to możliwości wykazania przez organizację związkową, że zrzeszała co najmniej 10. członków.

Poglądu tego nie podzielił skład orzekający SN w wyroku²⁷⁵ z 6 października 2011 r. Zasadniczą funkcją nałożenia na zakładową organizację związkową obowiązku przekazania tej informacji jest ochrona pracodawcy przed negatywnymi dla niego konsekwencjami naruszenia uprawnień tej organizacji, spowodowanymi niewiedzą o spełnieniu przez

²⁷¹ Uchwała z 24 stycznia 2013, sygn. akt I KZP 18/12.

²⁷² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555).

²⁷³ RPO-714575-III/12 z 24 października 2012 r., sygn. akt III PZP 7/12.

²⁷⁴ Ustawa z 23 maja 1991 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.).

²⁷⁵ Sygn. akt III PK 17/11.

organizację wymagań określonych prawem. Z uwagi na zmienną liczbę członków organizacji związkowej ustawodawca wprowadził obowiązek przekazywania tej informacji co kwartał w terminie do 10. dnia następnego miesiąca. Zdaniem Sądu Najwyższego nieprzekazanie tej informacji we wskazanym terminie uprawnia pracodawcę do przyjęcia wniosku, iż istniejąca u niego organizacja związkowa nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 25¹ ust. 1 ustawy, a zatem że nie ma obowiązku współdziałania z nią przy rozwiązywaniu z pracownikami stosunku pracy. W tym przypadku Sąd Najwyższy wyłącza możliwość wykazania przez organizację związkową, że zrzeszała co najmniej 10. członków.

Rzecznik przychyła się do powyższego poglądu. Opieszałość organizacji związkowej, powodująca naruszenie ustawy o związkach zawodowych, nie może skutkować ujemnymi konsekwencjami wobec pracodawcy, polegającymi na przerwaniu na niego nieprzewidzianego prawem ryzyka zachowania organizacji związkowej w sposób sprzeczny z ustawą.

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek Rzecznika i podjął²⁷⁶ następującą uchwałę: „Nieprzedstawienie przez zakładową organizację związkową informacji, o której mowa w art. 25¹ ust. 2 ustawy o związkach zawodowych powoduje, że nie są wadliwe czynności podjęte przez pracodawcę bez wymaganego współdziałania z tą organizacją, aż do dnia przedstawienia tej informacji.”

²⁷⁶ Uchwała SN z 20 grudnia 2012 r., sygn. akt III PZP 7/12.

VIII. Zagadnienia z zakresu prawa pracy

A. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia

1. Przesłanki uprawniające pracownika do nagrody rocznej

Rzecznik sygnalizowała, że nieprecyzyjne uregulowania ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej²⁷⁷ wywołują istotne wątpliwości przy ich stosowaniu, zgłaszane zarówno przez pracowników, jak też przez pracodawców reprezentujących jednostki sfery finansów publicznych. Wspomniana ustawa nie zawiera definicji pojęcia „okres przepracowany”, co przyczynia się do powstawania wątpliwości, czy chodzi tu o okres pozostawania w stosunku pracy, czy okres faktycznego wykonywania pracy. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej prezentuje opinię, że prawo do wynagrodzenia rocznego ustala się na podstawie okresu przepracowanego, rozumianego jako okres pozostawania pracownika w zatrudnieniu u tego pracodawcy w roku kalendarzowym, za który przysługuje wynagrodzenie. Tymczasem Sąd Najwyższy w uchwałach²⁷⁸, zajął odmienne stanowisko. Uchwały te nie mają jednak wiążącego charakteru. W tej sytuacji konieczne jest, w ocenie Rzecznika, podjęcie inicjatywy polegającej na wprowadzeniu do ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym takich zmian, które wyeliminują wątpliwości wokół przesłanek uprawniających pracownika do nagrody rocznej. Rzecznik zwróciła się²⁷⁹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o podjęcie działań zmierzających do stosownej nowelizacji przepisów wymienionej wyżej ustawy.

Minister podzielił²⁸⁰ wyrażone w wystąpieniu Rzecznika stanowisko w sprawie konieczności nowelizacji przepisów ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz zadeklarował podjęcie stosownych działań w tym zakresie.

²⁷⁷ Ustawa z 12 grudnia 1997 r. (Dz.U. Nr 160, poz. 1080, z późn. zm.).

²⁷⁸ Uchwała z 7 lipca 2011 r. (sygn. akt III PZP 3/11) oraz z 25 lipca 2003 r. (sygn. akt III PZP 7/03).

²⁷⁹ RPO-691993-III/12 z 3 stycznia 2012 r.

²⁸⁰ Pismo z 1 lutego 2012 r.

2. Konieczność zmiany przepisów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości regulujących opłaty za czynności adwokackie i radcowskie w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy

Rzecznik zwróciła się²⁸¹ do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o zmianę przepisów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu,²⁸² a także w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu²⁸³. Stawka minimalna wynagrodzenia adwokata w sprawie o przywrócenie do pracy (uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne) wynosi 60 zł, natomiast w sprawie o odszkodowanie jest zdecydowanie wyższa i wynosi 75% stawki obliczonej, na podstawie § 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, od wartości odszkodowania będącego przedmiotem sprawy. Według art. 16 ust. 3 ustawy Prawo o adwokaturze²⁸⁴, Minister Sprawiedliwości powinien określić stawki minimalne za czynności adwokackie, mając na względzie rodzaj i zawiłość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata. W ocenie Sądu Najwyższego uregulowanie zawarte w § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie jest niezgodne z upoważnieniem ustawowym, gdyż dla sprawy o odszkodowanie ustala zdecydowanie wyższą stawkę minimalną niż w sprawie o przywrócenie do pracy, która jest tego samego rodzaju, bardziej zawiła i wymagająca większego nakładu pracy adwokata, a nadto ma wyższą wartość przedmiotu sporu. Stawki minimalne w identycznej wysokości przysługują także radcom prawnym. Konieczność zmian niekonstytucyjnych regulacji stwarza okazję do ponownego rozważenia możliwości zaktualizowania wysokości stawek minimalnych wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych za prowadzenie niektórych spraw w postępowaniu sądowym.

²⁸¹ RPO-702876-III/12 z 26 września 2012 r.

²⁸² Rozporządzenie z 28 września 2002 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1348, z późn. zm.).

²⁸³ Rozporządzenie z 28 września 2002 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1349, z późn. zm.).

²⁸⁴ Ustawa z 26 maja 1982 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.).

Minister poinformował²⁸⁵, że obecnie brak przesłanek uzasadniających uwzględnienie wniosku o nowelizację rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w kierunku proponowanym w wystąpieniu Rzecznika. W ocenie Ministra sprawy z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych mają szczególny charakter i są bardzo istotne dla zabezpieczenia bytu pracownika i jego rodziny. Utrzymanie stawek minimalnych na stosunkowo niskim poziomie leży także w interesie społecznym. Zwiększenie kosztów opłat za czynności adwokackie lub radcowskie, w tym należnych pracodawcy, mogłoby zniechęcić pracowników do dochodzenia ochrony swoich roszczeń na drodze sądowej. Nie można też zgodzić się z argumentem, że sprawa o przywrócenie do pracy jest bardziej zawiła i wymaga większego nakładu pracy pełnomocnika. Przy rozpoznawaniu i rozstrzyganiu sprawy o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne (o przywrócenie do pracy) lub o odszkodowanie, podstawy prawne roszczeń są takie same, przesłanki materialnoprawne są identyczne, ustalenia wymagają te same okoliczności faktyczne, a wysokość odszkodowania nie jest istotą takiego procesu i na ogół nie jest przedmiotem sporu. W związku z tym wynagrodzenie pełnomocnika powinno być ustalane według tych samych zasad.

B. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy

1. Kryteria przyznawania odpraw dla pracowników zwalnianych w ramach zwolnień grupowych

W trakcie badania skarg ujawnił się problem dotyczący stanu liczebności pracowników zatrudnionych u danego pracodawcy, przyjmowanego jako kryterium przyznawania odpraw na podstawie ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników²⁸⁶. Sytuacja faktyczna pracowników, z którymi dochodzi do rozwiązania stosunków pracy w początkowym okresie zwolnień w warunkach ustawy o zwolnieniach grupowych nie różni się od sytuacji faktycznej

²⁸⁵ Pismo z 19 grudnia 2012 r.

²⁸⁶ Ustawa z 13 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 844, z późn. zm.).

pozostałych pracowników, odchodzących z pracy z przyczyn ich niedotyczących w późniejszym okresie. Brak więc podstaw do różnicowania podmiotów podobnych, charakteryzujących się wspólną cechą istotną w równym stopniu, poprzez pozbawianie tych drugich możliwości otrzymania odpraw przewidzianych w art. 8 omawianej ustawy. Wydaje się, że najtrafniejszym i najbardziej sprawiedliwym rozwiązaniem byłoby przyjęcie zasady, że badanie stanu liczebności pracowników jako kryterium stosowania ustawy i wynikającego z niej prawa do odprawy, powinno być dokonywane w momencie bezpośrednio poprzedzającym rozpoczęcie procedury zwolnień pracowników. Rzecznik zwróciła się²⁸⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zbadanie przedmiotowej sprawy i ewentualne podjęcie stosownych czynności legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania aktualnie obowiązującego stanu prawnego w omawianym zakresie.

Minister poinformował²⁸⁸, że zmiana stanu prawnego w zakresie poruszonym w wystąpieniu Rzecznika nie jest celowa. Należy podzielić pogląd, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo, a różnice w ich sytuacji prawnej powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do odmienności ich sytuacji faktycznej. Jednakże sytuacja pracowników zwalnianych z pracy w pierwszej kolejności i w dalszej kolejności jest odmienna. Do pierwszych zwolnień grupowych dochodzi bowiem u pracodawcy zatrudniającego co najmniej 20 pracowników, natomiast z czasem liczba pracowników spada, osiągając ostatecznie niższy poziom. Wprawdzie zachowana zostaje tożsamość podmiotu zatrudniającego, ale jego sytuacja prawno-ekonomiczna z czasem staje się inna. Przepisy ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, uwzględniają postanowienia dyrektywy Rady w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych²⁸⁹.

²⁸⁷ RPO-701253-III/12 z 20 kwietnia 2012 r.

²⁸⁸ Pismo z 18 maja 2012 r.

²⁸⁹ Dyrektywa Nr 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 r.

C. Nauczyciele i pracownicy nauki

1. Zróżnicowanie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli psychologów, pedagogów, logopedów i doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego

Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego przedstawił Rzecznikowi problem zróżnicowania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli psychologów, pedagogów, logopedów i doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć tych nauczycieli określa, na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela²⁹⁰, organ prowadzący szkołę lub placówkę. Gminy, nie zwiększając zatrudnienia w celu zwiększenia poziomu pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla uczniów, dokonują tego kosztem znacznego zwiększenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć zatrudnionych nauczycieli psychologów, pedagogów, logopedów i doradców zawodowych. W wielu przypadkach zwiększenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nastąpiło z 20 godzin do 30, 33, 35, 38, a nawet 40 godzin w tygodniu. W sytuacji, w której tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć określony jest na wysokim poziomie, zdaniem Związku istnieje ryzyko, że po uwzględnieniu pozostałych elementów składowych 40 - godzinnego tygodnia pracy, czas pracy nauczyciela przekroczy dopuszczalną ustawową tygodniową normę pracy, wynoszącą 40 godzin. Art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela nie określa natomiast, jakimi kryteriami powinien kierować się organ prowadzący szkołę regulując materię tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. W rezultacie organ ten może w sposób dość dowolny wprowadzać regulacje prawne w tym zakresie. Rzecznik zwróciła się²⁹¹ do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi wyjaśniono²⁹², że w myśl Karty Nauczyciela, czas pracy nauczyciela zatrudnionego w pełnym wymiarze zajęć nie może

²⁹⁰ Ustawa z 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.).

²⁹¹ RPO-712862-III/12 z 12 października 2012 r.

²⁹² Pismo z 29 października 2012 r.

przekraczać 40 godzin na tydzień. Karta Nauczyciela upoważnia organ prowadzący szkołę do określania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli enumeratywnie w niej wymienionych. Ustawodawca wyposażył organ prowadzący w kompetencję do określania pensum m.in. nauczycieli: logopedów, psychologów i pedagogów, ponieważ organ, kierując się potrzebami środowiska lokalnego, może kształtować tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli realizujących zajęcia w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej zgodnie z rzeczywistymi potrzebami dzieci i młodzieży uczących się na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże, organ prowadzący, realizując swoje kompetencje i tworząc akt prawa miejscowego, nie może przekraczać norm prawnych zawartych w akcie nadrzędnym, jakim jest ustawa. Ustalenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli pedagogów, psychologów lub logopedów w wymiarze 40 godzin, uniemożliwia nauczycielom realizację ustawowych obowiązków.

Sprawa, w związku z kolejnymi skargami, w dalszym ciągu jest prowadzona przez Rzecznika. W ocenie Rzecznika potrzebna jest bowiem zmiana Karty Nauczyciela polegająca na wprowadzeniu do tej ustawy kryteriów, którymi powinien kierować się organ prowadzący szkołę ustalając obowiązkowy wymiar zajęć.

D. Bezrobocie

I. Sytuacja prawna bezrobotnych kobiet po porodzie

Na tle badanych spraw dotyczących sytuacji bezrobotnych kobiet po porodzie, Biuro Rzecznika wystąpiło w 2011 r. do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które w odpowiedzi stwierdziło m.in., że „status bezrobotnego nie służy do przebywania w nim osób, które z różnych przyczyn nie są gotowe do podjęcia pracy (...). Prawo dopuszcza tu pewne wyjątki, które zezwalają na brak gotowości do pracy np. z powodu zgłoszonego braku gotowości (do 10 dni w roku kalendarzowym), z powodu choroby (do 90 dni nieprzerwanej niezdolności), czy też właśnie z powodu ciąży i porodu (okres ciąży oraz 30 dni po dniu porodu)”.

W związku ze stanowiskiem Ministerstwa Rzecznik wystąpiła do Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁹³. W wystąpieniu Rzecznik podkreśliła, że zgodnie z przepisami Kodeksu pracy urlop macierzyński nie może być krótszy niż 8 tygodni, gdyż jest to minimalny okres zapewniający kobiecie warunki do regeneracji sił po odbytym porodzie. Natomiast pożądanym najkrótszym okresem zapewniającym kobiecie regenerację sił, a dziecku zapewniającym właściwy rozwój psychofizyczny, jest okres 14 tygodni. Następnie Rzecznik zauważyła, że ustawodawca w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁹⁴ przyjął daleko posuniętą ochronę kobiet w ciąży (bezrobotna, mimo prawie 270-dniowego okresu niezdolności do pracy spowodowanego ciążą, nie zostaje pozbawiona statusu bezrobotnego). Dlatego zdaniem Rzecznika warto również rozważyć propozycję wprowadzenia do ustawy okresu braku gotowości do pracy (8 lub 14-tygodniowego), w którym bezrobotna kobieta będzie mogła zregenerować siły po porodzie oraz nawiązać silniejszą więź emocjonalną z dzieckiem.

Reasumując Rzecznik zwróciła się do Ministra o rozważenie możliwości podjęcia działań, których celem będzie wprowadzenie stosownej zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Minister odnosząc się do postulatu zawartego w wystąpieniu Rzecznika, dotyczącego wprowadzenia przepisów zapewniających okres ochronny dla kobiet, które urodziły dziecko (w zakresie dopuszczenia braku gotowości do pracy przez okres 8 tygodni po dniu porodu), uznał przedstawioną argumentację i poinformował²⁹⁵ Rzecznika, że odpowiednie uregulowania w poruszanej kwestii znajdują się w przygotowywanej nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

W związku z informacjami o przygotowywaniu przez Ministerstwo założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Rzecznik poinformowała Ministra²⁹⁶ między

²⁹³ RPO-687541-III/11 z 9 lutego 2012 r.

²⁹⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.).

²⁹⁵ Pismo z 23 lutego 2012 r.

²⁹⁶ RPO-690158-III/11 z dnia 16 stycznia 2013 r.

innymi o tym, że kwestie nieuwzględnienia w ustawie okresu braku gotowości do pracy (8 lub 14 tygodniowego), w którym bezrobotna kobieta mogłaby zregenerować siły po porodzie i nawiązać silniejszą więź emocjonalną z dzieckiem, są w dalszym ciągu przedmiotem skarg kierowanych do Rzecznika i dlatego też wymagają przeprowadzenia stosownych zmian ustawodawczych.

IX. Egzaminy zawodowe i prawo wykonywania zawodu. Zawody zaufania publicznego

1. Konieczność wprowadzenia jednolitych zasad wykonywania zawodu psychologa

W ubiegłych latach Rzecznik kierował wystąpienia do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie konsekwencji niepowołania – pomimo upływu 6 lat od wejścia w życie ustawy o zawodzie psychologa – samorządu zawodowego psychologów, w tym trudności w przeprowadzaniu badań psychologicznych kierowców, instruktorów nauki jazdy oraz egzaminatorów. W lutym 2012 r. weszła w życie ustawa o kierujących pojazdami²⁹⁷. Stosownie do jej postanowień, badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu będą wykonywane przez uprawnionego psychologa. Od 2006 r. badania kierowców, instruktorów nauki jazdy i egzaminatorów wykonują psycholodzy, którzy zwykle nie legitymują się wydanym przez marszałka województwa zaświadczeniem o wpisie do ewidencji psychologów uprawnionych do wykonywania badań. Przyczyną niewydawania tych zaświadczeń jest brak możliwości przedstawienia przez zainteresowane osoby poświadczenia o dokonaniu wpisu na liście psychologów Regionalnej Izby Psychologów z powodu niepowołania organów samorządu. Zaniechanie powołania samorządu psychologów, przy jednoczesnym braku nowelizacji lub uchylecia ustawy o zawodzie psychologa, powoduje niepewność osób wykonujących ten zawód co do ich sytuacji prawnej, jest zatem naruszeniem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rzecznik zwróciła się²⁹⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o pilne rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wprowadzenie jednolitych zasad wykonywania zawodu psychologa, w tym poświadczenia prawa do jego wykonywania i powołania samorządu zawodowego psychologów.

W odpowiedzi Minister poinformował²⁹⁹, że w resorcie pracy trwają prace zmierzające do uchylecia obowiązującej regulacji zawodu

²⁹⁷ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.).

²⁹⁸ RPO-683517-V/11 z 9 lutego 2012 r.

²⁹⁹ Pismo z 24 maja 2012 r.

psychologa. Nie podjęto natomiast żadnych czynności zmierzających do wykonania obowiązującego prawa, co stanowi precedensowy przypadek, w którym ustawa obowiązuje, a władza wykonawcza nie wykonuje jej postanowień.

2. Uregulowanie statusu prawnego osoby, która uzyskała zaświadczenie o ukończeniu aplikacji radcowskiej, a nie przystąpiła jeszcze do egzaminu radcowskiego

Na tle spraw badanych przez Rzecznika po raz kolejny ujawnił się problem statusu prawnego osoby, która uzyskała zaświadczenie o ukończeniu aplikacji radcowskiej, a nie przystąpiła jeszcze do egzaminu radcowskiego. W ocenie Rzecznika osoby, które uzyskały zaświadczenie o ukończeniu aplikacji powinny mieć zapewnione (przynajmniej do momentu przystąpienia do egzaminu, a w przypadku jego zdania także do momentu złożenia ślubowania) takie uprawnienia, jakie przysługiwały im w toku odbywania aplikacji. Ponadto obowiązujące przepisy nie określają maksymalnego terminu, jaki może upłynąć od dnia złożenia wniosku o wpis, a wyznaczeniem ślubowania. Oznacza to w praktyce, że od momentu uzyskania zaświadczenia o ukończeniu aplikacji aż do momentu złożenia ślubowania, zainteresowane osoby nie mogą wykonywać zastępstwa procesowego. Ich sytuacja w tym zakresie jest więc gorsza niż sytuacja aplikantów. Rzecznik zwróciła się³⁰⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie tego zagadnienia w kontekście wprowadzenia niezbędnych zmian w przepisach prawa w celu jednoznacznego uregulowania sytuacji prawnej omawianej kategorii osób.

Minister poinformował³⁰¹, że status aplikanta radcowskiego traci osoba, która ukończyła aplikację radcowską i uzyskała zaświadczenie o jej odbyciu, a tym samym osoba taka nie może zastępować radcy prawnego, jak również sporządzać i podpisywać pism procesowych. Minister Sprawiedliwości wychodząc naprzeciw oczekiwaniom środowiska radców prawnych i osób, które uzyskały zaświadczenie o ukończeniu aplikacji radcowskiej, przygotował projekt zmiany ustawy o

³⁰⁰ RPO-681029-XVIII/11 z 16 marca 2012 r.

³⁰¹ Pismo z 4 kwietnia 2012 r.

radcach prawnych. Proponowana zmiana pozwoli osobom, które otrzymały zaświadczenie o ukończeniu aplikacji radcowskiej, wykonywać czynności polegające na zastępowaniu radcy prawnego w dotychczasowym zakresie, aż do momentu wpisu na listę radców prawnych, co jest uwarunkowane uzyskaniem pozytywnego wyniku z egzaminu radcowskiego.

3. Organizowanie egzaminów wstępnych na aplikacje prawnicze wyłącznie w soboty, co uniemożliwia przystąpienie do tych egzaminów wiernym Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego

Do Rzecznika wpływały skargi wiernych Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie organizowania egzaminów wstępnych na aplikacje prawnicze wyłącznie w soboty. Uniemożliwia to osobom, dla których sobota jest dniem świątecznym o wyjątkowej wadze, przystąpienie do tych egzaminów. Z ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁰² wynika, że świętem adwentystycznym jest sobota, a wierni Kościoła mają prawo do zwolnienia od pracy i nauki na czas święta adwentystycznego, to jest od zachodu słońca w piątek do zachodu słońca w sobotę. Ponadto na prośbę pracownika złożoną na początku okresu zatrudnienia lub w jego trakcie, nie później jednak niż 7 dni przed dniem zwolnienia, zakład pracy ustala dla niego indywidualny rozkład czasu pracy. Przepis ten stosuje się odpowiednio do uczniów i studentów. W świetle orzecznictwa³⁰³ Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości można stwierdzić, że także egzaminy prawnicze na aplikacje należy uznać za okoliczności, które wiążą się zarówno z nauką jak i pracą, a więc okoliczności wypełniające przesłanki ustawowe. Wydaje się, że dla osób, które ze względów religijnych nie mogą przystąpić do egzaminu w sobotę, możliwe byłoby zorganizowanie egzaminu w wybranych miastach. Rzecznik zwróciła się³⁰⁴ do Ministra

³⁰² Ustawa z 30 czerwca 1995 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 481, z późn. zm.).

³⁰³ Sprawa Vivien Prais przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich.

³⁰⁴ RPO-649337-I/10 z 18 maja 2012 r.

Sprawiedliwości o rozważenie przedstawionych uwag i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Minister nie zgodził się z Rzecznikiem i poinformował³⁰⁵, że obowiązujące ustawy regulujące ustrój prawniczych zawodów zaufania publicznego w sposób wyczerpujący określają organizację i sposób przeprowadzania egzaminów wstępnych na aplikacje. Postulowana zmiana terminu egzaminu w toku przygotowań do jego przeprowadzenia wydaje się być niemożliwa, a ponadto mogłaby naruszać zasadę zaufania obywateli do władzy publicznej. Natomiast propozycja zorganizowania dodatkowego egzaminu tylko w niektórych województwach jest, zdaniem Ministra, niezgodna z zasadami konstytucyjnymi, zobowiązującymi do urzeczywistnienia przez państwo zasad sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa.

4. Ograniczenia wykonywania zawodu fizyka medycznego przez przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej

Rzecznik skierowała³⁰⁶ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej³⁰⁷ z art. 33c ust. 9 i art. 33j ustawy Prawo atomowe³⁰⁸ oraz z art. 65 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Zaskarżone przepisy wydane zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Upoważnienie nie zawiera umocowania do uregulowania w rozporządzeniu materii kwalifikacji i stażu pracy wymaganych od fizyków medycznych przeprowadzających testy z zakresu kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych, a także materii ograniczeń w wykonywaniu zawodu. W konsekwencji kwestionowane przepisy są także niezgodne ze standardem konstytucyjnym, według którego rozporządzenia

³⁰⁵ Pismo z 11 czerwca 2012 r.

³⁰⁶ RPO-671700-V/12 z 23 lipca 2012 r., sygn. akt U 5/12.

³⁰⁷ Rozporządzenie z 18 lutego 2011 r. (Dz.U. Nr 51, poz. 265, z późn. zm.).

³⁰⁸ Ustawa z 29 listopada 2000 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 264).

są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Materia regulowana w interesującym zakresie na poziomie rozporządzenia pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjną wolnością wykonywania zawodu, w tym przypadku zawodu fizyka medycznego. Wolność wykonywania zawodu nie ma charakteru absolutnego, jednak wszelkie ograniczenia w tym zakresie muszą mieć swoje źródło w ustawie, a nie w rozporządzeniu. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

5. Zawieszenie rektora wyższej uczelni w wypełnianiu obowiązków rektorskich w sytuacji wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego z oskarżenia publicznego

We wpływającej do Rzecznika korespondencji skarżący zwracali uwagę na przepis art. 38 ust. 4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym³⁰⁹, który przewiduje zawieszenie *ex lege* rektora wyższej uczelni w wypełnianiu obowiązków rektorskich w sytuacji wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego z oskarżenia publicznego. Zawieszenie to jest bezterminowe i trwa bez względu na czas toczącego się postępowania karnego. Bez znaczenia jest też przedmiot toczącego się postępowania. Przepis stanowiący o obligatoryjnym zawieszeniu rektora nie przewiduje żadnego środka odwoławczego. W niniejszej sprawie istotą zarzutu przekroczenia przez ustawodawcę swobody regulacyjnej w odniesieniu do sytuacji prawnej rektora jest bezterminowość jego zawieszenia w przypadku wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego z oskarżenia publicznego. Rektor ze względu na swoją pozycję i prestiż podlega szczególnej ocenie środowiska. W wielu przypadkach wszczęcie postępowania karnego przeciwko rektorowi naraża na szwank dobre imię uczelni, w przypadku uczelni publicznych także świadczy o prestiżu państwa. Zawieszenie w czynnościach może być w konkretnej sytuacji pożądane lub nawet konieczne. Ustawowa regulacja tego środka prawnego powinna jednak uwzględniać konstytucyjną zasadę proporcjonalności

³⁰⁹ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).

i różnicować intensywność ingerencji zależnie do konkretnej sytuacji. Wskazaniem wydaje się rozważenie nowelizacji tego przepisu w zakresie okresu trwania zawieszenia, zróżnicowania na przestępstwa umyślne i nieumyślne, możliwości przedłużenia jego trwania w przypadkach szczególnie uzasadnionych. Rzecznik zwróciła się³¹⁰ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o poinformowanie o zajętym stanowisku.

W odpowiedzi Minister poinformował³¹¹, że zamierza poddać przedstawiony przez Rzecznika problem analizie ekspertów, a po wypracowaniu odpowiednich rozwiązań rozważy wszczęcie stosownej procedury legislacyjnej.

6. Dostosowanie formy egzaminów dla tłumaczy przysięgłych oraz egzaminów wstępnych i kończących aplikację ogólną, adwokacką, radcowską i notarialną do potrzeb osób z niepełnosprawnościami

Do Rzecznika zwróciła się osoba z niepełnosprawnością podnosząc problem faktycznej dyskryminacji wynikającej z braku regulacji umożliwiających dostosowanie formy egzaminu radcowskiego do jej indywidualnych potrzeb. Zagadnienie to należy rozpatrywać w kontekście wszystkich egzaminów, zarówno wstępnych, jak i kończących aplikację ogólną, adwokacką, radcowską i notarialną, w których nie przewidziano rozwiązań dostosowujących ich formę do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Rozwiązania takie nie są również przewidziane podczas egzaminów na tłumaczy przysięgłych. Przebieg poszczególnych egzaminów regulują odpowiednie przepisy ustaw i rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości. Forma egzaminu powinna być dostosowana do stopnia i rodzaju niepełnosprawności osoby do niego przystępującej. Regulacja w tej materii musi być kompleksowa i uwzględniać możliwość wydłużenia czasu egzaminu, alternatywne formy zapoznawania się z treścią pytań i kazusów, a także sposób udzielania odpowiedzi przez osoby nie mogące pisać. Brak regulacji dostosowujących formę poszczególnych egzaminów do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności należy uznać za niezgodny

³¹⁰ RPO-691840-I/11 z 29 czerwca 2012 r.

³¹¹ Pismo z 7 sierpnia 2012 r.

z Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Stan taki jest też niezgodny z zasadą równości, a także z art. 65 Konstytucji, zapewniającym każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu. Rzecznik zwróciła się³¹² do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie dokonania zmian w aktach prawnych, w celu umożliwienia dostosowania formy egzaminów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Minister podzielił³¹³ opinię zawartą w wystąpieniu Rzecznika, że stan prawny regulujący tryb zdawania prawniczych egzaminów zawodowych wymaga przeanalizowania i wprowadzenia koniecznych modyfikacji. Wymagane podczas egzaminu czynności związane z odczytaniem pytań oraz zapisaniem rozwiązań zajmują więcej czasu w przypadku osób niepełnosprawnych, a więc należałoby odpowiednio wydłużyć trwanie egzaminu, w celu zapewnienia równych szans w otrzymaniu uprawnień zawodowych. Aby unormować tę sytuację rozpoczęto prace nad projektami nowelizacji odpowiednich rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości, w zakresie unormowań odnoszących się do czasu trwania egzaminów regulowanych tymi rozporządzeniami. Projektowane nowelizacje zakładają wydłużenie o połowę czasu trwania egzaminów w przypadku osób niepełnosprawnych w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³¹⁴. Projekty nowelizacji zostały przedstawione do konsultacji społecznych, przy których nie wniesiono uwag co do konieczności dalej idącej modyfikacji sposobu egzaminowania osób niepełnosprawnych.

W rezultacie zostało wydane rozporządzenie uwzględniające część postulatów Rzecznika³¹⁵.

³¹² RPO-707225-I/12 z 27 sierpnia 2012 r.

³¹³ Pismo z 24 września 2012 r.

³¹⁴ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.).

³¹⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przeprowadzania egzaminu adwokackiego (Dz.U. z 2012, poz. 1453) oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przeprowadzania egzaminu radcowskiego (Dz.U. z 2012, poz. 1454).

7. Dostosowanie granicy wieku dla pełnienia funkcji kierownika apteki do realiów społeczno - ekonomicznych i wymogów systemu prawa

Na tle spraw badanych przez Rzecznika pojawił się problem dotyczący regulacji zawartej w Prawie farmaceutycznym³¹⁶, według której kierownikiem apteki może być farmaceuta, który nie przekroczył 65 roku życia i ma co najmniej 5-letni staż pracy w aptece lub 3-letni staż pracy w aptece w przypadku, gdy posiada specjalizację z zakresu farmacji aptecznej. Za zgodą wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, wydaną na wniosek zainteresowanego, po zasięgnięciu opinii okręgowej izby aptekarskiej, prowadzącemu aptekę, który ukończył 65 lat, okres pełnienia funkcji może być przedłużony do 70 roku życia. Wobec zmian wieku emerytalnego, którego granica wynosić będzie co najmniej 67 lat rozwiązanie zawarte w Prawie farmaceutycznym należy uznać za niedostosowane do realiów społeczno-ekonomicznych, a także do wymogów systemu prawa. Pogląd Rzecznika w tej kwestii jest zbieżny ze stanowiskiem Naczelnej Izby Aptekarskiej, która zaproponowała zmianę Prawa farmaceutycznego w kierunku zmierzającym do dostosowania granicy wieku kierownika apteki do nowego powszechnego wieku emerytalnego oraz uzależnienia dalszego sprawowania funkcji od stanu zdrowia farmaceuty, a także od opinii samorządu aptekarskiego. Rzecznik zwróciła się³¹⁷ do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska co do możliwości zmian legislacyjnych w kwestii granicy wieku dla pełnienia funkcji kierownika apteki.

8. Brak odpowiedniego skorelowania przepisów podwyższających wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn z przepisami ustawy Prawo lotnicze, regulującymi wiek emerytalny pilotów zawodowych i liniowych oraz kontrolerów ruchu lotniczego

Rzecznik podjęła sprawę braku odpowiedniego skorelowania przepisów ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw³¹⁸, podwyższającej wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn do 67 lat, z

³¹⁶ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z późn. zm.).

³¹⁷ RPO-678657-V/11 z 13 listopada 2012 r.

³¹⁸ Ustawa z 11 maja 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 637).

przepisami Prawa lotniczego³¹⁹. W świetle Prawa lotniczego posiadacz licencji pilota zawodowego i liniowego, który ukończył 65 lat, nie może wykonywać czynności pilota na statku powietrznym używanym w przewozach lotniczych. Natomiast posiadacz licencji kontrolera ruchu lotniczego, który ukończył 60 lat, nie może wykonywać czynności kontrolera ruchu lotniczego. Brak uprawnień do wykonywania wymienionych wyżej czynności zawodowych w związku z osiągnięciem wieku 65 lub 60 lat oznaczać będzie w praktyce, w razie braku możliwości kontynuowania zatrudnienia na innym stanowisku pracy, konieczność skorzystania z uprawnień do świadczenia na podstawie ustawy o emeryturach pomostowych³²⁰. W konsekwencji, w opinii skarżących, będą oni pobierać znacząco mniejsze świadczenia do czasu nabycia uprawnień emerytalnych. Rzecznik zwróciła się³²¹ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano³²² Rzecznika, że konsekwencją wymagań międzynarodowych³²³ są przepisy Prawa lotniczego stanowiące, że posiadacz licencji pilota zawodowego i liniowego, który ukończył 60 lat, nie może wykonywać czynności pilota w międzynarodowych przewozach lotniczych, chyba że pełni funkcję członka załogi wieloosobowej oraz jest jedynym członkiem załogi, który ukończył 60 lat. Posiadacz licencji pilota, który ukończył 65 lat, nie może wykonywać czynności pilota na statku powietrznym używanym w przewozach lotniczych. Jednocześnie ograniczenie, ze względu na wiek, możliwości wykonywania czynności kontrolera ruchu lotniczego przez posiadacza stosownej licencji nie występuje w przepisach prawa międzynarodowego oraz prawa UE. Dlatego projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w

³¹⁹ Ustawa z 3 lipca 2002 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 933).

³²⁰ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. (Dz.U. Nr 237, poz. 1656, z późn. zm.).

³²¹ RPO-707572-III/12 z 22 października 2012 r.

³²² Pismo z 7 listopada 2012 r.

³²³ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago 7 grudnia 1944 r. oraz rozporządzenie Komisji (UE) NR 1178/2011 z 3 listopada 2011 r. ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do załóg w lotnictwie cywilnym zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

związku z podwyższeniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn uchyla to ostatnie ograniczenie.

X. Zabezpieczenie społeczne

A. Prawo do emerytury lub renty oraz zasady ustalania prawa do tych świadczeń oraz ich wysokości

1. Waloryzacja kwotowa świadczeń emerytalno-rentowych

Rzecznik skierowała³²⁴ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 4, art. 5 ust. 1 oraz art. 7 pkt 1-4 ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw³²⁵ z art. 67 ust 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także art. 2 oraz art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 powołanej wyżej ustawy z art. 19 Konstytucji.

Wniosek dotyczy przepisów ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, które w miejsce waloryzacji procentowej świadczeń emerytalno-rentowych wprowadziły w 2012 roku waloryzację kwotową. Rzecznik stoi na stanowisku, że kwotowa metoda podwyższania nominalnej wartości świadczeń prowadzi do naruszenia istoty prawa do waloryzacji, ponieważ przyjęta formuła waloryzacji skutkuje obniżeniem realnej wartości świadczeń przewyższających kwotę ok. 1480 zł. Zakwestionowane przepisy wskazują na naruszenie istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, jak również konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej. Odnosi się to do wszystkich świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego (określonych przepisami ustawy emerytalnej), a także emerytur i rent wypłacanych z ubezpieczenia społecznego rolników oraz zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych. Rzecznik zwracała uwagę na zastosowanie kwotowej metody waloryzacji rent inwalidów wojennych, która prowadzi w zasadzie do obniżenia ich wymiaru realnego. W ocenie Rzecznika podwyżka najniższych świadczeń emerytalno-rentowych powinna być przeprowadzona w ramach systemowych rozwiązań prawnych, poprzez odrębne od waloryzacji podwyższenie ich wysokości

³²⁴ RPO-690235-III/11 z 13 lutego 2012 r., sygn. akt K 9/12.

³²⁵ Ustawa z 13 stycznia 2012 r. (Dz.U. poz. 118).

oraz przy zachowaniu waloryzacji procentowej, gwarantującej wszystkim świadczeniom co najmniej utrzymanie ich realnej wartości.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone wnioski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rzecznika i orzekł³²⁶, że zakwestionowane przepisy ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw są zgodne z przepisami Konstytucji. Zdanie odrębne zgłosiło 5 sędziów.

2. Zasady ponownego ustalania prawa do emerytury lub renty

Trybunał Konstytucyjny po rozpatrzeniu wniosku³²⁷ Rzecznika w sprawie zasad ponownego ustalania prawa do emerytury lub renty orzekł³²⁸, że art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³²⁹ jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Wyrok wszedł w życie z dniem 8 marca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny, dzieląc argumenty Rzecznika uznał, że w świetle zaskarżonej regulacji prawomocność decyzji wydawanych w sprawach emerytalnych i rentowych ma w istocie charakter iluzoryczny, nie będąc żadnym gwarantem stabilizacji sytuacji prawnej i życiowej jednostki, skoro organ rentowy w każdym czasie i tylko na podstawie odmiennej oceny dowodów może pozbawić jednostkę przysługujących jej praw. W ocenie Rzecznika wyrok Trybunału Konstytucyjnego powinien stanowić podstawę do podjęcia działań legislacyjnych związanych z gruntowną przebudową instytucji ponownego ustalania prawa do świadczeń lub ich wysokości. Konieczne jest także uwzględnienie uchwały³³⁰ Sądu Najwyższego, w świetle której ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości w trybie art. 114 ust. 1 i 1a ustawy wymaga zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy. Nowa regulacja prawna powinna być także spójna z innymi

³²⁶ Wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12.

³²⁷ Informacja RPO za 2011 r., str. 104.

³²⁸ Wyrok TK z 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11.

³²⁹ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.).

³³⁰ Uchwała 7 sędziów z 10 czerwca 2011 r., sygn. akt III UZP 1/11.

regulacjami systemowymi. Rzecznik zwróciła się³³¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w kwestii podjęcia inicjatywy ustawodawczej związanej z realizacją powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W odpowiedzi poinformowano³³² Rzecznika, że Ministerstwo otrzymało sporządzoną przez Rządowe Centrum Legislacji „Analizę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r.”, w której stwierdzono, że nie ma potrzeby podjęcia prac legislacyjnych mających na celu wykonanie analizowanego orzeczenia. Przepis, który umożliwił weryfikację świadczeń w oparciu o odmienną ocenę dowodów, został wyeliminowany z obrotu prawnego, a wytyczne dla jednostek ZUS w sprawie sposobu postępowania w przypadku stosowania art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej uwzględniają wskazania zawarte w uzasadnieniu wyżej powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Otrzymana odpowiedź nie usuwa podniesionych przez Rzecznika zastrzeżeń, stąd też rozważone zostaną dalsze możliwości działania w tej sprawie.

3. Wygaśnięcie stosunku pracy mianowanego nauczyciela akademickiego zatrudnionego w uczelni publicznej, ze względu na osiągnięcie określonego wieku

Rzecznik zwróciła uwagę, że regulacje prawne związane ze stopniowym podnoszeniem wieku emerytalnego, nie mają charakteru kompleksowego. W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zasygnalizowała, że ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw³³³, wydłużająca wiek emerytalny ponad 65 rok życia, nie wprowadziła niezbędnych zmian w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym³³⁴. Przepis art. 127 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym przewiduje wygaśnięcie stosunku pracy mianowanego nauczyciela akademickiego zatrudnionego na uczelni publicznej z końcem roku akademickiego, w którym ukończył on sześćdziesiąty piąty rok życia,

³³¹ RPO-666850-III/11 z 28 marca 2012 r.

³³² Pismo z 29 maja 2012 r.

³³³ Ustawa z 11 maja 2012 r. (Dz.U. poz. 637).

³³⁴ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 572).

a więc nie przystaje do obowiązującej od 1 stycznia 2013 r. regulacji prawnej podwyższającej wiek emerytalny mężczyznom. Regulacja ta nasuwa dalsze wątpliwości konstytucyjne. Zdaniem Rzecznika brak jest racjonalnych argumentów przemawiających za koniecznością utrzymania zasady wygasania stosunków pracy z mianowanymi nauczycielami akademickimi tylko z powodu osiągnięcia określonego wieku. Potrzeba wydłużania okresu aktywności zawodowej powinna skłaniać do poszukiwania rozwiązań bardziej elastycznych. Rozwiązanie to trudno uznać ponadto za zgodne z konstytucyjną zasadą równości, skoro przewiduje wygaśnięcie stosunku pracy z powodu wieku tylko w odniesieniu do mianowanych nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelniach publicznych. Rzecznik zwróciła się³³⁵ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o zajęcie stanowiska w kwestii możliwości usunięcia powyższych mankamentów. Wystąpienie zostało skierowane do wiadomości Ministra Pracy i Polityki Społecznej, z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego poinformował³³⁶, że już na etapie uzgodnień międzyresortowych projektu ustawy resort przygotował propozycje mające na celu zapewnienie spójności regulacji prawnych i przedstawił je Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej. Regulacje dotyczące wygaśnięcia stosunku pracy mianowanego nauczyciela akademickiego w powiązaniu ze zmienionymi zasadami awansu naukowego oraz akademickiego powinny doprowadzić do zmiany struktury wieku społeczności samodzielnych pracowników naukowych i umożliwić młodym uczonym zdobycie samodzielności naukowej - czyli uzyskania uprawnień promotorskich oraz możliwości kierowania zespołami badawczymi - przed ukończeniem 40 roku życia. Równocześnie pozostawiono rektorom możliwość zawierania umów o pracę z osobami, które utraciły status zatrudnienia na podstawie mianowania. Projektowane zmiany nie naruszają przy tym zakazu dyskryminacji ze względu na wiek oraz są zgodne z prawem Unii Europejskiej.

³³⁵ RPO-709322-I/12 z 1 sierpnia 2012 r.

³³⁶ Pismo z 17 sierpnia 2012 r.

Dokonano zmian ustawowych³³⁷, które mają na celu wyeliminowanie z systemu prawnego tych rozwiązań, które nakazują bądź dopuszczają rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem tylko z tego powodu, że osiągnął on wiek emerytalny.

4. Brak możliwości poddania kontroli sądowej prawidłowości ustalenia przez organ rentowy wysokości świadczenia emerytalnego po dokonaniu potrącenia z tytułu prowadzonego przez komornika postępowania egzekucyjnego

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące braku możliwości poddania sądowej kontroli prawidłowości ustalenia przez organ rentowy wysokości świadczenia emerytalnego po dokonaniu potrącenia zadłużenia z tytułu prowadzonego przez komornika postępowania egzekucyjnego, bowiem w tych sprawach organy rentowe nie wydają decyzji, od której przysługiwałyby prawne środki odwoławcze. Należy podkreślić, że osoby zwracające się do Rzecznika nie kwestionowały podstawy tytułu egzekucyjnego, a wyłącznie prawidłowość wyliczenia przez organ rentowy wysokości świadczenia wypłacanego po dokonaniu takiego potrącenia. Z wyjaśnień ZUS wynika, że w praktyce organy rentowe wydają zawiadomienie, które nie podlega kontroli sądowej. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podzieliło stanowisko ZUS i poinformowało, że na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych brak jest podstaw prawnych do wydania decyzji o wysokości świadczenia przysługującej po dokonaniu potrącenia. W ocenie Rzecznika stanowisko to wydaje się nietrafne, zwłaszcza w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego. Zdaniem Rzecznika ubezpieczony powinien mieć możliwość poddania sądowej kontroli prawidłowości ustalenia przez organ rentowy wysokości pobieranego świadczenia po dokonaniu potrąceń. Rzecznik zwróciła się³³⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

³³⁷ Ustawa z 23 listopada 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego (Dz.U. z 31 grudnia 2012, poz. 1544).

³³⁸ RPO-681228-III/11 z 24 sierpnia 2012 r.

Minister podtrzymał³³⁹ stanowisko resortu w tej sprawie. Żaden z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jak i ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie daje uprawnień organowi rentowemu ani też nie zobowiązuje tego organu do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy w formie decyzji administracyjnej. Ponadto, skoro zmniejszenie kwoty wypłacanego świadczenia jest efektem działania innego niż ZUS podmiotu – w przedmiotowej sprawie komornika – oraz rezultatem postępowania egzekucyjnego, należy stwierdzić, że ZUS, pomijając brak materialnoprawnych podstaw, nie może być organem uprawnionym do wydania decyzji w sprawie, w której nie prowadził postępowania.

B. Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomoc społeczna

1. Brak możliwości uzyskania uprawnienia do renty rodzinnej w drodze wyjątku przez pełnoletnie uczące się dziecko, pozbawione wsparcia ze strony rodziców

Skargi kierowane do Rzecznika ujawniły problem braku możliwości uzyskania uprawnienia do renty rodzinnej w drodze wyjątku przez pełnoletnie uczące się dziecko, które nie ma możliwości uzyskania wsparcia ze strony rodziców, gdyż ojciec jest nieznan, a matka nie żyje. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁴⁰ ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie mogą – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania, Prezes ZUS może przyznać w drodze wyjątku świadczenie w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie. Warunki te muszą być spełnione łącznie, a niespełnienie choćby jednego z nich wyklucza możliwość przyznania tego rodzaju świadczenia. W kręgu osób będących członkami rodziny znajdują się osoby uprawnione

³³⁹ Pismo z 14 września 2012 r.

³⁴⁰ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.).

w trybie zwykłym do ubiegania się o rentę rodzinną. Trudno jest znaleźć racjonalne uzasadnienie dla zawężenia grona członków rodziny uprawnionych do ubiegania się o świadczenie w trybie wyjątkowym jedynie do tych członków rodziny, którzy ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek nie mogą podjąć pracy i nie mają środków utrzymania. Rygorystyczne wymogi powodują, że kontynuowanie nauki i trudna sytuacja materialna pozbawionego opieki rodziców młodego człowieka nie są wystarczającym uzasadnieniem do przyznania świadczenia w drodze wyjątku. Rzecznik zwróciła się³⁴¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister w pełni podzielił³⁴² pogląd wyrażony w wystąpieniu Rzecznika i przesłał w tej sprawie pismo do Prezesa ZUS, w którym poinformował, że problem uzyskania uprawnień do renty rodzinnej wyjątkowej przez pełnoletnie uczące się dziecko może być rozwiązany bez potrzeby nowelizacji przepisów. Zgodnie z ich dotychczasową wykładnią, renta rodzinna w drodze wyjątku nie jest przyznawana dzieciom zmarłego żywiciela rodziny, które ukończyły 18 rok życia. Tymczasem w kręgu osób będących członkami rodziny znajdują się osoby uprawnione w trybie zwykłym do ubiegania się o rentę rodzinną. Przepisy dają prawo Prezesowi ZUS do przyznawania świadczeń w drodze wyjątku, także gdy o rentę rodzinną w drodze wyjątku ubiega się pełnoletnie uczące się dziecko.

2. Nieuzasadnione zróżnicowanie w prawie do renty z tytułu niezdolności do pracy osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne

W toku rozpatrywania przez Rzecznika skarg stwierdzono możliwość naruszenia zasady równego i sprawiedliwego traktowania w prawie do zabezpieczenia społecznego osób, o których mowa w art. 42 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej³⁴³. Przepis ten stanowi, że za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym

³⁴¹ RPO-698579-III/12 z 11 kwietnia 2012 r.

³⁴² Pismo z 11 czerwca 2012 r.

³⁴³ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.).

członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem, ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby opiekującej się nie przekracza 150% kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie i osoba opiekująca się nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom: emerytalnemu i rentowym z innych tytułów lub nie otrzymuje emerytury albo renty. Wprowadzając nową formę wsparcia z systemu pomocy społecznej w postaci opłacania składek ustawodawca kierował się potrzebą zapewnienia prawa do zabezpieczenia społecznego w formie emerytury lub renty osobom rezygnującym z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny. Nie uwzględniono jednak sytuacji prowadzącej do wyłączenia z kręgu uprawnionych do renty z tytułu niezdolności do pracy osób częściowo niezdolnych do pracy i pobierających świadczenie pielęgnacyjne, za które zaprzestano opłacać składkę na ubezpieczenia społeczne ze względu na odpowiednio długi staż ubezpieczeniowy, jeżeli ich niezdolność do pracy powstała poza okresem ochrony. Zdaniem Rzecznika takie zróżnicowanie w prawie do renty z tytułu niezdolności do pracy osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Nie zmienia tego okoliczność, że w przypadku pogorszenia się stanu zdrowia osoby te mogą wystąpić ponownie o ustalenie stopnia niezdolności do pracy. Rzecznik zwróciła się³⁴⁴ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował³⁴⁵, że w Ministerstwie trwają prace zmierzające do zmiany obecnie obowiązującego stanu prawnego w zakresie omawianym w wystąpieniu Rzecznika. O prawo do renty będą mogły ubiegać się wszystkie osoby, których niezdolność do pracy (całkowita lub częściowa) powstała zarówno w czasie ubezpieczenia, jak i

³⁴⁴ RPO-633226-III/09 z 18 lipca 2012 r.

³⁴⁵ Pismo z 27 lipca 2012 r.

w okresie pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, bądź nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów.

W efekcie tych prac dokonano zmian ustawowych³⁴⁶, które polegają na wydłużeniu okresu opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz nie zamieszkującymi wspólnie matką, ojcem lub rodzeństwem.

3. Wygaśnięcie prawa do zasiłku stałego przysługującego na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej osobie uprawnionej w związku z odbywaniem kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego

Analiza wpływających skarg ujawniła problem wygaśnięcia prawa do zasiłku stałego, przysługującego na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej³⁴⁷ osobie uprawnionej w związku z odbywaniem kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Z kręgu beneficjentów pomocy społecznej wyłączone są osoby odbywające karę pozbawienia wolności i tymczasowo aresztowane. Osoby odbywające karę pozbawienia wolności tracą prawo do wszystkich świadczeń pomocowych i nie nabywają uprawnień do świadczeń w czasie przebywania w zakładzie karnym. Rzecznik zwróciła uwagę na odmienną sytuację życiową osób odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, które muszą samodzielnie zaspokajać podstawowe potrzeby życiowe, od sytuacji osób odbywających karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym, które są zwolnione z zaspokajania własnym staraniem podstawowych potrzeb bytowych. Rzecznik zwróciła się³⁴⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie podjęcia inicjatywy legislacyjnej, która pozwoli objąć osoby odbywające karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego systemem świadczeń z pomocy społecznej.

³⁴⁶ Ustawa z 23 listopada 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 1544).

³⁴⁷ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.).

³⁴⁸ RPO-697931-III/12 z 21 marca 2012 r.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił³⁴⁹, że od stycznia 2011 r. trwają konsultacje z Ministrem Sprawiedliwości w sprawie prawa do świadczeń z pomocy społecznej dla osób odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. W opinii Ministra Pracy i Polityki Społecznej osoby te powinny zostać objęte pomocą z Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej, jednak Minister Sprawiedliwości nie podzielił tego stanowiska, argumentując, że skazani ci mogą w zasadzie bez żadnych przeszkód kontynuować dotychczasowe zatrudnienie lub poszukiwać pracy samodzielnie oraz przy pomocy sądowego kuratora zawodowego. W odpowiedzi podkreślono również, że celem pomocy społecznej jest aktywizacja osób w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, a nie finansowanie wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, gdyż leży to w gestii wymiaru sprawiedliwości.

4. Zasady ustalania dochodu rodziny ubiegającej się o świadczenia z pomocy społecznej w sytuacji, gdy członkiem rodziny jest niepełnosprawne dziecko będące podopiecznym fundacji gromadzącej środki na jego leczenie i rehabilitację na oddzielnym koncie bankowym fundacji

Na tle skarg rozpatrywanych przez Rzecznika ujawnił się problem zasad ustalania dochodu rodziny ubiegającej się o świadczenia z pomocy społecznej w sytuacji, gdy członkiem rodziny jest niepełnosprawne dziecko będące podopiecznym fundacji, która gromadzi środki na leczenie i rehabilitację tego dziecka na oddzielnym koncie bankowym fundacji. Katalog obciążeń pomniejszających dochód jak i katalog przychodów odliczanych od dochodu na gruncie ustawy o pomocy społecznej mają charakter zamknięty, co powoduje, że wszelkie przychody, bez względu na tytuł i źródło ich otrzymania, po odpowiednich pomniejszeniach stanowią dochód. Jak wynika z postanowień regulaminu fundacji niosącej pomoc niepełnosprawnym dzieciom, rodzic dziecka niepełnosprawnego będącego podopiecznym fundacji ponosi koszty leczenia i rehabilitacji swego dziecka, a fundacja po przedstawieniu rachunku zwraca rodzicowi poniesione koszty przelewając środki zgromadzone na imiennym subkoncie. Zdaniem Rzecznika prawo do uzyskania refundacji

³⁴⁹ Pismo z 19 kwietnia 2012 r.

poniesionych kosztów rehabilitacji ze strony organizacji pozarządowej nie powinno być traktowane w kategoriach uzyskania przychodu podczas wyliczania wysokości dochodu rodziny przy ustalaniu uprawnień do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Rzecznik zwróciła się³⁵⁰ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w kwestii możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do pełniejszego zabezpieczenia prawa rodzin z niepełnosprawnym dzieckiem do pomocy społecznej.

Minister poinformował³⁵¹, że nie planuje podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zmiany definicji dochodu przyjętej dla świadczeń z pomocy społecznej. Środki pomocy społecznej muszą być rozdzielane między wszystkich potrzebujących, a ze względu na ich szczupłość, nie mogą zaspokajać wszystkich usprawiedliwionych potrzeb osób i rodzin ubiegających się o nie. Częściowa bądź całkowita refundacja kosztów wymienionych w wystąpieniu Rzecznika wpływa, w ocenie Ministra, na stan dochodu rodziny. Uwzględnienie postulatu Rzecznika mogłoby spowodować skutki finansowe, które przy obecnej sytuacji budżetu państwa i budżetów samorządów terytorialnych byłyby dodatkowym obciążeniem.

5. Zasady ustalania dochodu na potrzeby ustawy o pomocy społecznej, dla osób pobierających świadczenie honorowe

Rzecznik badała sprawę ustalania dochodu rodziny lub osoby samotnie gospodarującej na potrzeby ustawy o pomocy społecznej. Pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania. Mieszkaniec domu za pobyt wnosi opłatę w wysokości nieprzekraczającej 70% dochodu. Ustalanie dochodu pensjonariusza domu pomocy społecznej dla określenia wysokości odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej odbywa się w oparciu o przepisy ustawy o pomocy społecznej, które nie pozostawiają organowi żadnego luzu decyzyjnego. W sposób szczególny problem ten uwidacznia się na przykładzie osoby, która przebywa w domu pomocy społecznej i

³⁵⁰ RPO-690581-III/12 z 14 czerwca 2012 r.

³⁵¹ Pismo z 16 lipca 2012 r.

uzyskuje świadczenie honorowe. Świadczenie honorowe jest przyznawane przez Prezesa ZUS z urzędu każdej osobie, która osiąga wiek 100 lat. Fakt uzyskania tego typu świadczenia nie powinien być traktowany jak każdy dochód, a w szczególności nie powinien stwarzać sytuacji, w której wzrost dochodu pensjonariusza domu pomocy społecznej daje możliwość, jak w przypadku wnioskodawcy, który zwrócił się do Rzecznika, trzykrotnego zwiększenia kwoty odpłatności za pobyt w domu. Wprawdzie przedstawiona Rzecznikowi sytuacja dotyczy osób skierowanych do placówki przed 1 stycznia 2004 r., jednak w realiach ustawy o pomocy społecznej wskazany problem nie traci na aktualności. Rzecznik zwróciła się³⁵² do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie możliwości podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej modyfikującej zasady ustalania dochodu dla osób pobierających świadczenia honorowe.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił³⁵³, że nie planuje podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zmiany definicji dochodu przyjętej dla świadczeń z pomocy społecznej. Katalog wyłączeń pomniejszających dochód ma na gruncie ustawy o pomocy społecznej charakter zamknięty. W ocenie Ministra nie jest zasadnym wyłączenie spod dochodu ustalanego na potrzeby pomocy społecznej świadczenia honorowego.

C. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatantów i osób represjonowanych. Świadczenia deportacyjne

1. Dokumentowanie uprawnień przysługujących wdowom lub wdowcom po kombatantach i innych osobach uprawnionych

Na stronie internetowej Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych zamieszczono m.in. informacje praktyczne w sprawie wymogów dotyczących dokumentowania uprawnień przysługujących wdowom lub wdowcom po kombatantach i innych osobach uprawnionych. Z informacji tych wynika, że decyzję o przyznaniu powyższych uprawnień wydaje Kierownik Urzędu na podstawie udokumentowanego wniosku

³⁵² RPO-699910-III/12 z 11 września 2012 r.

³⁵³ Pismo z 5 października 2012 r.

osoby zainteresowanej. Do wniosku należy dołączyć obszerną dokumentację, co może budzić pewne zastrzeżenia z uwagi na to, że przygotowanie wszystkich dokumentów wymaga od zainteresowanych, najczęściej osób w podeszłym wieku, znacznego wysiłku, zarówno fizycznego, jak i finansowego. Ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego³⁵⁴ w sposób bardzo ogólny reguluje kwestie obowiązku przedkładania dokumentów przy ubieganiu się o prawo do świadczeń. Z tego względu oczekiwanie przedłożenia tak obszernej dokumentacji, bez wyraźnej podstawy ustawowej, może nasuwać wątpliwości konstytucyjne. Rzecznik zwróciła się³⁵⁵ do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości uproszczenia procedury związanej z dokumentowaniem wniosku o przyznanie uprawnień z tej ustawy.

Kierownik Urzędu podjął³⁵⁶ decyzję o uproszczeniu postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest wydanie decyzji przyznającej uprawnienia wdów/wdowców pozostałych po kombatantach, poprzez rezygnację z żądania od strony przedstawienia odpisu skróconego aktu małżeństwa, kopii zaświadczenia o uprawnieniach zmarłego małżonka bądź jego legitymacji kombatanckiej, a także uproszczenie wzoru kwestionariusza składanego przez wnioskodawców i zmniejszenie liczby żądanych zdjęć.

³⁵⁴ Ustawa z 24 stycznia 1991 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 400).

³⁵⁵ RPO-717174-III/12 z 27 listopada 2012 r.

³⁵⁶ Pismo z 3 stycznia 2013 r.

XI. Ochrona zdrowia

A. System ochrony zdrowia

1. Przeszkody prawne w przekazywaniu darowizn w postaci leków i wyrobów medycznych przez organizacje zajmujące się dobroczynnością

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik zasygnalizowała, że przepis art. 49 ust. 3 ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych³⁵⁷ stanowi przeszkodę w przekazywaniu darowizn przez fundacje i inne organizacje zajmujące się dobroczynnością, w związku z grożącymi za to karami administracyjnymi. Dotyczyć to będzie m.in. możliwości przekazania szpitalom pomp insulinowych dla kobiet w ciąży, które mają zostać zakupione ze środków zebranych w ramach XX Finału Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy. Na mocy tego przepisu zakazane jest stosowanie jakichkolwiek form zachęty odnoszących się do leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobów medycznych podlegających refundacji ze środków publicznych, w szczególności kierowanych do świadczeniobiorców, przedsiębiorców oraz ich pracowników lub osób uprawnionych, w tym sprzedaży uwarunkowanej, upustów, rabatów, bonifikat, pakietów i uczestnictwa w programach lojalnościowych, darowizn, nagród, prezentów, upominków wycieczek, loterii, losowań, wszelkich form użyczeń, transakcji wiązanych, ułatwień, zakupów, lub usług sponsorowanych, wszelkiego rodzaju talonów, bonów oraz innych niewymienionych z nazwy korzyści. Za nieprzestrzeganie wspomnianego przepisu wymierzana ma być kara pieniężna w wysokości stukrotnej wartości zastosowanej zachęty. Rzecznik zwróciła się³⁵⁸ do Ministra Zdrowia z prośbą o pilne podjęcie działań legislacyjnych w celu zmiany kwestionowanego rozwiązania, którego dalsze obowiązywanie może wpłynąć na istotne zmniejszenie wsparcia ze strony instytucji zajmujących się dobroczynnością w sferze ochrony zdrowia.

Minister przychylając się do wniosku Rzecznika o pilne podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do zmiany obowiązującego w tym

³⁵⁷ Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 696).

³⁵⁸ RPO-693521-V/12 z 18 stycznia 2012 r.

zakresie prawa poinformował³⁵⁹, że prowadzona jest analiza przepisów, która ma na celu skorygowanie zapisów przysparzających trudności w ich stosowaniu.

Przepisy te zostały zmienione ustawą z dnia 14 czerwca 2012 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw³⁶⁰.

2. Przepisy dotyczące odpowiedzialności i karania lekarzy z tytułu wykonywania umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej

Środowisko lekarskie zgłosiło zastrzeżenia do § 29-31 załącznika do rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej³⁶¹ przewidujących, że umowa o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawarta przez NFZ ze świadczeniodawcą może zawierać zastrzeżenie o karze umownej w razie stwierdzenia niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, z przyczyn leżących po stronie świadczeniodawcy oraz wystawienia recepty osobom nieuprawnionym lub w przypadkach nieuzasadnionych – w odniesieniu do leków i wyrobów medycznych będących przedmiotami ortopedycznymi oraz środkami pomocniczymi. Przepisy te zamieszczone zostały w rozporządzeniu, a zatem z naruszeniem zasady wyłączności ustawy w zakresie regulowania tych kwestii. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³⁶² nie zawiera przepisów przewidujących możliwość zawarcia w umowie o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej przytoczonych wyżej kar. Ponadto w wyniku nowelizacji ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych uchylony został przepis przewidujący konieczność zwrotu Narodowemu Funduszowi Zdrowia kwot nienależnej refundacji w przypadku wypisania recepty nieuzasadnionej udokumentowanymi względami medycznymi, wypisania recepty niezgodnej z uprawnieniami świadczeniobiorcy, wypisania recepty niezgodnie ze wskazaniami zawartymi w obwieszczeniach zawierających wykazy refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobów medycznych.

³⁵⁹ Pismo z 3 kwietnia 2012 r.

³⁶⁰ Dz.U. z 2012 r. poz. 742.

³⁶¹ Rozporządzenie z 6 maja 2008 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 484).

³⁶² Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

Rzecznik zwróciła się³⁶³ do Ministra Zdrowia o poinformowanie o działaniach i zamierzeniach resortu zdrowia w kwestii rozwiązania przedstawionej sprawy.

Minister nie zgodził się³⁶⁴ z zastrzeżeniami przedstawionymi w wystąpieniu Rzecznika i wyjaśnił, że umowa o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej jest specyficznym rodzajem umowy, określonym w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jednak w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Zatem mają do tej umowy zastosowanie instytucje i zasady prawa cywilnego, także w zakresie skutków prawnych niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Rzecznik nie podziela poglądu Ministra i dlatego rozważy podjęcie dalszych czynności w tej sprawie.

3. Zasady refundacji leków

W listach kierowanych do Rzecznika skarżący kwestionowali obowiązujący system kwalifikowania leków do refundacji na podstawie wskazań zarejestrowanych przez producentów preparatów handlowych, a nie na podstawie wskazań medycznych dla substancji czynnej zawartej w tych preparatach. Jedyнным beneficjentem tego rozwiązania są – zdaniem skarżących – niektóre firmy farmaceutyczne, a głównym poszkodowanym – pacjent. Zarejestrowane wskazania nie obejmują wszystkich zastosowań danego leku i nie muszą zmieniać się zależnie od postępów wiedzy medycznej. Pacjentowi nie przysługuje refundacja leku, jeżeli lek został mu przepisany na inne schorzenie niż określone we wskazaniach rejestracyjnych. Większość lekarzy mających kontrakt z NFZ przepisuje leki pełnopłatne. W przypadkach, gdy lekarz ma wątpliwości wobec wskazań rejestracyjnych leku refundowanego, wybiera lek spoza listy refundacyjnej, aby uniknąć kary w razie kontroli NFZ. Skarżący zarzucali też nadanie znaczenia prawnego Charakterystykom Produktów Leczniczych. Wątpliwości budzą ponadto przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie recept lekarskich nakładające na lekarzy obowiązek zaznaczania 100% odpłatności za lek wypisany poza

³⁶³ RPO-697234-V/12 z 14 marca 2012 r.

³⁶⁴ Pismo z 10 kwietnia 2012 r.

wskazaniami rejestrowymi. Takie uregulowanie wykracza poza upoważnienie ustawowe. W świetle komunikatu Ministerstwa Zdrowia, rozporządzenie to dopuszcza, aby lek został przepisany na recepcie zarówno pod nazwą międzynarodową, handlową, chemiczną jak i nazwą substancji czynnej, zapisaną w języku polskim, angielskim i łacińskim. Obowiązek każdorazowego określania odpłatności uniemożliwia jednak skorzystanie z tej możliwości. Odpłatność jest w systemie refundacji przypisana do handlowej nazwy leku. Lekarz, wpisując nazwę międzynarodową nie jest w stanie określić, jaki preparat handlowy wyda aptekarz. W konsekwencji nie ma możliwości skorzystania ze wskazanego uprawnienia, gdyż musiałby naruszyć przepisy rozporządzenia, obligujące go do każdorazowego wskazania odpłatności. Rzecznik zwróciła się³⁶⁵ do Ministra Zdrowia o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił³⁶⁶, że przepisy ustawy refundacyjnej, które wprowadziły system refundacji oparty na wskazaniach do stosowania zawartych w Charakterystyce Produktu Leczniczego miały przede wszystkim na celu zdjęcie ciężaru odpowiedzialności z lekarzy w sytuacji wypisywania leków poza wskazaniami. Charakterystyka Produktu Leczniczego jest jedynym neutralnym źródłem informacji o leku. Jako jedyny dokument stanowi obiektywną i jednoznaczną podstawę weryfikacji informacji o produkcie leczniczym. Kary umowne przewidziane w umowach upoważniających do wystawiania recept na leki refundowane zostały wprowadzone z uwagi na dobro pacjentów, nakładając na lekarzy, zgodnie z zasadą wykonywania zawodu z należytą starannością obowiązek weryfikacji prawidłowego wystawiania recept. Obowiązek określania poziomu odpłatności na receptach został nałożony na lekarzy w celu zagwarantowania właściwego wydania leku pacjentowi w aptece. Obowiązek ten spoczywa na lekarzu jako osobie najbardziej kompetentnej pod względem merytorycznym oraz posiadającej niezbędne informacje o pacjencie oraz jego chorobie. Ministerstwo planuje wszczęcie do końca 2012 r. procesu nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie recept lekarskich. Tym samym wszelkie uwagi dotyczące rozbieżności w przepisach regulujących

³⁶⁵ RPO-697234-V/12 z 26 października 2012 r.

³⁶⁶ Pismo z 3 grudnia 2012 r.

określanie poziomu odpłatności zostaną rozważone i przeanalizowane w ramach prac nad nowelizacją wyżej wymienionego rozporządzenia.

4. Podmioty prowadzące działalność leczniczą na zasadach non profit

Do Rzecznika wpływały wnioski od kościelnych podmiotów prowadzących działalność leczniczą, w których podnoszone były zastrzeżenia do przepisów ustawy o działalności leczniczej³⁶⁷. Zdaniem wnioskodawców powołana ustawa jednostronnie obliuguje m.in. podmioty kościelne do prowadzenia działalności leczniczej jako działalności gospodarczej, co w konsekwencji pozbawia je zagwarantowanego prawa prowadzenia działalności jako statutowej, niegospodarczej, zgodnie z ich tożsamością. Przepisy tej ustawy ingerują więc w status prawny wielu organizacji non-profit, szczególnie organizacji pożytku publicznego prowadzących działalność leczniczą, oraz w status prawny kościelnych podmiotów prowadzących działalność leczniczą w ramach działalności charytatywno-opiekuńczej, będącej działalnością statutową tych podmiotów. Rzecznik zwróciła się³⁶⁸ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie podnoszonych w skargach wątpliwości.

W odpowiedzi poinformowano³⁶⁹ Rzecznika, że projekt założeń do ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej przewiduje wyłączenie podmiotów leczniczych będących organizacjami pożytku publicznego z regulacji ustawy o działalności leczniczej w zakresie, w jakim działalność ta jest działalnością gospodarczą.

Ustawą z dnia 14 czerwca 2012 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw³⁷⁰ kwestionowane przepisy zostały zmienione.

5. Pominięcie lekarzy geriatrów w wykazie lekarzy upoważnionych do wystawiania zleceń na wydanie niektórych przedmiotów ortopedycznych oraz środków pomocniczych

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem pominięcia lekarzy geriatrów w wykazie lekarzy upoważnionych do

³⁶⁷ Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 654, z późn. zm.).

³⁶⁸ RPO-692914-V/12 z 28 lutego 2012 r.

³⁶⁹ Pismo z 9 marca 2012 r.

³⁷⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 742.

wystawiania zleceń na wydanie niektórych przedmiotów ortopedycznych oraz środków pomocniczych. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne, będące przedmiotami ortopedycznymi, oraz środki pomocnicze³⁷¹, warunkiem realizacji świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz z zakresu zaopatrzenia w środki pomocnicze jest przedstawienie przez świadczeniobiorcę zlecenia lekarza ubezpieczenia zdrowotnego lub felczera ubezpieczenia zdrowotnego wraz z potwierdzeniem prawa do tych świadczeń gwarantowanych przez NFZ. Szczegółowy wykaz lekarzy uprawnionych – niewymieniający lekarzy geriatrów – został określony w załącznikach do rozporządzenia. Obowiązujące przepisy rangi ustawowej nie wyłączają lekarzy geriatrów z kręgu lekarzy uprawnionych do wystawienia zlecenia na zaopatrzenie w wyroby medyczne. Jednocześnie nadal obowiązuje rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych, które nie uznaje lekarzy geriatrów za lekarzy uprawnionych do wystawienia zlecenia. Istniejące w tej materii kolizje prawne skutkują w praktyce realnymi problemami pacjentów i lekarzy. Rzecznik zwróciła się³⁷² do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska, a w szczególności o podjęcie działań zmierzających do niezwłocznego rozwiązania opisanego problemu.

Minister podzielił³⁷³ stanowisko przedstawione w wystąpieniu Rzecznika i poinformował o trwających pracach nad ostateczną formą projektu rozporządzenia do ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, w zakresie refundacji wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie. Projekt rozporządzenia uwzględnia lekarzy geriatrów jako upoważnionych do wystawiania zlecenia na zaopatrzenie w wyroby medyczne. Po zakończeniu prac projekt zostanie przekazany do konsultacji zewnętrznych w celu zgłaszania uwag.

³⁷¹ Rozporządzenie z 29 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 139, poz. 1141, z późn. zm.).

³⁷² RPO-706913-V/12 z 26 października 2012 r.

³⁷³ Pismo z 14 listopada 2012 r.

6. Problem z dostępem do dokumentacji medycznej powstałej w zakładach opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności oraz zakładach opieki zdrowotnej utworzonych przez Ministra Obrony Narodowej

Rozpoznawane skargi ujawniły problem dostępu do dokumentacji medycznej powstałej w zakładach opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności oraz zakładach opieki zdrowotnej utworzonych przez Ministra Obrony Narodowej. Wątpliwości Rzecznika wzbudził przepis § 45 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej prowadzonej w zakładach opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności oraz sposobu jej przetwarzania³⁷⁴ oraz przepis § 58 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej w zakładach opieki zdrowotnej utworzonych przez Ministra Obrony Narodowej oraz sposobu jej przetwarzania³⁷⁵. Wspomniane przepisy rozporządzeń przewidują, że dokumentacja medyczna udostępniana jest na podstawie decyzji kierownika zakładu lub osoby przez niego upoważnionej. W ocenie Rzecznika przepisy te pozostają w sprzeczności z przepisami Konstytucji i ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, które nie przewidują ograniczeń prawa dostępu pacjenta do dokumentacji medycznej ze względu na wymóg uzyskania zgody placówki medycznej. Rzecznik zwróciła się³⁷⁶ do Ministra Sprawiedliwości i Ministra Obrony Narodowej o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego problemu.

Minister Sprawiedliwości uznał³⁷⁷ za zasadne wątpliwości przedstawione w wystąpieniu Rzecznika. Zadeklarował również podjęcie prac zmierzających do zmiany prawa, tak aby do udostępnienia dokumentacji dotyczącej stanu zdrowia osadzonego nie była konieczna zgoda kierownika zakładu opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności.

Minister Obrony Narodowej nie podzielił stanowiska Rzecznika i w tym zakresie sprawa jest kontynuowana.

³⁷⁴ Rozporządzenie z 2 lutego 2011 r. (Dz.U. Nr 39, poz. 203).

³⁷⁵ Rozporządzenie z 18 grudnia 2009 r. (Dz.U. Nr 222, poz. 1765).

³⁷⁶ RPO-696507-V/12 z 19 listopada 2012 r.

³⁷⁷ Pismo z 27 grudnia 2012 r.

7. Finansowanie stwierdzenia przez lekarza zgonu w przypadku śmierci osoby poza jej miejscem zamieszkania

Rzecznik zajmowała się również problemem stwierdzenia zgonu przez lekarza w razie śmierci osoby poza jej miejscem zamieszkania, gdy nie można ustalić lekarza rodzinnego, poza zakładem opieki zdrowotnej bądź śmierci, która nie nastąpiła w wyniku wypadku lub przestępstwa. Obowiązujące w tym zakresie przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie stwierdzenia zgonu i jego przyczyny³⁷⁸ są anachroniczne i nie przystają do aktualnych uwarunkowań. W szczególności chodzi o rejonizację, której nie przewidują przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Natomiast rozporządzenie stanowi, że wystawienie karty zgonu jest obowiązkiem lekarza, który ostatni w okresie 30 dni przed dniem zgonu udzielał choremu świadczeń lekarskich, gdy nie ma takiego lekarza, bądź lekarz taki zamieszkuje w odległości większej niż 4 km od miejsca w którym znajdują się zwłoki, obowiązek ten spada na lekarza, który stwierdził zgon będąc wezwany do nagłego zachorowania. Taki sposób regulacji, gdy zgon nastąpił w przypadku zaistnienia jednego z wymienionych na wstępie stanu faktycznego, stwarza problemy dla rodziny zmarłego związane z możliwością otrzymania karty zgonu wystawionej przez uprawnionego lekarza oraz przechowaniem i transportem zwłok. Już w 2011 r. Rzecznik zgłaszała³⁷⁹ potrzebę nowelizacji istniejących uregulowań w tym zakresie, jednak nie uzyskała informacji co do postępu prac nad projektem nowej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy. Rzecznik ponownie zwróciła się³⁸⁰ do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister zgodził się³⁸¹ z Rzecznikiem, że przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie stwierdzenia zgonu i jego przyczyny regulujące procedurę wydawania karty zgonu wymagają nowych rozwiązań prawnych odpowiadających rzeczywistości społecznej, gospodarczej i administracyjnej. Opracowanie nowych regulacji w

³⁷⁸ Rozporządzenie z 3 sierpnia 1961 r. (Dz.U. Nr 39, poz. 202).

³⁷⁹ Informacja RPO za 2011 r., str. 119.

³⁸⁰ RPO-713982-XVIII/12 z 27 grudnia 2012 r.

³⁸¹ Pismo z 23 stycznia 2013 r.

przedmiotowym zakresie wymaga zaangażowania wielu organów administracji i przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych. Wniesione uwagi i zaproponowane rozwiązania kwestii budzących dotychczasowe wątpliwości interpretacyjne zostaną zgłoszone w toku prac nad projektami nowych aktów normatywnych.

B. Ochrona praw pacjentów

1. Dostęp obywateli, po dniu 1 lipca 2012 r., do leków stosowanych w ramach programów lekowych oraz w ramach chemioterapii

W świetle ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, świadczeniobiorcy przysługują świadczenia gwarantowane w zakresie leków stosowanych w ramach programów lekowych oraz leków stosowanych w ramach chemioterapii, określonych w przepisach ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu programów zdrowotnych w części dotyczącej terapeutycznych programów zdrowotnych oraz z zakresu leczenia szpitalnego i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej w części dotyczącej leków stosowanych w chemioterapii, były realizowane na zasadach dotychczasowych, nie dłużej niż do 30 czerwca 2012 r. W celu zapewnienia nieprzerwanego i niezakłóconego dostępu do ww. świadczeń NFZ powinien odpowiednio wcześniej przygotować i ogłosić postępowanie w sprawie zawarcia umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu programów lekowych oraz leków stosowanych w ramach chemioterapii, tak by nowe umowy mogły być realizowane od 1 lipca 2012 r. Tymczasem nie ukazało się obwieszczenie Ministra Zdrowia zawierające wykaz refundowanych leków stosowanych w ramach programów lekowych oraz w ramach chemioterapii. Przeprowadzenie koniecznych procedur dla zawarcia umów może być w tak krótkim czasie utrudnione i uniemożliwić wprowadzenie nowych programów lekowych z dniem 1 lipca 2012 r. Rzecznik zwróciła się³⁸² do Ministra Zdrowia o poinformowanie o działaniach resortu zdrowia mających na celu zabezpieczenie świadczeniobiorcom świadczeń

³⁸² RPO-700858-V/12 z 16 kwietnia 2012 r.

gwarantowanych w zakresie leków stosowanych w ramach programów lekowych oraz w ramach chemioterapii.

W odpowiedzi Minister poinformował³⁸³, że obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych na dzień 1 maja 2012 r. zostało opublikowane. Procedura kontraktowania świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia ze świadczeniodawcami została rozpoczęta, tak żeby od dnia 1 lipca 2012 r. programy lekowe były realizowane.

2. Dostępność leków onkologicznych

W mediach pojawiły się niepokojące informacje o problemach pacjentów związanych z dostępem do leków stosowanych w ramach chemioterapii oraz sygnałach ze strony szpitali o brakach zapasów leków onkologicznych. Z zamieszczonych na stronie Ministerstwa Zdrowia komunikatów w sprawie dostępności produktów leczniczych: Gemcitabine, Etoposid, Epirubicin, Carboplatin Cancernova, Eracin wynikało, że Ministerstwo Zdrowia wydało zgodę na czasowe wprowadzenie do obrotu ww. produktów leczniczych, podając jednocześnie adres hurtowni farmaceutycznej, w której można będzie składać zamówienia. Media i przedstawiciele szpitali podnosili jednak, że w magazynie hurtowni nie znajduje się nawet 50% zapotrzebowania rynku polskiego, a posiadane zapasy dostępne są przede wszystkim dla szpitali, z którymi podpisane zostały umowy. Pomimo wprowadzenia procedury sprowadzania leków zza granicy w trybie importu docelowego, nadal realna wydawała się obawa, że część pacjentów może zostać postawiona w sytuacji konieczności przerwania leczenia, co może skutkować dla nich dramatycznymi, nieodwracalnymi skutkami, a nawet zagrożeniem życia. Z tego też względu niezbędne jest podjęcie wszelkich możliwych działań w celu zapewnienia niezakłóconej dostępności podstawowych leków onkologicznych oraz kontynuacji terapii w każdym indywidualnym przypadku. Rzecznik zwróciła się³⁸⁴ do Ministra Zdrowia o zajęcie

³⁸³ Pismo z 14 maja 2012 r.

³⁸⁴ RPO-701845-V/12 z 17 kwietnia 2012 r.

stanowiska w przedmiotowej sprawie oraz przekazanie informacji o skali problemu.

Minister poinformował³⁸⁵, że ograniczona dostępność leków onkologicznych wynika z problemów producenta, którego możliwości wytwórcze okazały się niewystarczające do zaspokojenia potrzeb rynku. Zgodnie z zapewnieniami firmy problem ten miał zostać rozwiązany w I kwartale 2012 r., jednak później poinformowano, że termin ten się wydłuży. W związku z tym podjęto inne działania w celu zapewnienia dostępu do leków. Ministerstwo Zdrowia udostępniło możliwość importu docelowego, wydając w trybie priorytetowym zgody na sprowadzanie produktu z zagranicy. Rozpoczęto negocjacje z innymi producentami na temat wprowadzenia do obrotu posiadanych przez nich nadwyżek oraz umożliwienia szpitalom zakupu leków w hurtowniach współpracujących z tymi firmami farmaceutycznymi. Objęto także kontrolą ilości leków onkologicznych na terenie całego kraju w taki sposób, by jak najszybciej uzupełniać ich braki. Uruchomiono również infolinię dla pacjentów, którym szpitale nie były w stanie zapewnić odpowiedniej kuracji. Ponadto na stronie Ministerstwa Zdrowia zamieszczane są aktualne informacje o hurtowniach, w których szpitale mogą zaopatrywać się w leki. Prowadzone są również negocjacje z dotychczasowym producentem, a także nawiązana została współpraca z Konsultantem Krajowym ds. Onkologii oraz Rzecznikiem Praw Pacjenta.

3. Brak w obowiązujących przepisach normy prawnej, z której wynikałby obowiązek szpitali zapewnienia pacjentom zakwaterowania i wyżywienia

Do Rzecznika wpływały wnioski zawierające prośbę o podjęcie działań w celu wyjaśnienia wątpliwości prawnych w zakresie braku w obecnie obowiązujących przepisach normy prawnej, z której wynikałby obowiązek szpitali zapewnienia pacjentom zakwaterowania i wyżywienia. Regulacji takiej nie zawiera w szczególności ustawa o działalności leczniczej³⁸⁶, jak również ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³⁸⁷ ani wydane na jej podstawie

³⁸⁵ Pismo z 6 sierpnia 2012 r.

³⁸⁶ Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 654, z późn. zm.).

³⁸⁷ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

przepisy. Omawiana luka prawna odnosi się do ważnego dla pacjentów zakresu świadczeń opieki zdrowotnej. W wystąpieniu Rzecznik zwróciła uwagę, że poprzednio obowiązujące przepisy przewidywały, że szpital zapewnia przyjętemu pacjentowi świadczenia zdrowotne, produkty lecznicze oraz wyroby medyczne i wyposażenie do tych wyrobów, a także pomieszczenie i wyżywienie odpowiednie do stanu zdrowia. Przepisy te miały zastosowanie odpowiednio do innych zakładów opieki zdrowotnej przeznaczonych dla osób wymagających całodobowych lub całodziennych świadczeń zdrowotnych. Z tego względu Rzecznik zwróciła się³⁸⁸ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie i rozważenie potrzeby dookreślenia przepisów ustawy o działalności leczniczej.

Treść odpowiedzi Ministra Zdrowia nie odnosiła się³⁸⁹ do podstawowego problemu podniesionego w wystąpieniu Rzecznika, a mianowicie braku w ustawie o działalności leczniczej normy prawnej, z której wynikałby obowiązek szpitala w zakresie zapewnienia pacjentom zakwaterowania i wyżywienia. Tylko w przypadku świadczeń zdrowotnych szpitalnych ustawodawca nie wskazał zakresu tych świadczeń w przepisach materialnych ustawy oraz nie określił w sposób wyraźny obowiązku zapewniania pacjentom pomieszczeń i wyżywienia odpowiednich do stanu zdrowia. Uczynił to natomiast w przypadku stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych innych niż szpitalne, udzielanych w zakładzie opiekuńczo-leczniczym lub zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym.

Powstała luka prawna nie może być wypełniona w drodze proponowanej przez Ministerstwo Zdrowia, tj. poprzez ujednoczenie brzmienia art. 5 pkt 38 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych z terminologią zastosowaną w ustawie o działalności leczniczej. Nadal bowiem obowiązek szpitala w zakresie zapewnienia pacjentom pomieszczeń i wyżywienia odpowiednich do stanu zdrowia wywodzony byłby z interpretacji przepisów ustawowych, gdy tymczasem powinien on wynikać bezpośrednio z przepisu materialnego ustawy o działalności leczniczej. Rzecznik zwróciła

³⁸⁸ RPO-710359-V/12 z 17 września 2012 r.

³⁸⁹ Pismo z 9 października 2012 r.

się³⁹⁰ do Ministra Zdrowia o ponowne rozważenie potrzeby dookreślenia przepisów ustawy o działalności leczniczej.

Minister podtrzymał³⁹¹ stanowisko wyrażone w odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie Rzecznika w tej sprawie. W ustawie o działalności leczniczej nie ma przepisu materialnego stanowiącego o obowiązku szpitala w zakresie zapewnienia pacjentom zakwaterowania i wyżywienia. Jednak z całości obowiązujących przepisów, w szczególności z ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych wynika, że wyżywienie i zakwaterowanie mieszczą się w zakresie pojęcia świadczenia opieki zdrowotnej udzielanego w podmiotach leczniczych udzielających świadczeń w trybie stacjonarnym i całodobowym, a zatem także w szpitalach. Tym samym podmiot leczniczy udzielający świadczeń zdrowotnych w szpitalu zobowiązany jest, w ramach umowy na udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawartej z Narodowym Funduszem Zdrowia, zapewnić pacjentom wyżywienie i zakwaterowanie. Nieuzasadnione są zatem obawy co do ewentualnych podstaw do pobierania z tego tytułu opłat od pacjentów. Jednocześnie, aby usunąć wątpliwości Rzecznika, poinformowano, że w przypadku podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o działalności leczniczej zaproponowane zostaną zmiany w przedmiotowym zakresie.

4. Zaopatrzenie ubezpieczonych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze

Od chwili wejścia w życie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, kolejni Rzecznicy kierowali wystąpienia³⁹² w sprawie zwiększenia i uproszczenia dostępu ubezpieczonych do zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, postulując zmianę obowiązujących w tej materii rozporządzeń w kierunku zapewnienia ich zgodności z Konstytucją oraz ustawą, a także przejrzystości i równego dostępu ubezpieczonych do tego rodzaju świadczeń. Obowiązujące rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne będące przedmiotami

³⁹⁰ Pismo z 18 października 2012 r.

³⁹¹ Pismo z 14 listopada 2012 r.

³⁹² Informacja RPO za 2008 r., str. 266, Informacja RPO za 2010 r., str. 155.

ortopedycznymi oraz środki pomocnicze³⁹³ nie usuwa sygnalizowanych nieprawidłowości, a także nie zapewnia przejrzystości systemu dostępu. Rozporządzenie to nie spełnia też postulatów środowiska osób niepełnosprawnych, dotyczących zwłaszcza asortymentu refundowanych przedmiotów i środków oraz ich jakości, częstotliwości ich przyznawania, limitów cen (wysokości dopłat ubezpieczonych), zapewnienia realnej możliwości naprawy i gwarancji, uproszczenia procedur zaopatrzenia. Przepisy rozporządzenia, w zakresie w jakim ustalają lekarzy upoważnionych do wystawiania zleceń na zaopatrywanie w wyroby medyczne, pozostają w kolizji z przepisami ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych³⁹⁴. W ocenie Rzecznika konieczne jest pilne wydanie rozporządzenia określającego wykaz refundowanych wyrobów medycznych. Należy także podjąć działania w kierunku stosowania obowiązujących od 1 stycznia 2012 r. przepisów ustawowych w sprawie zlecenia wyrobów medycznych przez osoby uprawnione. Rzecznik zwróciła się³⁹⁵ do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz poinformowanie o stanie zaawansowania prac nad wydaniem rozporządzenia.

Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra.

C. Ochrona zdrowia psychicznego

1. Przepisy regulujące przyjęcie pacjenta do szpitala psychiatrycznego bez jego zgody

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego³⁹⁶ przyjęcie osoby z zaburzeniami psychicznymi do szpitala psychiatrycznego następuje za jej pisemną zgodą na podstawie ważnego skierowania do szpitala, jeżeli lekarz wyznaczony do tej czynności, po osobistym zbadaniu tej osoby stwierdzi wskazania do przyjęcia. Przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego przewidują jednak możliwość przyjęcia pacjenta do szpitala psychiatrycznego także bez jego zgody. Osoba chora psychicznie może być przyjęta do szpitala psychiatrycznego

³⁹³ Rozporządzenie z 29 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 139, poz. 1141, z późn. zm.).

³⁹⁴ Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 696, z późn. zm.).

³⁹⁵ RPO-563259-V/07 z 30 grudnia 2012 r.

³⁹⁶ Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375, z późn. zm.).

bez swojej zgody, gdy jej dotychczasowe zachowanie wskazuje na to, że z powodu tej choroby zagraża bezpośrednio własnemu życiu albo życiu lub zdrowiu innych osób. Wątpliwości, jakie pojawiają się na tle przepisów dotyczących przyjęcia pacjenta do szpitala psychiatrycznego bez jego zgody, dotyczą okresu, który upływa pomiędzy przyjęciem pacjenta do szpitala psychiatrycznego a rozstrzygnięciem przez sąd o legalności tego umieszczenia. Kierownik szpitala zawiadamia o przyjęciu danej osoby do szpitala psychiatrycznego sąd opiekuńczy w ciągu 72 godzin od chwili przyjęcia. Sędzia wizytujący wysłuchuje taką osobę nie później niż w terminie 48 godzin od otrzymania zawiadomienia. Jeśli sędzia stwierdzi, że pobyt danej osoby w szpitalu psychiatrycznym nie jest oczywiście bezzasadny, wyznaczenie rozprawy powinno nastąpić nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Postępowanie w tej sprawie przed sądem nie jest limitowane żadnym końcowym terminem. Można mieć wątpliwości czy ustalone przez ustawodawcę terminy pierwszego kontaktu osoby przyjętej do szpitala psychiatrycznego bez jej zgody z sędzią wizytującym szpital, jak też przeprowadzenia rozprawy spełniają kryterium niezwłoczności. Ustawodawca nie zrealizował ponadto nakazu niezwłocznego powiadomienia o pozbawieniu wolności rodziny lub osoby wskazanej przez pozbawionego wolności. Rzecznik zwróciła się³⁹⁷ do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w sprawie i ewentualne podjęcie działań w celu dostosowania treści ustawy do standardów konstytucyjnych.

W odpowiedzi poinformowano³⁹⁸, że określenie w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego terminów realizacji czynności zatwierdzenia przez ordynatora (lekarza kierującego oddziałem) przyjęcia do szpitala psychiatrycznego osoby z zaburzeniami psychicznymi bez jej zgody oraz powiadomienia o tym fakcie sądu opiekuńczego (odpowiednio maksymalnie 48 godzin i 72 godziny od chwili przyjęcia do szpitala) miało na celu zagwarantowanie przestrzegania praw osób z zaburzeniami psychicznymi ograniczonych już samym faktem pobytu w szpitalu bez ich zgody. Jest to czas maksymalny realizacji tych czynności, przy założeniu, że powinny one zostać zrealizowane tak szybko, jak jest to możliwe. Tak

³⁹⁷ RPO-703919-V/12 z 31 maja 2012 r.

³⁹⁸ Pismo z 17 lipca 2012 r.

sprecyzowane terminy gwarantują, że działania te nie zostaną podjęte w czasie przekraczającym odpowiednio 48 godzin i 72 godziny od momentu przyjęcia. Charakter górnych granic czasowych mają również pozostałe kwestionowane terminy, tj. termin rozprawy przed sądem opiekuńczym oraz termin, w którym sędzia wizytujący szpital wysłuchuje osobę przyjętą bez zgody. Zmiana tych terminów poprzez zastąpienie ich pojęciem „niezwłocznie” mogłaby skutkować powstaniem praktyki sprzecznej z intencją takiej nowelizacji.

2. Funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej nad osobami z zaburzeniami psychicznymi

Uwagę Rzecznika zwróciły liczne nieprawidłowości i zaniedbania związane z realizacją Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego³⁹⁹, stwierdzone w wynikach kontroli NIK dotyczącej przestrzegania praw pacjenta w leczeniu psychiatrycznym. Rozporządzenie weszło w życie 18 lutego 2011 r. tj. ponad dwa lata po wejściu w życie ustawy, na podstawie której zostało wydane, co świadczy o niewłaściwej organizacji prac legislacyjnych resortu. Zdaniem Rzecznika kwestią priorytetową powinna być sprawna realizacja Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego. Dotychczasowa niewydolność resortu zdrowia w zakresie terminowej realizacji Programu uzasadnia wnioski o konieczności stworzenia odrębnej struktury koordynującej jego realizację na szczeblu centralnym. Wnioski wypływające z przeprowadzonych przez Rzecznika wizytacji szpitali psychiatrycznych oraz otrzymywane skargi wskazywały na trwałe niedofinansowanie psychiatrycznej opieki zdrowotnej, w tym odstępstwa od zaleceń zawartych w NPOZP, jak również zaniedbania we wdrożeniu i rozwoju modelu psychiatrycznej opieki środowiskowej. Dotychczas nie zostały utworzone pilotażowe centra opieki, ani nie zostały nawet opracowane zasady ich finansowania. Rzecznik zwróciła się⁴⁰⁰ do Ministra Zdrowia o wnikliwe ustosunkowanie się do wyników raportu NIK oraz kwestii podniesionych w wystąpieniu Rzecznika, jak

³⁹⁹ Rozporządzenie z 28 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128).

⁴⁰⁰ RPO-712556-V/12 z 14 września 2012 r.

również poinformowanie o obecnym stanie realizacji Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.

Pomimo upływu czasu i kolejnego pisma w tej sprawie, Minister Zdrowia nie udzielił odpowiedzi, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

W wystąpieniu do Prezesa NFZ Rzecznik zwróciła się⁴⁰¹ o udzielenie informacji w sprawie zasad i poziomu finansowania psychiatrycznej opieki zdrowotnej w Polsce, w szczególności w odniesieniu do środków przeznaczonych na realizację Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego. Przeprowadzane przez pracowników Biura RPO wizytacje szpitali psychiatrycznych oraz kierowane do Rzecznika skargi pacjentów oraz środowiska lekarskiego wskazywały na utrzymujący się stan niedofinansowania i przeznaczania środków finansowych w wysokości niedostatecznej do rzeczywistych potrzeb. Problemy w funkcjonowaniu szpitali psychiatrycznych, takie jak opóźnienia w planowanej hospitalizacji pacjentów, częste niedobory kadrowe, nieodpowiedni stan sanitarno-techniczny pomieszczeń szpitalnych – zagrażający nawet bezpieczeństwu pacjentów, w dużej mierze spowodowane są brakiem odpowiednich środków finansowych. Stworzeniu kompleksowego systemu ochrony zdrowia psychicznego społeczeństwa, w tym zapewnieniu skutecznej prewencji, leczenia zaburzeń psychicznych i ochrony praw pacjentów ma służyć realizacja Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego. Właściwa realizacja zadań określonych w Programie wymaga jednak zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania.

Prezes NFZ wyjaśnił⁴⁰², że co roku, w sposób proporcjonalny do rosnących środków finansowych pozostających w dyspozycji NFZ, wzrasta ilość środków przeznaczanych na finansowanie świadczeń opieki psychiatrycznej. Prezes NFZ nie zgodził się z twierdzeniem, że nieprawidłowości wskazane w raporcie NIK dotyczącym przestrzegania praw pacjenta w lecznictwie psychiatrycznym wynikają w dużej mierze z braku odpowiednich środków finansowych przekazywanych przez NFZ za udzielone świadczenia zdrowotne w ramach realizacji umów. To organy założycielskie oraz zarządy poszczególnych podmiotów mają obowiązek

⁴⁰¹ Pismo z 14 września 2012 r.

⁴⁰² Pismo z 30 października 2012 r.

dbać o odpowiedni stan sanitarno-techniczny pomieszczeń szpitala i zapewnić adekwatną obsadę kadrową. Realizacja założeń Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego niewątpliwie przyczyni się do poprawy systemu ochrony zdrowia psychicznego.

Rzecznik zwróciła się⁴⁰³ także do Rzecznika Praw Pacjenta w sprawie niepokojących informacji o braku postępu w realizacji Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego. Właściwa i terminowa realizacja Programu ma fundamentalne znaczenie dla stworzenia kompleksowego systemu ochrony zdrowia psychicznego społeczeństwa, w tym zapewnienia skutecznej prewencji, leczenia zaburzeń psychicznych i ochrony praw pacjentów.

Rzecznik Praw Pacjenta poinformował⁴⁰⁴, że zwrócono się do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie działań w kwestii realizacji Programu. W wystąpieniu podniesiono przede wszystkim problem braku utworzenia struktury koordynującej realizującą NPOZP na szczeblu centralnym, co ma bezpośredni wpływ na opóźnienia i trudności w jego realizacji. Jednocześnie zwrócono uwagę na inne kwestie szczególnie istotne dla realizacji Programu, tj.: niewielkie zaangażowanie struktur lokalnych (samorządów) w realizację NPOZP, nierównomierne zaangażowanie innych resortów w realizację NPOZP, problemy finansowe i kadrowe w dziedzinie psychiatrii.

3. Pomoc prawna dla osoby chorej psychicznie będącej stroną postępowania w przedmiocie przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym

Omówienie w rozdziale „Prawo do sądu – Prawo do obrony.”

⁴⁰³ Pismo z 14 września 2012 r.

⁴⁰⁴ Pismo z 16 października 2012 r.

XII. Ochrona praw rodziny

A. Świadczenia rodzinne

1. Nierówne traktowanie osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego w zakresie uprawnienia do pomocy finansowej realizowanej w ramach rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne

Rzecznik podjęła sprawę nierównego traktowania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego w zakresie uprawnienia do pomocy finansowej realizowanej w ramach rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne⁴⁰⁵, prawo do pomocy finansowej w wysokości 100 zł miesięcznie przysługuje matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka mającym ustalone za miesiąc styczeń, luty lub marzec 2012 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przyznane na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych⁴⁰⁶. Przyznanie uprawnienia do dodatkowej pomocy finansowej jedynie wybranej grupie osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego zostało przez pozostałe osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne, a nieobjęte pomocą wynikającą z rządowego programu, odebrane z dużym rozgoryczeniem. Zainteresowani podkreślali, iż znajdują się w takiej samej sytuacji prawnej jak osoby, które pomoc finansową mogą otrzymać. Obecna sytuacja jest dla grupy osób wykluczonych z prawa do dodatkowej pomocy finansowej niezrozumiała także z tego powodu, że na mocy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne⁴⁰⁷ pomoc finansowa przysługiwała wszystkim osobom uprawnionym w listopadzie i grudniu 2011 r. do świadczenia pielęgnacyjnego. Rzecznik zwróciła się⁴⁰⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

⁴⁰⁵ Rozporządzenie z 27 grudnia 2011 r. (Dz.U. Nr 295, poz. 1746).

⁴⁰⁶ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.).

⁴⁰⁷ Rozporządzenie z 4 października 2011 r. (Dz.U. Nr 212, poz. 1262).

⁴⁰⁸ RPO-692274-III/12 z 25 stycznia 2012 r.

Minister nie podzielił⁴⁰⁹ zarzutów przedstawionych w wystąpieniu Rzecznika i poinformował, że celem przyjętych rozwiązań jest udzielenie, w ramach rządowego programu pomocowego realizowanego na podstawie ustawy o pomocy społecznej, doraźnego wsparcia rodzinom opiekującym się własnymi niepełnosprawnymi dziećmi. Niezasadne są postulaty, aby wsparcie udzielane było również innym osobom sprawującym opiekę nad niepełnosprawnymi członkami rodziny. Nie chodzi tu bowiem o podwyższenie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego, lecz o objęcie pomocą społeczną pewnej wyodrębnionej grupy osób. W odpowiedzi podkreślono także, iż zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego obowiązek utrzymania dziecka przez rodziców jest zdecydowanie „silniejszy” od obowiązku alimentacyjnego dalszych krewnych czy rodzeństwa.

Podjęty przez Rzecznika problem ograniczenia kręgu osób, które mogą skorzystać z rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne zostanie zbadany przez Trybunał Konstytucyjny pod kątem zgodności z Konstytucją. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu przedstawił⁴¹⁰ bowiem Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia pytanie prawne w tej sprawie.

2. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw

Rządowy projekt⁴¹¹ ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw nie rozwiązuje skutecznie problemów, które dotyczą warunków nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego. Pierwsza kwestia dotyczy problemu uzależnienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i projektowanego świadczenia w formie specjalnego zasiłku opiekuńczego od istnienia między osobą sprawującą opiekę a osobą wymagającą opieki obowiązku alimentacyjnego określonego w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. W trakcie trwania małżeństwa żona opiekująca się mężem z orzeczonym znacznym stopniem

⁴⁰⁹ Pismo z 9 lutego 2012 r.

⁴¹⁰ Sygn. akt P 38/12.

⁴¹¹ Druk nr 724.

niepełnosprawności nie jest i nie będzie uprawniona do ubiegania się o wskazane świadczenia. Drugi problem dotyczy zbiegu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego z prawem do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. W sytuacji gdy mąż sprawuje opiekę nad matką i z tego tytułu otrzymuje świadczenie pielęgnacyjne, jego żona przebywająca na urlopie wychowawczym nie ma i nie będzie miała prawa uzyskania dodatku do zasiłku rodzinnego z tego tytułu. Trzecia kwestia to ograniczenie prawa pobierania świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego tylko przez jedną osobę w rodzinie. Jeżeli ojciec uzyskuje świadczenie pielęgnacyjne z tytułu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, jego żona nie może i nie będzie mogła ubiegać się o prawo do świadczenia z racji opieki nad niepełnosprawną matką, mieszkającą oddzielnie. Rzecznik zwróciła się⁴¹² do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o rozważenie możliwości rozwiązania opisanych problemów w toku prac legislacyjnych.

Analiza uchwalonej ustawy⁴¹³ wskazała, że zgłoszone przez Rzecznika wątpliwości nie zostały skutecznie rozwiązane. Rzecznik wystąpiła⁴¹⁴ więc do Marszałka Senatu RP o przeanalizowanie opisanych problemów dotyczących warunków nabywania prawa do świadczeń opiekuńczych na forum Senatu⁴¹⁵.

Obie Izby Parlamentu nie uwzględniły argumentacji Rzecznika.

3. Sposób i tryb postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁴¹⁶ Rzecznika o stwierdzenie niezgodności § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne⁴¹⁷, w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej zmieniającego

⁴¹² RPO-713812-III/12 z 23 października 2012 r.

⁴¹³ Ustawa z 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 1548).

⁴¹⁴ RPO-713812-III/12 z 26 listopada 2012.

⁴¹⁵ Druk 246.

⁴¹⁶ Informacja RPO za 2009 r., str. 240.

⁴¹⁷ Rozporządzenie z 2 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 105, poz. 881, Nr 116, poz. 976, z 2006 r. Nr 58, poz. 401, z 2007 r. Nr 114, poz. 783).

rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne⁴¹⁸, z art. 5 ust. 4a oraz art. 23 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych⁴¹⁹ oraz z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴²⁰, modyfikująca stan prawny również w zakresie istotnym dla sprawy. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowieniem⁴²¹ umorzył postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej przez zaskarżony akt normatywny.

4. Wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowania dziecka

Trybunał rozpoznał⁴²² wniosek Rzecznika dotyczący dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Zdaniem Rzecznika, przewidziane w zaskarżonych przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych ograniczenie wysokości dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 340 zł na wszystkie dzieci oraz ograniczenie wysokości zwiększenia dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 160 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne jest niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz z art. 69 Konstytucji i art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka. Trybunał Konstytucyjny orzekł⁴²³, że zaskarżone przepisy są zgodne z Konstytucją i tym samym nie podzielił argumentów Rzecznika w tej sprawie.

B. Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze

1. Zmiana systemu organizowania i zasad działania ośrodków adopcyjno-opiekuńczych

Do Rzecznika wpływały skargi, które dotyczyły zmian systemu organizowania i zasad działania ośrodków adopcyjno-opiekuńczych.

⁴¹⁸ Rozporządzenie z 22 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 114, poz. 783).

⁴¹⁹ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.).

⁴²⁰ Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 205, poz. 1212).

⁴²¹ Postanowienie z 18 stycznia 2012 r., sygn. akt U 3/09.

⁴²² Informacja RPO za 2011 r., str. 125.

⁴²³ Wyrok TK z 20 grudnia 2012 r., sygn. akt K 28/11.

Zgodnie z art. 244 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴²⁴ publiczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze z dniem 1 stycznia 2012 r. zostały zlikwidowane. Rozwiązania prawne dotyczące przeniesienia ośrodków adopcyjno-opiekuńczych z powiatów na szczebel województwa oraz różne potraktowanie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w uprawnieniu do prowadzenia ośrodków ze względu na ich status (publiczne i niepubliczne) oraz ze względu na liczbę przeprowadzonych procedur adopcyjnych, przyczyniły się do wzrostu niepokojów zarówno osób zamierzających przysposobić dziecko, jak i osób które są w trakcie realizacji procedury przysposobienia. Zainteresowani wyrażali obawę, że likwidacja ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w sposób drastyczny ograniczy dostęp do ośrodków (duża odległość, koszty dojazdu), a w konsekwencji sparaliżuje procedury przysposobienia dziecka. Często padały również zarzuty, że zmniejszenie liczby ośrodków znacząco wydłuży czas trwania procedur adopcyjnych. Obowiązujące rozwiązania mogą obniżyć wiarygodność gwarancji państwa dotyczących zapewnienia dzieciom pozbawionym stale swego środowiska rodzinnego prawa do wychowania w rodzinie adopcyjnej. Rzecznik zwróciła się⁴²⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister nie podzielił⁴²⁶ wątpliwości wyrażonych w wystąpieniu Rzecznika i wyjaśnił, że celem wprowadzanych zmian w organizacji postępowań adopcyjnych jest poprawa jakości tych usług, czego odzwierciedleniem powinno być skrócenie czasu oczekiwania przez dzieci na adopcję, a także bieżąca kontrola przebiegu tych procesów. Wymóg szkolenia kandydatów przyczyni się do ograniczenia tzw. „szarej strefy” adopcyjnej, bowiem każdy kandydat będzie musiał przedstawić sądowi zaświadczenie o ukończeniu odpowiedniego szkolenia. Centralne finansowanie pozwoli rządowi kontrolować prawidłowość jego realizacji. Wprowadzane zmiany są korzystne z punktu widzenia dziecka, nie oznaczają jednak wprost, że kandydaci do adopcji dziecka będą oczekiwać na nią krócej. Należy zwrócić uwagę, że problemem w Polsce nie jest zbyt

⁴²⁴ Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. Nr 149, poz. 887).

⁴²⁵ RPO-690155-III/11 z 25 stycznia 2012 r.

⁴²⁶ Pismo z 23 lutego 2012 r.

skomplikowany system przygotowania kandydatów, ale brak dzieci z uregulowaną sytuacją prawną. Zatem obawy kandydatów na rodziców adopcyjnych co do wydłużenia czasu oczekiwania na dziecko zdają się być niezależne od zmian w systemie organizacji adopcji.

Przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴²⁷ dotyczące likwidacji ośrodków adopcyjno-opiekuńczych oraz kryteriów tworzenia tego typu placówek zostaną na skutek wniosku grupy Posłów zbadane przez Trybunał Konstytucyjny.

⁴²⁷ Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. Nr 149, poz. 887).

XIII. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

1. Dostępność i przystosowanie obiektów hotelarskich dla osób niepełnosprawnych

Rzecznik sygnalizowała możliwość zaistnienia praktyki naruszającej zbiorowe interesy niepełnosprawnych konsumentów w zakresie prawa do uzyskania rzetelnej informacji na temat dostępności i przystosowania obiektów hotelarskich. Obowiązujące przepisy ustawy o usługach turystycznych⁴²⁸ nie zawierają przepisu, który nakazywałby organizatorowi turystyki lub pośrednikowi turystycznemu poinformowanie klienta o przystosowaniu danego obiektu do potrzeb osób niepełnosprawnych ani nie stanowią o wymaganym zakresie informacji – jeżeli jest ona przekazywana. W ocenie Rzecznika aktualny kształt regulacji zawartej w ustawie o usługach turystycznych wymaga podjęcia stosownych działań legislacyjnych w kierunku wyraźnego określenia powyższego obowiązku informacyjnego oraz jego zakresu, co czyniłoby zadość jednemu z podstawowych celów prawa konsumenckiego, jakim jest zapewnienie konsumentom dostępu do pełnej, rzetelnej i prawdziwej informacji o interesujących ich towarach i usługach, jak również przyczyniłoby się do pełniejszej ochrony osób niepełnosprawnych przed nieuczciwymi działaniami przedsiębiorców. Rzecznik zwróciła się⁴²⁹ do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Prezes UOKiK nie podzielił⁴³⁰ opinii Rzecznika o potrzebie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu zapewnienie osobom niepełnosprawnym korzystającym z usług turystycznych odpowiedniego poziomu ochrony. W opinii Prezesa w aktualnym stanie prawnym opisane praktyki organizatorów turystyki mogą być skutecznie kwestionowane, w szczególności na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym⁴³¹. Interesy osób niepełnosprawnych zainteresowanych zawarciem umowy o imprezę turystyczną w pewnym stopniu zabezpiecza również ustawa o usługach turystycznych, która umożliwia wpisanie do umowy wymagań specjalnych, o których klient

⁴²⁸ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, z późn. zm.).

⁴²⁹ RPO-688218-V/11 z 12 stycznia 2012 r.

⁴³⁰ Pismo z 17 lutego 2012 r.

⁴³¹ Ustawa z 23 sierpnia 2007 r. (Dz.U. Nr 171, poz. 1206).

powiadomił organizatora turystyki, a on wyraził na to zgodę. Powyższe stanowisko w całości podzielił Minister Sportu i Turystyki, który stwierdził, iż w aktualnym stanie prawnym interesy konsumentów niepełnosprawnych korzystających z usług turystycznych są zabezpieczone na zasadzie równości z innymi osobami. Jeśli zaś chodzi o możliwość dopuszczania się przez organizatora turystyki niezgodnych z prawem działań, przekazane informacje zostaną przeanalizowane pod kątem naruszenia zbiorowych interesów konsumentów i w przypadku potwierdzenia się nieprawidłowości Prezes UOKiK podejmie odpowiednie działania, w ramach swoich ustawowych kompetencji, w celu wyeliminowania tych nieprawidłowości.

2. Wprowadzenie terminu do występowania z ponownym wnioskiem o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności

We wnioskach kierowanych do Rzecznika w dalszym ciągu pojawiał się problem związany z realizowaniem przez Powiatowe Zespoły ds. Orzekania o Niepełnosprawności postanowień rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności⁴³². Stosownie do ich treści osoba niepełnosprawna posiadająca orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, wydane na czas określony, może wystąpić z wnioskiem o wydanie orzeczenia o ponowne ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności nie wcześniej niż 30 dni przed upływem ważności posiadanego orzeczenia. Przedmiotowa regulacja prawna nie usprawniła – w ocenie Rzecznika – procedury orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. Co więcej, wprowadzenie ograniczenia terminu do złożenia wniosku niejednokrotnie powoduje sytuacje, że przez okres pomiędzy utratą ważności posiadanego orzeczenia a terminem wydania nowego orzeczenia wnioskodawcy pozostają bez dokumentu poświadczającego ich niepełnosprawność. Wówczas ich pozycja prawna jest w rzeczywistości taka sama, jak gdyby utracili przysługujące im uprawnienia. Rzecznik zwróciła się⁴³³ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych

⁴³² Rozporządzenie z 15 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 139, poz. 1328, z późn. zm.).

⁴³³ RPO-661550-V/10 z 9 lutego 2012 r.

z prośbą o wyrażenie stanowiska w zasygnalizowanej sprawie, a w szczególności o podjęcie działań zmierzających do zmiany obowiązujących przepisów w taki sposób, aby osoby niepełnosprawne nie ponosiły negatywnych konsekwencji.

W odpowiedzi poinformowano⁴³⁴, że przepisy obowiązujące do 31 grudnia 2009 r. nie określały terminu złożenia wniosku o ponowne ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. W konsekwencji osoby niepełnosprawne posiadające ważne orzeczenie składały bardzo często wnioski o wydanie kolejnego orzeczenia na kilka miesięcy przed upływem terminu ważności posiadanego orzeczenia. Zespoły orzekające o niepełnosprawności nie mają w takiej sytuacji prawnej możliwości wydania kolejnego orzeczenia, ze względu na funkcjonowanie w obrocie prawnym ważnej decyzji. Prowadziło to do niezadowolenia osób zainteresowanych i składania skarg na postępowanie organów orzeczniczych. W związku z powyższym znowelizowano rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności w celu określenia czytelnych zasad postępowania w przypadku ubiegania się o ponowne ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Niezachowanie terminu przez osobę zainteresowaną (wnioskodawcę) nie wywiera skutków prawnych dla wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. Rozwiązaniem problemu opisanego w wystąpieniu Rzecznika jest odpowiednie konstruowanie przepisów przyznających osobom niepełnosprawnym ulgi i uprawnienia, a nie zmiana procedury orzeczniczej. Sprawa jest kontynuowana i w związku z tym Rzecznik zwróciła się⁴³⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

3. Problemy osób niepełnosprawnych intelektualnie i chorych psychicznie (ubezwłasnowolnienia i związane z tym całkowite pozbawienie zdolności do czynności prawnych)

Do Rzecznika docierały sygnały dotyczące trudności ze znalezieniem kandydatów do objęcia funkcji opiekuna czy kuratora dla osoby ubezwłasnowolnionej. Istnieje systemowy problem reprezentacji

⁴³⁴ Pismo z 7 marca 2012 r.

⁴³⁵ Pismo z 24 stycznia 2013 r.

procesowej osób, które z jakichkolwiek powodów nie mogą uczestniczyć w postępowaniu sądowym czy administracyjnym. Rzecznik zwróciła się⁴³⁶ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań w celu ustalenia rzeczywistej skali zjawiska, a także o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu ściślejszego złączenia (np. w ramach jednego postępowania sądowego) procedury ubezwłasnowolnienia oraz ustanowienia opiekuna czy kuratora. Połączenie tych dwóch procedur i ustanowienie wymogu, że orzeczenie o ubezwłasnowolnieniu musi zawierać postanowienie o ustanowieniu opiekuna bądź kuratora sprawiłoby, że osoba ubezwłasnowolniona nie byłaby równocześnie pozbawiona zdolności do czynności prawnych i pomocy opiekuna czy kuratora. Inną możliwością jest upowszechnienie praktyki ustanawiania doradcy tymczasowego, który może działać aż do ustanowienia opiekuna albo kuratora. W ocenie Rzecznika istnieje potrzeba systemowego rozwiązania problemu braku kandydatów na opiekunów i kuratorów, na przykład przez rozszerzenie uprawnień i kompetencji pracowników socjalnych lub innej grupy przeszkolonych profesjonalistów, takich jak kuratorzy rodzinni bądź powołanie nowej instytucji zawodowego kuratora (asystenta prawnego) specjalizującego się w reprezentacji procesowej oraz prowadzeniu spraw majątkowych innych osób.

Zdaniem Ministra⁴³⁷ propozycja połączenia postępowania o ubezwłasnowolnienie z postępowaniem o ustanowienie opieki dla osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej lub kurateli dla osoby częściowo ubezwłasnowolnionej nie zasługuje na akceptację, z uwagi na istotne pomiędzy nimi różnice proceduralne. Problematyka dotycząca ubezwłasnowolnienia jest przedmiotem prac legislacyjnych zespołu programowego Komisji ds. zdolności do czynności prawnych osób fizycznych, prowadzonych w ramach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości. W ich wyniku opracowano projekt zapisów nowego Kodeksu cywilnego. W projektowanej kodyfikacji znajduje się propozycja regulacji zdolności do czynności prawnych osób fizycznych (rezygnacja z instytucji ubezwłasnowolnienia częściowego i pozostawienie ubezwłasnowolnienia

⁴³⁶ RPO-685058-IV/11 z 29 czerwca 2012 r.

⁴³⁷ Pismo z 14 sierpnia 2012 r.

całkowitego). Pod wpływem podjętej dyskusji nad projektem, a także w związku z Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych, Komisja powróciła do rozważań nad możliwością zastąpienia innymi środkami ochronnymi również ubezwłasnowolnienia całkowitego. Sprawa jest kontynuowana przez Rzecznika⁴³⁸.

4. Sposób prezentacji w mediach tematyki dotyczącej osób z niepełnosprawnością

Ratyfikowana Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych umożliwia osobom niepełnosprawnym korzystanie ze wszystkich fundamentalnych swobód i praw człowieka oraz promuje poszanowanie ich godności osobistej. W tym celu niezbędna jest jednak zmiana sposobu prezentacji problematyki niepełnosprawności w środkach masowego przekazu. Telewizja publiczna powinna kreować nowoczesne podejście do niepełnosprawności bowiem obraz osoby z niepełnosprawnością budowany jest w społeczeństwie m.in. w oparciu o jej przekaz. Rzecznik wystąpiła⁴³⁹ do Prezesa Telewizji Polskiej SA zwracając uwagę na problem wizerunku osób z niepełnosprawnościami w telewizji publicznej, a także o podjęcie działań mających na celu promocję Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

W odpowiedzi Prezes zapewnił⁴⁴⁰, że TVP jako nadawca publiczny stara się wypełniać swoje powinności wobec społeczeństwa, również poprzez podnoszenie świadomości widzów w zakresie tematyki związanej z osobami niepełnosprawnymi. Szczegółowe sprawozdania z tego obszaru działalności rokrocznie przekazywane są do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako załącznik do sprawozdania ogólnego. TVP realizuje projekty gwarantujące dostępność jej oferty dla widzów z niepełnosprawnością sensoryczną. Telewizja Polska jako jedyna stacja w Polsce gwarantuje osobom niepełnosprawnym dostęp do bieżących informacji – każdego dnia główne wydanie Wiadomości, Sport i Pogoda opatrzone jest napisami. Programy z udogodnieniami stale są dostępne na stronie internetowej. Zainicjowane zostały prace, które sprawią, że już

⁴³⁸ Pismo z 5 grudnia 2012 r.

⁴³⁹ RPO-711163-I/12 z 23 października 2012 r.

⁴⁴⁰ Pismo z 7 listopada 2012 r.

wkrótce cały portal TVP.pl stanie się bardziej przyjazny osobom niewidomym.

5. Umożliwienie osobom niepełnosprawnym sprawowania funkcji w organach władzy lokalnej

Rzecznik skierowała⁴⁴¹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 492 § 1 pkt 6 ustawy Kodeks wyborczy⁴⁴² z art. 60 w związku z art. 32 Konstytucji oraz z art. 29 lit. a Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych⁴⁴³.

Kwestionowany przepis stanowi, że wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na okres co najmniej do końca kadencji. Zdaniem Rzecznika, regulacja ta narusza konstytucyjną gwarancję dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz zasadę równości wobec prawa. Jest ona również niezgodna z Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych, która nakazuje zagwarantowanie osobom niepełnosprawnym praw politycznych i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi obywatelami oraz do zapewnienia, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu publicznym i politycznym, na zasadzie równości z innymi obywatelami, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego.

Wniosek oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

6. Polska Rada Języka Migowego

Do Rzecznika wpłynęło około tysiąca skarg na decyzję Ministra Pracy i Polityki Społecznej o powołaniu członków Polskiej Rady Języka Migowego, w skład której nie weszła ani jedna osoba Głucha, posługująca się Polskim Językiem Migowym. Niewłączenie w skład Rady osób Głuchych jest przejawem szerszego problemu nieangażowania osób z

⁴⁴¹ RPO-707447-I/12 z 3 grudnia 2012 r., sygn. akt K 51/12.

⁴⁴² Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

⁴⁴³ Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.

niepełnosprawnościami w działania państwa, niezgodnie ze standardami, których spełnienia wymaga Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Rozwiązaniem optymalnym byłoby oparcie składu Rady o osoby Głuche i ewentualne włączenie pojedynczych specjalistów będących osobami słyszącymi. Ponadto ogłoszenie na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o powołaniu członków Polskiej Rady Języka Migowego nie zostało zamieszczone w Polskim Języku Migowym ani w Systemie Językowo – Migowym. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się⁴⁴⁴ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o wyjaśnienie przyczyn pominięcia osób Głuchych w składzie Rady oraz planowanych przez Ministerstwo działaniach mających na celu dostosowanie składu Polskiej Rady Języka Migowego do przepisów Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

7. Dostosowanie formy egzaminów dla tłumaczy przysięgłych oraz egzaminów wstępnych i kończących aplikację ogólną, adwokacką, radcowską i notarialną do potrzeb osób z niepełnosprawnościami

Omówienie w rozdziale „Egzaminy zawodowe i prawo wykonywania zawodu.”

8. Dostosowanie stacji, peronów i taboru kolejowego do potrzeb osób z niepełnosprawnością oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej

Omówienie w rozdziale „Implementacja prawa europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE”.

⁴⁴⁴ RPO-719226-I/12 z 19 grudnia 2012 r.

XIV. Prawo do nauki

A. Realizacja obowiązku szkolnego

1. Reorganizacja sieci placówek oświatowych, prowadząca do likwidacji wielu szkół i przedszkoli

Do Rzecznika wpłynęło wiele wniosków od rodziców, uczniów oraz nauczycieli z prośbą o podjęcie interwencji w sprawie zapowiedzi likwidacji niektórych szkół i przedszkoli. Skala reorganizacji sieci placówek oświatowych oraz przywoływane przez organy prowadzące przyczyny decyzji o ich likwidacji lub przekształceniu wskazują, że problem może mieć charakter systemowy. Rzecznik zwróciła się⁴⁴⁵ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o rozważenie działań zmierzających do ograniczenia skali likwidacji placówek oświatowych.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁴⁶ Rzecznika, że za plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów odpowiedzialna jest rada gminy. Tym samym organ prowadzący odpowiada za zakładanie nowych szkół i likwidowanie już istniejących. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie likwidacji szkoły w zakresie jej legalności podlega kontroli wojewody. Minister Edukacji Narodowej nie ma wpływu na decyzje organów prowadzących, także dotyczące likwidacji szkół. Zdarza się, że wskutek dialogu społecznego i analizy opinii kuratora oświaty, organ prowadzący, mając na uwadze, że decyzje dotyczące oświaty wpływają na przyszłe losy całej społeczności lokalnej, rezygnuje z zamiaru likwidacji szkoły.

2. Rekrutacja do przedszkoli i szkół publicznych

Rzecznik skierowała⁴⁴⁷ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty⁴⁴⁸ z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Liczne skargi obywateli zwróciły uwagę Rzecznika na brak ustawowych regulacji dotyczących przeprowadzania rekrutacji do przedszkoli i szkół publicznych. Materia ta jest w całości regulowana

⁴⁴⁵ RPO-690844-I/11 z 22 lutego 2012 r.

⁴⁴⁶ Pismo z 12 marca 2012 r.

⁴⁴⁷ RPO-654450-I/11 z 14 września 2012 r., sygn. akt K 38/12.

⁴⁴⁸ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

przez rozporządzenie. Upoważnienie ustawowe do jego wydania nie wskazuje natomiast wytycznych, którymi powinien kierować się organ konstruujący rozporządzenie. W efekcie o zasadach naboru do przedszkoli i szkół publicznych decyduje, bez wyraźnych wytycznych zawartych w ustawie, organ władzy wykonawczej (minister właściwy do spraw oświaty i wychowania). Stanowi to naruszenie konstytucyjnych zasad wydawania aktów wykonawczych. Konsekwencje braku odpowiednich regulacji ustawowych w opisanym materii są szczególnie widoczne w przypadku rekrutacji do przedszkoli. Dzieci, które nie spełniają uwzględnionych w rozporządzeniu wymogów, mają mniejsze szanse na przyjęcie do przedszkola publicznego. W wielu miejscowościach, ze względu na niewielką liczbę miejsc w placówkach, oznacza to brak możliwości skorzystania z nauki i opieki w jakimkolwiek publicznym przedszkolu na terenie gminy.

Trybunał w całości podzielił⁴⁴⁹ zarzuty Rzecznika, natomiast odroczył na okres 12 miesięcy wejście w życie tego orzeczenia.

3. System oceniania oraz przeprowadzania egzaminów zewnętrznych w szkołach

Rzecznik skierowała⁴⁵⁰ również wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty⁴⁵¹ z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wpływające do Rzecznika skargi wskazywały na wiele nieprawidłowości w systemie oceniania oraz przeprowadzania egzaminów zewnętrznych w polskich szkołach. Treść zarzutów od wielu lat dotyczy częstych i radykalnych zmian przepisów. Ich skutkiem jest brak możliwości porównania osiągnięć edukacyjnych uczniów zdających egzaminy w różnych latach. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim treść kwestionowanego upoważnienia ustawowego dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do uregulowania w rozporządzeniu kwestii warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów. Upoważnienie to nie pozwala na zrekonstruowanie wytycznych dotyczących treści aktu

⁴⁴⁹ Wyrok TK z 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 38/12.

⁴⁵⁰ RPO-699520-I/12 z 31 lipca 2012 r., sygn. akt K 35/12.

⁴⁵¹ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

wykonawczego, pozostawiając w tym zakresie całkowitą dowolność organowi władzy wykonawczej. W związku z tym, taka konstrukcja upoważnienia ustawowego narusza standard konstytucyjny.

4. Opłaty pobierane przez szkoły publiczne za pobyt dzieci uczęszczających do tzw. zerówki

Przedmiotem skarg kierowanych do Rzecznika są opłaty pobierane przez szkoły publiczne za pobyt dzieci w tych placówkach. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych stosuje się przepisy o ustalaniu wysokości opłat za przedszkola. Oznacza to, że dzieci mogą korzystać z bezpłatnej edukacji i opieki jedynie w wymiarze ustalonym przez gminę w drodze uchwały. W pozostałym zakresie rodzice ponoszą koszty pobytu swoich dzieci w placówce. Zgodnie z Konstytucją nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Oznacza to, że osoby objęte obowiązkiem szkolnym – przynajmniej do ukończenia 18 roku życia – muszą mieć zapewnioną możliwość skorzystania z bezpłatnej edukacji. Szkoły nie mogą zatem pobierać opłat za realizację podstawy programowej oraz za opiekę nad uczniami po zakończeniu obowiązkowych zajęć. Do zadań statutowych szkoły należy także zapewnienie dzieciom możliwości skorzystania ze świetlicy, w której uczniowie mogą bezpiecznie spędzić czas do powrotu rodziców (opiekunów prawnych) z pracy. Brak takiej możliwości oznaczałby, że faktyczna dostępność zajęć w szkole byłaby poważnie ograniczona. Roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne (tzw. zerówka) stanowi realizację postulatu zapewnienia wszystkim dzieciom równych szans edukacyjnych. Organizacja zerówek musi zapewniać nie tylko odpowiednią jakość nauki i opieki, ale i pełną, równą dostępność, niezależnie od miejsca zamieszkania dzieci czy sytuacji finansowej ich rodziców. W przeciwnym razie wyrównanie szans edukacyjnych pozostanie jedynie deklaracją. Rzecznik zwrócił się⁴⁵² do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, a także poinformowanie czy rozważana jest zmiana przepisów ustawy o systemie oświaty zapewniająca wszystkim dzieciom możliwość skorzystania z

⁴⁵² RPO-682499-I/11 z 18 stycznia 2012 r.

bezpłatnego rocznego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego na zasadach zbliżonych do realizacji obowiązku szkolnego przez uczniów.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁴⁵³, że obowiązkowe przygotowanie przedszkolne jest realizowane w ramach wychowania przedszkolnego, a nie nauki szkolnej, co uzasadnia odmienne traktowanie wychowanków przedszkoli (oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej) i uczniów szkół. Dziecko odbywające roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne, bez względu na miejsce jego realizacji, ma prawo do bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w wymiarze nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Rodzice ponoszą dodatkowe koszty jedynie wówczas, gdy sami podejmują decyzję, aby dziecko uczestniczyło w zajęciach w czasie wykraczającym poza czas ustalony jako bezpłatny. Organ prowadzący przedszkole publiczne może zapewnić bezpłatne nauczanie w wymiarze wyższym niż minimalne 5 godzin. Przepis ustanawiający wyłączną kompetencję rady gminy do ustalania wysokości opłat za świadczenia przedszkoli publicznych w czasie przekraczającym wymiar bezpłatnych zajęć, stanowi również wyłączne uprawnienie rady gminy do przyznawania określonym grupom osób uprawnienia w postaci ulg w tych opłatach. Bardzo wiele gmin stosuje ulgi w opłatach. Stosowanie przez gminy ulg w opłatach przedszkolnych wnoszonych przez rodziców, stanowi instrument realizacji polityki prorodzinnej na ich terenie i wynika z lokalnych potrzeb społecznych. Rodzice mają możliwość skorzystania z takiej formy rocznego przygotowania przedszkolnego, która nie nakłada na nich obowiązków ponoszenia bezpośrednio związanych z tym kosztów. W Ministerstwie Edukacji Narodowej prowadzone są prace mające na celu określenie zakresu i możliwości ewentualnego wsparcia finansowego gmin w realizacji zadań dotyczących wychowania przedszkolnego, co przyczyniłoby się do obniżenia kosztów ponoszonych przez rodziców.

5. Przypadki przejęcia prowadzenia publicznych szkół przez spółki komunalne

Do Rzecznika docierały sygnały o przypadkach przejęcia prowadzenia publicznych szkół przez spółki komunalne. Rozwiązanie to, zdaniem przedstawicieli części jednostek samorządu terytorialnego, jest

⁴⁵³ Pismo z 14 lutego 2012 r.

zgodne z prawem. Jednak w ocenie Rzecznika zaproponowana przez nie interpretacja przepisów może budzić wątpliwości. Edukacja publiczna należy do zadań własnych gminy. Wolą ustawodawcy było, aby całość dochodów oraz wydatków placówek oświatowych pochodziła bezpośrednio z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa o systemie oświaty nie przewiduje możliwości przejęcia prowadzenia zadania przez wyposażoną we własny majątek spółkę komunalną. Gmina może tworzyć i przystępować do spółek prawa handlowego działających poza sferą użyteczności publicznej jedynie w wyjątkowych wypadkach, w razie istnienia niezaspokojonych potrzeb wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym. Przekazanie szkoły spółce komunalnej może przybrać znamiona działań mających na celu obejście przywołanych przepisów prawa. Rzecznik zwróciła się⁴⁵⁴ do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister wyraziła⁴⁵⁵ stanowisko zgodnie z którym powoływanie przez gminy spółek z o. o. w celu przekazania im prowadzenia przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów narusza przepisy ustawy o systemie oświaty

6. Likwidacja stołówek w szkołach publicznych

Do Rzecznika wpływały skargi rodziców uczniów szkół publicznych, w związku z planowaną w wielu placówkach likwidacją szkolnych stołówek. Skarżący obawiali się, że w wyniku tej decyzji może obniżyć się jakość posiłków. Zauważali również, że w placówkach, w których przeprowadzono zmiany, wyraźnie wzrosła cena obiadów. Rodzice wskazywali także, że obciążenie ich kosztem przygotowania posiłków podawanych w szkolnej stołówce może stanowić naruszenie ustawy o systemie oświaty. Przewiduje ona, że w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań opiekuńczych, a w szczególności wspierania prawidłowego rozwoju uczniów, szkoła może zorganizować stołówkę. Rodzice ponoszą wyłącznie koszt produktów, z których przygotowywane są posiłki. Stąd też cena obiadów nie powinna być ustalana według stawek

⁴⁵⁴ RPO-697700-I/12 z 27 czerwca 2012 r.

⁴⁵⁵ Pismo z 11 lipca 2012 r.

rynkowych. Rzecznik zwróciła się⁴⁵⁶ do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował⁴⁵⁷, że jednostki samorządowe, w ramach autonomii w dysponowaniu środkami przeznaczonymi na działalność podległych placówek edukacyjnych, nie mają obowiązku finansowania szkolnych stołówek. Jest to działanie dodatkowe, zależne od możliwości finansowych i lokalowych, które nie zawsze są wystarczające. W związku z tym powierza się to zadanie firmom zewnętrznym, które działają na zasadach komercyjnych. Kwestie ceny i jakości pożywienia oferowanego przez podmioty zewnętrzne powinny regulować umowy zawierane indywidualnie przez dyrektorów szkół lub organy samorządowe.

B. Edukacja przedszkolna

1. Rekrutacja dzieci do przedszkoli publicznych

Do Rzecznika wpływały skargi rodziców dotyczące rekrutacji dzieci do przedszkoli publicznych oraz zakresu pozyskiwanych przez gminy danych osobowych przy naborze do przedszkoli. Kwestie te nie zostały dotychczas prawidłowo uregulowane. W myśl art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty⁴⁵⁸, rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu miało określać tryb i warunki naboru dzieci do przedszkoli publicznych. Wydane na podstawie tego upoważnienia rozporządzenie zawiera przepis określający kolejność przyjmowania dzieci do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych. Upoważnienie ustawowe nie zawiera jednak umocowania do różnicowania statusu dzieci przyjmowanych do przedszkoli publicznych oraz ich rodzin. Materia uregulowana w rozporządzeniu wykracza, w ocenie Rzecznika, poza ramy upoważnienia ustawowego, a ponadto godzi w zasadę powszechnego dostępu do przedszkoli publicznych. Ograniczenia stosowane przy naborze do przedszkoli publicznych powinny wynikać z ustawy, a nie z rozporządzenia. Problem stanowi też praktyka pozyskiwania danych osobowych rodziców przy rekrutacji dzieci do przedszkoli, a także zakres ich przetwarzania, która

⁴⁵⁶ RPO-701455-I/11 z 3 lipca 2012 r.

⁴⁵⁷ Pismo z 31 lipca 2012 r.

⁴⁵⁸ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

kształtuje się różnorodnie w całej Polsce. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z nieuregulowania tej materii w przepisach rangi ustawowej, co skutkuje pozyskiwaniem i przetwarzaniem przez organy jednostek samorządu terytorialnego różnorodnych danych, także wrażliwych. Rzecznik zwróciła się⁴⁵⁹ do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań legislacyjnych, które zmierzałyby do rozwiązania problemu rekrutacji dzieci do przedszkoli publicznych, a ponadto dostosowałyby ten proces do standardów konstytucyjnych.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁶⁰ Rzecznika, że Ministerstwo również dostrzega problem związany z pozyskiwaniem danych osobowych przetwarzanych przy rekrutacji do publicznych szkół i przedszkoli. W związku z powyższym w przygotowywanych założeniach nowelizacji ustawy o systemie oświaty, w części odnoszącej się do wychowania przedszkolnego, uwzględniona została problematyka rekrutacji do przedszkoli. Natomiast krytykowane rozporządzenie stanowi wykonanie delegacji dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania wynikającej z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Zostało ono przygotowane i wydane zgodnie z obowiązującą procedurą legislacyjną w tym zakresie i nie było kwestionowane przez organy właściwe do jego zaopiniowania.

2. Działania podejmowane w celu upowszechnienia edukacji przedszkolnej

Do Rzecznika wpływało wiele skarg od rodziców dzieci w wieku przedszkolnym, którzy wskazywali na problem braku miejsc w placówkach publicznych. W opinii rodziców przedszkola często w pierwszej kolejności przyjmują te dzieci, które będą korzystały z opieki w wymiarze przekraczającym bezpłatne minimum. Prowadzenie przedszkoli jest zadaniem własnym gminy. Na jego realizację jednostki samorządu terytorialnego nie otrzymują środków z budżetu państwa. Liczba miejsc w przedszkolach zależy m.in. od sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Mniej zamożne gminy nie mogą pozwolić sobie na zwiększenie liczby, a czasem także na utrzymanie już istniejących miejsc w przedszkolach. Wczesna nauka i opieka

⁴⁵⁹ RPO-654450-I/10 z 15 maja 2012 r.

⁴⁶⁰ Pismo z 12 czerwca 2012 r.

przedszkolna sprzyja wyrównywaniu szans edukacyjnych, dzięki czemu wszystkie dzieci, także te pochodzące ze środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym, mogą rozpocząć naukę w szkole z takim samym zasobem wiedzy i umiejętności. Osiągnięcie tego celu wymaga jednak stworzenia sieci przedszkoli dostosowanych do potrzeb najmniej zamożnej części społeczeństwa. Przedszkola, w których miejsca dostępne są wyłącznie dla rodzin znajdujących się w dobrej sytuacji finansowej, nie tylko nie mogą spełniać opisanej funkcji, ale prowadzą wręcz do pogłębienia różnic. Różnicowanie dostępu do placówek, w zależności od stopnia zamożności gminy, prowadzi w istocie do tych samych konsekwencji. Podjęcie starań zmierzających do upowszechnienia edukacji przedszkolnej powinno stanowić zadanie organów centralnych państwa. Rzecznik zwróciła się⁴⁶¹ do Ministra Edukacji Narodowej o udzielenie informacji na temat stanu prac nad ustawą przewidującą finansowe wsparcie prowadzenia przedszkoli.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁶² Rzecznika, że zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁶³, dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego, które mogą być wykorzystane na realizację zadania dotyczącego wychowania przedszkolnego są m.in. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Nie można zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, że na realizację tego zadania jednostki samorządu terytorialnego nie otrzymują środków z budżetu państwa. Dodatkowo, zadania dotyczące edukacji przedszkolnej są współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Priorytetu IX Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Wsparciem może być objęte tworzenie przedszkoli (w tym uruchamianie innych form wychowania przedszkolnego) w 30% gmin z terenu województwa o najniższym w skali regionu stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej oraz tworzenie dodatkowych miejsc przedszkolnych w już istniejących przedszkolach (innych formach wychowania przedszkolnego). W celu zwiększenia możliwości wyrównywania szans edukacyjnych na obszarach wiejskich

⁴⁶¹ RPO-707100-I/12 z 8 sierpnia 2012 r.

⁴⁶² Pismo z 21 sierpnia 2012 r.

⁴⁶³ Ustawa z 13 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.).

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaplanował środki na tworzenie nowych placówek przedszkolnych na obszarach wiejskich. Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło prace nad określeniem zakresu i możliwości wsparcia finansowego gmin w realizacji zadań dotyczących wychowania przedszkolnego. Zmiana sposobu finansowania wychowania przedszkolnego poprzez objęcie tego obszaru wsparciem finansowym w formie dotacji z budżetu państwa, wymaga przeprowadzenia wnikliwych analiz, ponieważ wiąże się ze znaczącymi zmianami w sposobie finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Projektuje się, że ewentualne zmiany w tym zakresie możliwe będą nie wcześniej niż od 2013 r.

C. Edukacja szkolna

1. Organizacja egzaminu gimnazjalnego w 2012 r.

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem związany z organizacją egzaminu gimnazjalnego w 2012 r. Egzamin był po raz pierwszy przeprowadzony w zmienionej formule. Nowa była nie tylko struktura arkuszy, zmianie uległy także zasady organizacji oraz sprawdzania egzaminów. Część uczniów, rodziców oraz dyrektorów szkół obawiała się, że zmiany mogą zmniejszyć szanse zdających na osiągnięcie pozytywnego wyniku. Dyrektorzy szkół wskazywali, że ustalone przez Dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej terminy, a także cykl egzaminów i przerw mogą spowodować poważne problemy organizacyjne. Tymczasem, jak wynika z relacji osób zainteresowanych, informacje na temat szczegółów reformy trafiły do ich wiadomości dopiero we wrześniu 2011 r., a więc bez odpowiedniego wyprzedzenia pozwalającego na nadrobienie ewentualnych braków i zaległości oraz dostosowanie trybu nauki do nowych wymagań. Z zasady zaufania obywateli do państwa wynika gwarancja, że obywatele, których dotyczy zmiana przepisów mają prawo oczekiwać, że zostaną o niej poinformowani w czasie pozwalającym na przygotowanie się do jej skutków. Rzecznik zwrócił się⁴⁶⁴ do Dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej z prośbą o informacje na temat terminu i sposobu informowania uczniów o zmianach

⁴⁶⁴ RPO-689568-I/11 z 25 stycznia 2012 r.

w strukturze egzaminu, a także poinformowanie, czy w związku z sygnalizowanymi problemami Centralna Komisja Egzaminacyjna rozważa uwzględnienie przedstawionych postulatów w ustalaniu harmonogramu przyszłorocznych egzaminów.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁶⁵ Rzecznika, że w sierpniu 2011 r. na stronie internetowej CKE oraz na stronach okręgowych komisji egzaminacyjnych zamieszczono Komunikat Dyrektora CKE w sprawie organizacji i przeprowadzania egzaminu gimnazjalnego w roku szkolnym 2011/2012. Rok wcześniej, w sierpniu 2010 r., na tych samych stronach internetowych opublikowano informator o egzaminie gimnazjalnym przeprowadzanym od roku szkolnego 2011/2012. W informatorze podano opis egzaminu oraz przykładowe zadania egzaminacyjne wraz z rozwiązaniami. W październiku 2011 r. na stronach CKE i OKE zamieszczono przykładowe zestawy egzaminacyjne wraz z wykazem sprawdzanych umiejętności oraz schematem punktowania. Natomiast w grudniu 2011 r. CKE drogą elektroniczną dostarczyła do każdej szkoły materiał diagnostyczny, który pozwolił sprawdzić umiejętności wymagane na egzaminie. Organizacja egzaminu – czas przeznaczony na pracę z arkuszem egzaminacyjnym oraz przerwy między zakresami – to efekt konsultacji ze środowiskiem nauczycieli praktyków, akademików i psychologów. Kwietniowy termin egzaminu gimnazjalnego jest niezmienny od lat i jest zgodny z przepisami prawa. Harmonogram maturalny na rok 2012 był opracowywany w porozumieniu z Ministerstwem Edukacji Narodowej. Po analizie wszelkich sugestii – przede wszystkim otrzymanych od uczniów, rodziców i nauczycieli w formie listowej i e-mailowej w związku z organizacją sesji maturalnych w latach 2010 i 2011 - CKE ustaliła harmonogram najlepiej spełniający postulaty.

D. Szkolnictwo wyższe

1. Brak przepisów wykonawczych umożliwiających uczelniom niepublicznym uzyskanie dotacji przewidzianych w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym

W wystąpieniu do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego Rzecznik zasygnalizowała, że nie zostało wydane rozporządzenie przewidziane

⁴⁶⁵ Pismo z 7 lutego 2012 r.

w art. 95 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym⁴⁶⁶. Uczelnie niepubliczne mają prawo ubiegania się o dotacje przeznaczone na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, a także dofinansowanie kosztów realizacji części zadań. Uzyskanie dotacji jest jednak uzależnione od spełnienia warunków określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie przepisu art. 95 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Brak odpowiedniego rozporządzenia powoduje, że dotacje te nie mogą być uruchomione. Rzecznik zwróciła się⁴⁶⁷ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o wydanie rozporządzenia w sprawie warunków i trybu występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje przewidziane w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym.

Minister wyjaśniła⁴⁶⁸, że zgodnie z Prawem o szkolnictwie wyższym, władze publiczne, na zasadach określonych w ustawie, zapewniają uczelniom publicznym środki finansowe niezbędne do wykonywania ich zadań oraz udzielają pomocy uczelniom niepublicznym w zakresie i formach określonych w ustawie. Uczelnie niepubliczne otrzymują dotację przeznaczoną na finansowanie zadań związanych z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów, w zakresie i na zasadach określonych ustawą. Natomiast pozostałe dotacje nie są przyznawane obligatoryjnie. Zakres dotacji obejmuje pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, a także dotacje na dofinansowanie kosztów realizacji innych zadań. Od 1 stycznia 2012 r. uczelnie niepubliczne otrzymują dotację podmiotową na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom będącym osobami niepełnosprawnymi warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia. W ramach podmiotowej dotacji projakościowej, dofinansowywane są podstawowe jednostki organizacyjne uczelni publicznych i niepublicznych, które posiadają ocenę wyróżniającą na podstawie opinii Polskiej Komisji Akredytacyjnej, dotyczącą poziomu kształcenia.

⁴⁶⁶ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).

⁴⁶⁷ RPO-688759-I/11 z 15 maja 2012 r.

⁴⁶⁸ Pismo z 18 czerwca 2012 r.

Zdaniem Rzecznika otrzymane wyjaśnienia są niezadowalające, zaś sytuacja, w której organ władzy wykonawczej przez wiele lat nie wykonuje obligatoryjnego upoważnienia ustawowego narusza Konstytucję. Dlatego Rzecznik będzie kontynuowała działania w tej sprawie.

2. System przyznawania stypendiów socjalnych

Stypendium socjalne przyznawane przez organizacje pozarządowe wlicza się do dochodów studentów, którzy pomoc taką otrzymali. Analogiczne stypendia przyznawane przez organy administracji publicznej oraz jednostki samorządu terytorialnego nie są wliczane do dochodów studentów. Skarżący wskazują, że konsekwencją przyjętych rozwiązań jest rezygnacja studentów z już otrzymanych stypendiów lub zaprzestanie ubiegania się o dalsze wsparcie, z uwagi na przepisy, które uzależniają otrzymanie innego rodzaju pomocy od wysokości dochodu studenta. W ocenie Rzecznika regulacje prawne ograniczają pomoc socjalną najbardziej potrzebującym studentom. Przyjęte rozwiązanie kłóci się z urzeczywistnianiem zasady sprawiedliwości społecznej. Ponadto Rzecznik zwróciła uwagę na fakt, że jednym ze statutowych celów organizacji pozarządowych może być przyznawanie stypendiów socjalnych. Jednocześnie w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁶⁹ znajdują się przepisy, które nie wliczają do dochodów – do ustalonej wysokości – stypendiów otrzymanych od organizacji pozarządowych. Rzecznik zwróciła się⁴⁷⁰ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁴⁷¹, że należące do kompetencji Ministra Pracy i Polityki Społecznej przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nie zawierają regulacji wprowadzających nierówne traktowanie podmiotów czy organizacji przyznających stypendia. Prawo o szkolnictwie wyższym odsyła co prawda do przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie sposobu ustalania dochodu

⁴⁶⁹ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 361).

⁴⁷⁰ RPO-707995-I/12 z 3 lipca 2012 r.

⁴⁷¹ Pismo z 4 września 2012 r.

na osobę w rodzinie studenta uprawniającego do ubiegania się o stypendium socjalne, jednak zawiera kilka enumeratywnie wskazanych zastrzeżeń. Zastrzeżenia te powodują, że zasady ustalania dochodu przy ustalaniu prawa do stypendiów socjalnych dla studentów są odmienne od określonych w ustawie o świadczeniach rodzinnych zasad ustalania dochodu przy ustalaniu prawa do zasiłków rodzinnych. Prawo o szkolnictwie wyższym wprowadzające odmienny niż w ustawie o świadczeniach rodzinnych sposób ustalania dochodu przy ustalaniu prawa do stypendium socjalnego należy do właściwości Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, dlatego też Minister Pracy i Polityki Społecznej nie jest uprawniony do dokonywania oceny w tym zakresie.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wyjaśnił⁴⁷², że ustalając katalog dochodów nieuwzględnianych przy ustalaniu miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie studenta ustawodawca przyjął, że co do zasady wyłączeniu z definicji dochodu podlega pomoc materialna otrzymywana ze środków budżetu państwa i budżetu jednostek samorządu terytorialnego, z uwagi na konieczność zapewnienia równego dostępu studentów do wsparcia ze środków publicznych oraz stypendia o charakterze motywacyjnym bez względu na podmiot przyznający świadczenie – z uwagi na cele realizowane poprzez przyznawanie tej formy pomocy. W przypadku studenta, który otrzymał wsparcie socjalne od organizacji pozarządowej, nie jest konieczna interwencja państwa. Natomiast wyłączenie z definicji dochodu do celów stypendialnych wsparcia o charakterze motywacyjnym (m.in. stypendiów za wyniki w nauce przyznawanych przez organizacje pozarządowe i przedsiębiorców) jest uzasadnione odmiennym celem tej formy wsparcia. Z punktu widzenia dbałości o jakość procesu kształcenia zasadne jest wyłączenie stypendiów o charakterze motywacyjnym z definicji dochodu w celu zapewnienia szczególnie uzdolnionym studentom środków na rozwijanie umiejętności i zainteresowań związanych z tokiem studiów.

⁴⁷² Pismo z 4 października 2012 r.

3. Stypendia dla studentów studiujących na więcej niż jednym kierunku studiów

Rzecznik skierowała⁴⁷³ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności: art. 184 ust. 4 Prawa o szkolnictwie wyższym w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów studiujących równocześnie na kilku kierunkach studiów do otrzymywania stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za osiągnięcia w nauce na więcej niż jednym kierunku studiów oraz art. 184 ust. 5 Prawa o szkolnictwie wyższym w zakresie, w jakim wyłącza prawo do stypendium motywacyjnego tych studentów, którzy uprzednio nie korzystali ze stypendium dla najlepszych studentów z art. 32 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

Student może ubiegać się o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa w formie różnego rodzaju stypendiów, a także zapomogi. Student studiujący równocześnie na kilku kierunkach studiów może otrzymywać stypendium socjalne, stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych, zapomogę, stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za wybitne osiągnięcia tylko na jednym, wskazanym przez studenta kierunku studiów. Natomiast studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów, nie przysługują te świadczenia, chyba że kontynuuje studia po ukończeniu studiów pierwszego stopnia w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, jednak nie dłużej niż przez okres trzech lat. W ocenie Rzecznika przyjęte rozwiązanie budzi wątpliwości z punktu widzenia ogólnej zasady równości wobec prawa oraz zasady równego dostępu do wykształcenia.

Wniosek Rzecznika oczekuje na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny.

⁴⁷³ RPO-686330-I/11 z 4 października 2012 r., sygn. akt K 40/12.

XV. Ochrona środowiska

1. Brak przepisów określających dopuszczalny poziom hałasu emitowanego przez generatory dźwięku i głośniki wysyłające sygnały ostrzegawcze, w które wyposażone są pojazdy uprzywilejowane

Konstytucja nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony środowiska oraz zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Jednym z czynników mających wpływ na pogorszenie środowiska życia człowieka, które może prowadzić do negatywnych konsekwencji dla jego zdrowia, jest emisja hałasu. Przepisy Prawa o ruchu drogowym⁴⁷⁴ wprowadzają wymogi dotyczące konstrukcji i wyposażenia pojazdów uczestniczących w ruchu. Mają one gwarantować, że korzystanie z tych pojazdów nie doprowadzi do zakłócenia spokoju publicznego przez emitowanie hałasu przekraczającego poziom określony w przepisach szczegółowych. Prawo nie normuje jednak kwestii dopuszczalnego poziomu hałasu emitowanego przez generatory dźwięku i głośniki wysyłające sygnały ostrzegawcze, w które wyposażone są pojazdy uprzywilejowane, w szczególności ambulansy i pojazdy straży pożarnej. Niezbędne jest zatem wprowadzenie regulacji, które będą określać maksymalny poziom hałasu emitowanego przez pojazdy uprzywilejowane. Opisany problem został zasygnalizowany Ministrowi Infrastruktury już ponad dwa i pół roku temu, jednak nadal brak informacji chociażby o założeniach regulacji mających unormować przedmiotową materię. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się⁴⁷⁵ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o poinformowanie, na jakim etapie znajdują się obecnie prace nad projektem przepisów określających dopuszczalny poziom hałasu emitowanego przez generatory dźwięku i głośniki wysyłające sygnały ostrzegawcze, w które wyposażone są pojazdy uprzywilejowane.

Minister wyjaśnił⁴⁷⁶, że w wyniku prowadzonych konsultacji przedstawiciele wszystkich zainteresowanych instytutów/jednostek badawczych oraz resorów potwierdzili zasadność wypracowania

⁴⁷⁴ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.).

⁴⁷⁵ RPO-626362-V/09 z 15 czerwca 2012 r.

⁴⁷⁶ Pismo z 7 sierpnia 2012 r.

przepisów regulujących poziom emisji dźwiękowych sygnałów ostrzegawczych w pojazdach uprzywilejowanych. Ministerstwo zwróciło się do Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego, Instytutu Transportu Samochodowego oraz Przemysłowego Instytutu Motoryzacyjnego o dokonanie analizy szacunkowych kosztów oraz czasu potrzebnego na przeprowadzenie badań. W oparciu o te informacje Ministerstwo, przy współudziale zainteresowanych instytutów/jednostek badawczych oraz resortów, podejmie decyzję o dalszych działaniach w sprawie.

2. Brak możliwości otrzymania dopłat ze środków unijnych na zalesienie z powodu niezyskania opinii o braku sprzeczności planowanego zalesienia z planami ochrony albo planami zadań ochronnych obszaru Natura 2000

Do Rzecznika zwracały się osoby, które nie otrzymały dopłaty ze środków unijnych na zalesienie z powodu niezyskania opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o braku sprzeczności planowanego zalesienia z planami ochrony albo planami zadań ochronnych obszaru Natura 2000. Do zadań Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska należy ustanowienie w formie zarządzenia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000. Z ustawy o ochronie środowiska⁴⁷⁷ nie wynika, w jakim terminie powinno być wydane takie zarządzenie. Plan ochrony dla obszaru Natura 2000 ustanawia Minister Środowiska w formie rozporządzenia. Ustawa o ochronie środowiska również nie określa terminu na wydanie planu ochrony. W rezultacie na części obszarów Natura 2000 nie zostały ustanowione plany ochrony ani plany zadań ochronnych. W takiej sytuacji opinia o braku sprzeczności planowanego zalesienia gruntu z planami ochrony lub planami zadań ochronnych nie może zostać wydana. W konsekwencji osoba planująca zalesienie gruntu nie ma możliwości uzyskania pomocy na ten cel. Rzecznik zwróciła się⁴⁷⁸ do Ministra Środowiska o informację, czy resort podjął działania w celu ustanowienia brakujących planów dla obszarów Natura 2000, a także o rozważenie możliwości zmiany wytycznych

⁴⁷⁷ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.).

⁴⁷⁸ RPO-680067-I/11 z 27 czerwca 2012 r.

Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska tak, aby w sytuacji, gdy z całokształtu sprawy wynika, że mimo braku planów ochrony albo zadań ochronnych planowane zalesienie nie jest sprzeczne z celami ochrony danego obszaru Natura 2000, Dyrektorzy Regionalni wydawali opinię o braku takiej sprzeczności.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁷⁹ Rzecznika, że Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska we współpracy z regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska koordynuje projekt pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski”, którego celem jest stworzenie do końca września 2013 r. projektów planów zadań ochronnych dla ponad 400 obszarów Natura 2000. Niemniej jednak dochodzi do opóźnień w ukończeniu prac nad planami zadań ochronnych, wynikających z kilku czynników, nie zawsze zależnych od organu odpowiedzialnego. Jedynym rozwiązaniem jest zmiana rozporządzenia zalesieniowego, co należy do kompetencji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Minister Środowiska zamierza zwrócić się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zmian w działaniu zalesieniowym w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, obejmującego zarówno lata 2007-2013, jak i okres późniejszy, czyli 2014-2020.

⁴⁷⁹ Pismo z 14 sierpnia 2012 r.

XVI. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Ochrona praw lokatorów

1. Odpowiedzialność solidarna zamieszkujących z najemcą osób pełnoletnich nadal pozostających na jego utrzymaniu, za zapłatę czynszu i innych opłat związanych z użytkowaniem mieszkania

Do Rzecznika wpływały skargi osób, od których wynajmujący żądali zapłaty zadłużenia czynszowego, które powstało gdy zamieszkawali wspólnie z najemcą – członkiem rodziny. Sytuacja prawna pełnoletnich dzieci pozostających na utrzymaniu rodziców i wspólnie z nimi zamieszkujących, została na gruncie obowiązujących przepisów prawa zróżnicowana w zakresie ich odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania związane z zajmowanym lokalem mieszkalnym. Za zapłatę czynszu i innych należnych opłat odpowiadają solidarnie z najemcą stale zamieszkujące z nim osoby pełnoletnie, gdy tymczasem ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych⁴⁸⁰ z odpowiedzialności tej wyłącza pełnoletnich zstępnych, stale zamieszkujących w lokalu, lecz pozostających na utrzymaniu osób, którym służy tytuł prawny do lokalu. Problem ten Rzecznik przedstawiła⁴⁸¹ już wcześniej Ministrowi Sprawiedliwości, który stwierdził, że odmienna regulacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest uzasadniona inną naturą spółdzielni mieszkaniowej jako podmiotu nienastawionego na zysk i z istoty swej powołanego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni. Zdaniem Rzecznika rodzaj tytułu prawnego do lokalu nie powinien mieć decydującego znaczenia w omawianej kwestii. Rzecznik zwróciła się⁴⁸² do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, w szczególności w kwestii zasadności wprowadzenia zmian w omawianym zakresie do obowiązujących przepisów prawa, w tym na przykład możliwości ukształtowania odpowiedzialności pełnoletnich dzieci zamieszkałych z

⁴⁸⁰ Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.).

⁴⁸¹ Informacja RPO za 2011 r., str. 158.

⁴⁸² RPO-661717-IV/12 z 23 marca 2012 r.

najemcą w sposób subsydiarny, tj. aktualizujący się dopiero w przypadku niewywiązania się z obowiązku zapłaty przez najemcę.

Minister podzielił⁴⁸³ stanowisko Ministra Sprawiedliwości, że odmienna niż w przepisie dotyczącym najmu regulacja wyłączająca odpowiedzialność osób pełnoletnich pozostających na utrzymaniu osób mających podstawowy tytuł do lokalu jest uzasadniona inną naturą spółdzielni mieszkaniowej. W tej sytuacji uznając otrzymane wyjaśnienia za wystarczające Rzecznik odstąpiła od podejmowania dalszych działań w sprawie.

2. Instalowanie w zasobach mieszkaniowych różnych systemów monitoringu

Omówienie w rozdziale „Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli – Prawo do prywatności”.

B. Ochrona praw właścicieli mieszkań

1. Problemy właścicieli mieszkań z realizacją prawomocnego wyroku eksmisyjnego

Do Rzecznika wpływały skargi właścicieli mieszkań, którzy kilka lat oczekują na realizację prawomocnego wyroku eksmisyjnego, co w praktyce uzależnione jest od dostarczenia przez właściwą gminę lokalu socjalnego dla dłużnika. Gminy nie posiadają jednak wystarczającej liczby lokali socjalnych, a w konsekwencji właściciele latami czekają na realizację wyroku. Właściciele mogą dochodzić roszczeń odszkodowawczych od gmin, jednak jest to droga długotrwała, wymagająca ponoszenia dodatkowych kosztów, a także cyklicznego wytaczania powództw. Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów⁴⁸⁴ możliwość realizacji wyroku eksmisyjnego w trybie egzekucji sądowej zostaje wstrzymana do momentu złożenia dłużnikowi przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Ustawa nie przewiduje terminu końcowego wstrzymania postępowania egzekucyjnego. Tymczasem, z uwagi na ciągły brak wystarczającej liczby lokali socjalnych, oczekiwanie

⁴⁸³ Pismo z 18 kwietnia 2012 r.

⁴⁸⁴ Ustawa z 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.).

na wyegzekwowanie wyroku eksmisyjnego stale się wydłuża. Taki stan rzeczy można uznać za nadmierną ingerencję w prawo własności. Sytuacja, w której w rozsądnym do przewidzenia terminie nie jest możliwa realizacja prawomocnego wyroku sądowego może być postrzegana także jako naruszenie prawa do sądu. Wiele gmin nie podejmuje uchwał w sprawie zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem. Obowiązujące prawo nie przewiduje żadnych środków przymuszenia gminy do podjęcia takiej uchwały. Ponadto pomoc finansowa państwa na budownictwo socjalne jest niewystarczająca i nie zachęca do podejmowania się przez gminy nowych inwestycji. Z jednej strony państwo, przeciwdziałając bezdomności, nałożyło na właścicieli mieszkań obowiązek znoszenia przez nieokreślony czas istotnego ograniczenia prawa własności, z drugiej zaś – nie stworzyło skutecznych mechanizmów mobilizujących gminy do realizowania budownictwa socjalnego. Rzecznik zwróciła się⁴⁸⁵ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o rozważenie potrzeby nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów w celu usunięcia sygnalizowanego stanu naruszenia Konstytucji.

W odpowiedzi Minister poinformował⁴⁸⁶, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy, która na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie o ochronie praw lokatorów zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. W sytuacji nieprzeznaczenia lub niewydzielenia wystarczającej ilości takich lokali gmina ponosi z tego tytułu konsekwencje odszkodowawcze. Aktywność samorządów gminnych w zakresie prowadzenia polityki mieszkaniowej jest często niewystarczająca i niedostatecznie uwzględnia istniejące potrzeby społeczeństwa. W Ministerstwie przygotowano projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów. W projekcie przewiduje się m.in. wprowadzenie najmu socjalnego lokali.

⁴⁸⁵ RPO-631312-IV/12 z 8 listopada 2012 r.

⁴⁸⁶ Pismo z 4 grudnia 2012 r.

Propozycja ma na celu rezygnację ze stosowania pojęcia „lokal socjalny”, czyli lokal spełniający wymagania ściśle określone ustawą. Gmina będzie mogła każdy lokal wynająć w ramach najmu socjalnego, co powinno pozwolić na zmniejszenie skali problemów związanych z niedoborem lokali socjalnych. Projekt został skierowany do rozpatrzenia przez stały Komitet Rady Ministrów.

Sprawa ta będzie nadal prowadzona przez Rzecznika.

C. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

1. Regulacje prawne dotyczące wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu

W przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁴⁸⁷ wprowadzono zasadę, że w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia, z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w ustawie, ogłasza przetarg na ustanowienie odrębnej własności lokalu. Spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową lokalu. Jeżeli nieruchomości nie ma uregulowanego stanu prawnego lub spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, spółdzielnia nie może ustanowić odrębnej własności lokalu, w związku z tym nie może wywiązać się z obowiązku ogłoszenia przetargu. Nie jest więc możliwe wypłacenie wartości rynkowej tego lokalu. W konsekwencji spółdzielnia nie będzie mogła zadysponować opróżnionym lokalem, a ciężar finansowy jego utrzymania obciąży wszystkich członków spółdzielni. Do Rzecznika wpływały również skargi osób, które opróżniły lokal po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, ale nie mogły uzyskać zwrotu jego wartości rynkowej ze względu na brak chętnych na nabycie prawa własności lokalu. Niektóre spółdzielnie uważają, że nie są uprawnione do obniżenia ceny rynkowej ustalonej przez rzeczoznawcę. W przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu obciążonego spłatą kredytu zaciągniętego przez spółdzielnię na jego budowę, spółdzielnia może potrącić zadłużenie kredytowe z kwoty

⁴⁸⁷ Ustawa z 15 grudnia 2001 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 116, poz. 1119, z późn. zm.).

uzyskanej w wyniku przetargu. Jeżeli kwota uzyskana od nabywcy lokalu w wyniku przetargu jest niższa niż zadłużenie kredytowe, różnica między uzyskaną kwotą a niespłaconym kredytem stanowi stratę spółdzielni, której skutki poniosą wszyscy jej członkowie. Rzecznik zwróciła się⁴⁸⁸ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o rozważenie potrzeby dokonania zmian w obowiązujących regulacjach prawnych.

Minister podzielił⁴⁸⁹ pogląd Rzecznika i podtrzymał stanowisko wyrażone w odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie⁴⁹⁰ Rzecznika o niekorzystnych dla spółdzielni mieszkaniowych skutkach stosowania obowiązujących przepisów. Dotyczy to braku możliwości stosowania regulacji zawartych w tych przepisach w przypadku, w którym nieruchomość posiada nieuregulowany stan prawny albo spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała sama budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni. Na uwagę zasługują te propozycje zmiany obowiązujących przepisów, których celem jest m.in. zniesienie ich negatywnych skutków. Propozycje te są zawarte w poselskim projekcie⁴⁹¹ ustawy o działalności spółdzielni mieszkaniowych. Minister wyraził nadzieję, że przepisy regulujące działalność spółdzielni uchwalone przez parlamentarzystów w istotny sposób przyczynią się do poprawy funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ich członków. Sprawa będzie nadal monitorowana przez Rzecznika.

2. Brak ustawowej regulacji zasad rozliczeń wkładów mieszkaniowych zwracanych uprawnionym w sytuacji, gdy lokal nie może być zbyty w drodze przetargu

Omówienie w rozdziale „Prawo do dobrej legislacji”.

⁴⁸⁸ RPO-574622-IV/12 z 4 grudnia 2012 r.

⁴⁸⁹ Pismo z 28 grudnia 2012 r.

⁴⁹⁰ Informacja RPO za 2008 r., str. 336.

⁴⁹¹ Druk sejmowy nr 864.

D. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

1. Zapewnienie osobom eksmitowanym z lokali znajdujących się w dyspozycji organów Policji podobnego standardu ochrony, na jaki mogą liczyć inni lokatorzy

Na tle skarg od policjantów, emerytów i rencistów policyjnych oraz od innych osób zajmujących lokale bez tytułu prawnego wyłonił się problem trybu, w jakim następuje wykonanie ostatecznych decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Lokale mieszkalne pozostające w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub organów mu podległych są wyłączone z ogólnego unormowania najmu lokali mieszkalnych i podlegają przede wszystkim uregulowaniom ustawy o Policji⁴⁹² i rozporządzenia MSWiA w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów⁴⁹³. Egzekucja obowiązku opróżnienia lokalu służbowego pozostającego w dyspozycji organów Policji wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej jest przeprowadzana w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁹⁴. Niestety, w razie zastosowania tego trybu osoba zobowiązana do opróżnienia lokalu nie ma prawa do lokalu socjalnego czy choćby pomieszczenia tymczasowego, zaś termin przymusowego wykonania opróżnienia lokalu może zostać wyznaczony przez organ egzekucyjny bez konieczności respektowania okresu ochronnego. Rzecznik zwróciła się⁴⁹⁵ do Przewodniczącego Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP z prośbą o rozważenie konieczności podjęcia działań zmierzających do zapewnienia osobom eksmitowanym z lokali znajdujących się w dyspozycji organów Policji podobnego standardu ochrony, na jaki mogą liczyć inni lokatorzy.

Niestety, Przewodniczący Komisji Sejmowej nie udzielił Rzecznikowi odpowiedzi na to wystąpienie.

⁴⁹² Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.).

⁴⁹³ Rozporządzenie z 18 maja 2005 r. (Dz.U. Nr 105, poz. 884).

⁴⁹⁴ Ustawa z 17 czerwca 1966 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, z późn. zm.).

⁴⁹⁵ RPO-529615-IV/06 z 28 marca 2012 r.

2. Realizacja uprawnień funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu

Do Rzecznika wpływały liczne skargi od funkcjonariuszy i emerytowanych funkcjonariuszy BOR dotyczące realizacji uprawnień do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu. Skarżący bezskutecznie oczekują na realizację wniosków nawet kilka lat. Podnosili, że obowiązujące przepisy nie określają terminu, w jakim Szef BOR winien zawrzeć umowę o wypłatę omawianego świadczenia z osobą, której wniosek został zarejestrowany na liście oczekujących. Podkreślali, że nie dysponują środkami prawnymi przy użyciu których mogliby doprowadzić do przyśpieszenia załatwienia ich sprawy. Omawiany problem jest spowodowany przede wszystkim brakiem zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych w budżecie państwa przeznaczonych na wypłatę świadczenia. W ocenie Rzecznika opisany stan, w którym obowiązujące przepisy prawa przyznają obywatelowi określone uprawnienia, które następnie nie są realizowane przez wiele lat, narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa. Dlatego też celowe wydaje się znalezienie rozwiązań, które zapewniłyby osobom uprawnionym faktyczną możliwość realizacji uprawnień przyznanych im w przepisach obowiązującego prawa. Wątpliwości Rzecznika dotyczyły także zgodności z Konstytucją przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu mieszkalnego dla funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu⁴⁹⁶, wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego. Rzecznik zwróciła się⁴⁹⁷ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie podjęcia działań w omawianym zakresie.

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji poinformował⁴⁹⁸, że w jego ocenie kwestia prawnego statusu ekwiwalentów za niewykorzystane mieszkanie dla funkcjonariuszy BOR została uregulowana właściwie. Zarówno wydanie aktu, jak i jego kształt, nie

⁴⁹⁶ Rozporządzenie z 27 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 108, poz. 955, z późn. zm.).

⁴⁹⁷ RPO-701275-IV/12 z 5 czerwca 2012 r.

⁴⁹⁸ Pismo z 16 sierpnia 2012 r.

budzą zastrzeżeń. Ustalony na podstawie rozporządzenia tryb postępowania jasno prowadzi do wypłacenia należnych świadczeń, na zasadzie umowy cywilnoprawnej. Uprawnienia funkcjonariuszy do ich otrzymania nie zostały w żadnym stopniu ograniczone. Z kolei praktyczna realizacja owych uprawnień ma związek z wieloma czynnikami, niezależnymi od postanowień rozporządzenia. Wobec tego są one wypłacane na tyle szybko, na ile pozwala stan środków w budżecie Państwa.

W otrzymanym piśmie Rzecznik nie znalazła rzetelnego odniesienia się do zasadniczego problemu jakim jest brak realizacji złożonych przez osoby uprawnione wniosków o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu. W odpowiedzi zaznaczono jedynie, że wypłaty ekwiwalentu są realizowane w ramach posiadanych środków budżetowych. Rzecznik podkreśliła, że na liście osób oczekujących na wypłatę ekwiwalentu zarejestrowanych jest ponad 1300 osób, z których wiele bezskutecznie oczekuje od wielu lat na zawarcie umowy w sprawie wypłaty świadczenia. Stan ten świadczy w ocenie Rzecznika o braku zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych w budżecie państwa przeznaczonych na wypłatę omawianego świadczenia, co może być spowodowane lekceważeniem problemu przez organy państwa. Opisana sytuacja, w której obowiązujące przepisy przyznają określone uprawnienia, które nie są realizowane przez wiele lat, narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa. Dlatego też Rzecznik ponownie zwróciła się⁴⁹⁹ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o zainteresowanie się przedstawionym problemem i znalezienie rozwiązań, które zapewniłyby osobom uprawnionym faktyczną możliwość realizacji przyznanych im uprawnień.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych w zasadzie nie ustosunkował się⁵⁰⁰ bezpośrednio do treści wystąpienia. Wskazał jedynie, że obowiązujące przepisy nie wskazują terminu, w jakim Szef BOR powinien zawrzeć umowę o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego z osobą,

⁴⁹⁹ RPO-701275-IV/12 z 11 września 2012 r.

⁵⁰⁰ Pismo z 14 grudnia 2012 r.

której wniosek został zarejestrowany na liście. Sprawa ta będzie nadal przedmiotem analiz w Biurze Rzecznika, pod kątem możliwości podjęcia dalszych działań. Nie można bowiem aprobować sytuacji, w której ustawodawca przyznaje obywatelom określone świadczenie finansowe, a równocześnie władze publiczne nie zabezpieczają środków na ich realizację.

3. Problem przedawnienia zaległych opłat za używanie lokalu mieszkalnego i opłat pośrednich wobec osób zajmujących lokale mieszkalne w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej

Rzecznik w 2010 r. skierowała do ówczesnego Ministra Obrony Narodowej wystąpienie, w którym poruszyła problem dotyczący braku regulacji prawnych, które normowałyby przedawnienie należności przysługujących Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z tytułu opłat za używanie lokalu zajmowanego na podstawie decyzji administracyjnej i opłat pośrednich, o których mowa w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰¹. Brak takich uregulowań w konsekwencji oznacza, że dopuszczalne jest wszczęcie i prowadzenie postępowania egzekucyjnego w odniesieniu do tych należności w każdym czasie, także po kilkunastu i więcej latach od powstania zadłużenia. Minister podzielił pogląd o potrzebie kompleksowego uregulowania zasad przedawnienia należności z tytułu opłat i opłat pośrednich za używanie lokalu mieszkalnego. Poinformował również, że kwestia przedawnienia wskazanych wyżej należności zostanie uregulowana przy okazji kolejnej nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Stąd też Rzecznik zwróciła się⁵⁰² do Ministra Obrony Narodowej o nadesłanie informacji czy w resorcie zostały podjęte zapowiadane działania legislacyjne mające na celu uregulowanie m.in. kwestii przedawnienia należności z tytułu opłat i opłat pośrednich za używanie lokalu mieszkalnego, a jeśli tak, to na jakim obecnie znajdują się etapie.

⁵⁰¹ Ustawa z 22 czerwca 1995 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367, z późn. zm.).

⁵⁰² RPO-638116-IV/10 z 10 października 2012 r.

W odpowiedzi Minister poinformował⁵⁰³, że kwestia braku regulacji przedawnienia należności przysługujących Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z tytułu opłat i opłat pośrednich za używanie lokalu mieszkalnego, była poddana ocenie zespołu powołanego w celu wypracowania propozycji zmian w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zespół ten wskazał na kilka obszarów wymagających doprecyzowania, w tym podzielił pogląd o konieczności kompleksowego ustawowego uregulowania problematyki przedawnienia należności z tytułu opłat za używanie lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

W związku z powyższym Rzecznik oczekuje na realizację zapowiedzi zmiany przepisów w tym zakresie.

E. Sprzedaż lokali mieszkalnych

1. Brak regulacji prawnych chroniących klientów firm deweloperskich w procesie inwestycyjnym

Od kilku lat w sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje problem dotyczący zabezpieczenia interesów obywateli będących klientami firm deweloperskich w procesie inwestycyjnym. W ocenie Rzecznika dotychczas obowiązujące przepisy prawa w sposób dalece niewystarczający chroniły interesy nabywców będących klientami firm deweloperskich. Została uchwalona ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego⁵⁰⁴ przewidująca wprowadzenie nadzoru nad pieniędzmi powierzonymi deweloperom przez klientów poprzez nałożenie na dewelopera obowiązku zapewnienia nabywcom rachunku powierniczego. W środkach masowego przekazu⁵⁰⁵ dostrzeżony został jednak problem związany z możliwością uniknięcia przez dewelopera tego obowiązku. Przepis nakładający na dewelopera obowiązek zapewnienia nabywcom rachunku powierniczego stosuje się do tych przedsięwzięć deweloperskich, w odniesieniu do których rozpoczęcie sprzedaży nastąpiło po dniu wejścia w życie ustawy. Prowadzi to do

⁵⁰³ Pismo z 16 listopada 2012 r.

⁵⁰⁴ Ustawa z 16 września 2011 r. (Dz.U. Nr 232, poz. 1377).

⁵⁰⁵ „Rzeczpospolita” z 24 lutego 2012 r., *Rachunek powierniczy nie dla wszystkich*.

wniosku, że jeśli deweloper przed wejściem w życie ustawy „ogłosi publicznie” rozpoczęcie sprzedaży mieszkań w danym projekcie, nie będzie musiał stosować rachunków powierniczych aż do zakończenia tego projektu. Istnieje obawa, że przewidziana w ustawie ochrona uzyska charakter iluzoryczny i nadal nie będzie realizowała konstytucyjnej dyrektywy ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Rzecznik zwróciła się⁵⁰⁶ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z prośbą o zajęcie stanowiska w omawianym zakresie, a w razie podzielenia przedstawionej argumentacji, również o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wyeliminowania sygnalizowanych wątpliwości.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁰⁷ Rzecznika, że ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego powstała z inicjatywy poselskiej, a projekt stanowiska rządu do poselskiego projektu ustawy został opracowany przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który jest tym samym uprawniony do udzielenia wyjaśnień.

W związku z powyższym Rzecznik przedstawiła Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów problem dotyczący poważnego ryzyka odsunięcia w czasie stosowania rygorów ochronnych przewidzianych przez ustawę o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego i zwróciła się⁵⁰⁸ o zajęcie stanowiska w omawianym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁰⁹ Rzecznika, że stanowisko sugerujące, iż dla zwolnienia z ustawowego obowiązku wystarczy umieszczenie ogłoszenia o rozpoczęciu sprzedaży, przed dniem wejścia w życie ustawy, bez względu na faktyczny termin rozpoczęcia budowy, należy uznać za nieuzasadnione. Kategoryczna ocena czy w danym przypadku mamy do czynienia z rozpoczęciem sprzedaży w rozumieniu przepisów ww. ustawy mogłaby zostać dokonana wyłącznie w badaniu

⁵⁰⁶ RPO-562607-IV/07 z 13 marca 2012 r.

⁵⁰⁷ Pismo z 26 marca 2012 r.

⁵⁰⁸ RPO-562607-IV/07 z 6 kwietnia 2012 r.

⁵⁰⁹ Pismo z 23 kwietnia 2012 r.

konkretnej sprawy. Jednocześnie Prezes UOKiK dostrzega możliwość podejmowania prób obchodzenia przepisów ww. ustawy w omawianym zakresie, na co wskazują m.in. doniesienia medialne. W takiej sytuacji wydaje się, iż organy państwa powinny stać na straży praworządności, podejmując odpowiednie działania mające na celu eliminację stwierdzonych nieprawidłowości.

2. Odmowa ze strony spółdzielni mieszkaniowych wydawania zbywcom spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zaświadczeń potwierdzających ich prawo do zbywanego lokalu

Na tle skarg kierowanych do Rzecznika ujawnił się problem odmowy ze strony spółdzielni mieszkaniowych wydawania zbywcom spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zaświadczeń potwierdzających ich prawo do zbywanego lokalu. Dostarczenia takiego zaświadczenia wymagają od zbywców notariusze przed sporządzeniem aktu notarialnego dokumentującego zawarcie umowy sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W skargach do Rzecznika obywatele wskazywali, że w sytuacji, gdy nie są oni członkami spółdzielni, spółdzielnie mieszkaniowe odmawiają im wydawania zaświadczeń o treści żądanej przez notariuszy lub zaświadczają jedynie, że są w posiadaniu aktu notarialnego dokumentującego zawarcie przez zbywcę umowy, na podstawie której nabył służące mu prawo. Zdaniem Prezesa Krajowej Rady Notarialnej, w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości zmiany dotychczasowej praktyki notarialnej bez istotnego pogorszenia bezpieczeństwa obrotu prawnego i zwiększenia ryzyka odpowiedzialności karnej i cywilnej notariuszy. Odmowa ze strony spółdzielni mieszkaniowych wystawiania zbywcom spółdzielczych własnościowych praw do lokali zaświadczeń potwierdzających przysługiwanie tym osobom praw do zbywanych lokali utrudnia, a nawet uniemożliwia obrót tymi prawami. Rzecznik zwróciła się⁵¹⁰ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie, a w przypadku podzielenia

⁵¹⁰ RPO-683541-IV/11 z 27 lutego 2012 r.

przedstawionej argumentacji, również o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do jednoznacznego uregulowania obowiązku spółdzielni mieszkaniowych wystawiania omawianych zaświadczeń w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych.

Minister nie zgodził się⁵¹¹ ze stanowiskiem przedstawionym w wystąpieniu Rzecznika i poinformował, że nie znajduje uzasadnienia do podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do nałożenia na spółdzielnie mieszkaniowe ustawowego obowiązku wystawiania zaświadczeń potwierdzających posiadanie przez osoby niebędące członkami spółdzielni spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Obecnie dopuszczalna jest sytuacja, w której zachodzi brak związku między własnościowym prawem do lokalu a członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej. Spółdzielnia nie posiada instrumentów pozwalających na bieżącą aktualizację stanu prawnego lokali znajdujących się w posiadaniu osób niebędących jej członkami. W tej sytuacji osoba, która chciałaby dokonać obrotu posiadanym prawem do lokalu, powinna skorzystać z instytucji księgi wieczystej, w której ujawniony jest stan prawny lokalu. W odpowiedzi podkreślono, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków i nie znajduje uzasadnienia podejmowanie przez organy statutowe spółdzielni działań mogących nawet w najmniejszym stopniu spowodować uszczuplenie ich majątku, w tym wypadku działań skutkujących ewentualnym powstaniem obowiązku wypłaty odszkodowania na rzecz nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, w razie gdyby okazało się, że złożone przez osobę niebędącą członkiem oświadczenie o posiadanym prawie do lokalu jest niezgodne z prawdą.

Przyjmując otrzymane wyjaśnienia, Rzecznik zakończyła postępowanie w tej sprawie.

⁵¹¹ Pismo z 22 marca 2012 r.

F. Finansowe wsparcie państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego

1. Ograniczenia w stosowaniu dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów przyznanych na cele mieszkaniowe

Ustawą o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw⁵¹², określono dodatkowe przesłanki, po zejściu których zaprzestaje się stosowania dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów przyznanych na cele mieszkaniowe. Przyjęte rozwiązania miały przeciwdziałać nadużyciom. Zdecydowano, że bank kredytujący będzie zobowiązany do zaprzestania stosowania dopłat w przypadku gdy kredytobiorca uzyska w okresie korzystania z dopłat prawo własności innego lokalu lub zmieni sposób użytkowania lokalu na cele inne niż zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych. Zastrzeżenia Rzecznika budzi stosowanie tych ograniczeń wobec osób, które zawarły umowy kredytowe przed dniem wejścia w życie nowelizacji i brak w tym zakresie jasnych uregulowań w przepisach przejściowych. Stosowanie nowych reguł w stosunku do już zawartych umów kredytowych nastąpiło z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego. W tym przypadku mamy do czynienia z mocą wsteczną działania prawa, naruszeniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz brakiem przepisów przejściowych i brakiem wystarczająco długiego okresu *vacatio legis*. Rzecznik zwróciła się⁵¹³ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz ewentualne rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zmiany obowiązujących w przedmiotowym zakresie uregulowań prawnych.

Minister nie podzielił⁵¹⁴ opinii Rzecznika i poinformował, że zmiany wprowadzone nowelizacją mają skutek wyłącznie na przyszłość, zarówno do umów zawartych przed, jak i po nowelizacji. Nie mają skutku wobec zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie. Przepis przejściowy

⁵¹² Ustawa z 15 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 168, poz. 1006).

⁵¹³ RPO-686550-IV/11 z 20 lutego 2012 r.

⁵¹⁴ Pismo z 4 kwietnia 2012 r.

odnosi się wyłącznie do oceny wniosków o kredyt preferencyjny, ale nie ma skutku do umów kredytu preferencyjnego zawartych wcześniej. Sprawa ta nadal pozostaje przedmiotem analizy i Rzecznik nie wyklucza podjęcia w niej dalszych działań.

2. Zmiany w ustawie o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania

Z dniem 31 sierpnia 2011 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw⁵¹⁵. Ustawodawca ograniczył możliwość skorzystania z preferencyjnego kredytu i dopłat do jego oprocentowania, w stosunku do osób, które ukończyły 35 lat. Dotyczy to zarówno małżeństw, jak i osób niepozostających w związku małżeńskim. Ograniczenie to wyłączone zostało natomiast w stosunku do osób samotnie wychowujących przynajmniej jedno dziecko. Przyjęta w ustawie definicja osoby samotnie wychowującej dziecko jest nieprecyzyjna i może stwarzać wątpliwości i spory interpretacyjne. Przyznawanie szczególnych przywilejów osobom samotnie wychowującym dzieci, niepowiązanych z ich sytuacją dochodową i życiową oraz faworyzowanie tych osób, w szczególności w stosunku do małżeństw wielodzietnych, nie znajduje uzasadnienia i stoi w sprzeczności z Konstytucją. Dlatego Rzecznik zwróciła się⁵¹⁶ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zmiany uregulowań prawnych w przedmiotowym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano⁵¹⁷ Rzecznika, że propozycja wprowadzenia ograniczenia wiekowego dla kredytobiorców ubiegających się o preferencyjny kredyt mieszkaniowy powstała w trakcie prac specjalnego rządowego zespołu roboczego powołanego do spraw wypracowania ostatecznego rządowego projektu nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania. W trakcie procesu legislacyjnego nie wyrażono wątpliwości co do

⁵¹⁵ Ustawa z 15 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 183, poz. 1354, z późn. zm.).

⁵¹⁶ RPO-671255-IV/11 z 9 stycznia 2012 r.

⁵¹⁷ Pismo z 7 lutego 2012 r.

ewentualnego braku zgodności z Konstytucją wprowadzonego rozwiązania. W ocenie Ministerstwa uzasadnieniem dla zmiany polegającej na wyłączeniu ograniczenia wiekowego w odniesieniu do osób samotnie wychowujących przynajmniej jedno dziecko, mogło być dążenie do realizacji konstytucyjnej zasady pomocy rodzinom niepełnym. Stąd też podjęcie przez rząd inicjatywy legislacyjnej w kształcie postulowanym przez Rzecznika wydaje się pozbawione uzasadnienia.

Rzecznik uznał powyższe argumenty za przekonujące i odstąpił od dalszego prowadzenia sprawy.

3. Funkcjonowanie przepisów wprowadzających możliwość wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego oraz spółdzielnie mieszkaniowe przy udziale preferencyjnego kredytu

Do Rzecznika wpływały skargi kwestionujące poszczególne regulacje wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁵¹⁸, której celem było umożliwienie przekształcania praw do lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego oraz spółdzielni mieszkaniowych wybudowanych przy wsparciu preferencyjnego kredytu udzielonego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego.

W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie⁵¹⁹ Rzecznika, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej poinformował, że funkcjonowanie powyższych przepisów objęte jest stałym monitoringiem, zaś w przypadku ewentualnego pojawienia się sygnałów świadczących o konieczności dokonania zmian legislacyjnych, podjęte zostaną odpowiednie prace mające na celu poprawę funkcjonowania tych przepisów. Z uwagi na fakt, że do Biura RPO wciąż wpływały skargi kwestionujące poszczególne regulacje prawne wprowadzone powyższą

⁵¹⁸ Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 201, poz. 1180).

⁵¹⁹ Informacja RPO za 2011 r., str. 168.

ustawą Rzecznik zwróciła się⁵²⁰ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o przekazanie stanowiska w sprawie i poinformowanie o wnioskach wynikających z monitoringu przepisów.

W odpowiedzi poinformowano⁵²¹ Rzecznika, że zakaz wyodrębniania na własność lokali powstałych w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego nie dotyczy mieszkań wybudowanych na podstawie wniosków złożonych w BGK do 30 września 2009 r. Te ostatnie powstały bowiem przy udziale środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz Banku Gospodarstwa Krajowego, w ramach poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa. Wobec powyższego nie można tu mówić o jakichkolwiek nieprawidłowościach prawnych. Sejmowa Komisja Infrastruktury zobowiązała resort do przygotowania i przedstawienia propozycji zmian legislacyjnych mających na celu poprawę funkcjonowania przepisów dotyczących wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe przy udziale preferencyjnego kredytu. Propozycja nowelizacji zostanie przedstawiona Komisji najpóźniej w styczniu 2013 r. W trakcie prowadzonych prac zostaną wykorzystane również kwestie poruszone w wystąpieniu Rzecznika.

⁵²⁰ RPO-696259-IV/12 z 3 października 2012 r.

⁵²¹ Pismo z 23 października 2012 r.

XVII. Ochrona praw majątkowych i gospodarka nieruchomościami

A. Ochrona praw majątkowych

1. Odszkodowania za grunty warszawskie

Do Rzecznika wpływały skargi na bierność władzy w prawidłowym uregulowaniu roszczeń odszkodowawczych mających genezę w dekrecie warszawskim. Odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość miało być wypłacane na podstawie przepisów rozporządzenia, które jednak nie zostało wydane. Brak ten miały rekompensować późniejsze regulacje ustawowe, ale tylko w stosunku do byłych właścicieli domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne, przejętych po dniu 5 kwietnia 1958 r. Aktualnie problematyka odszkodowań za grunty uregulowana jest w art. 214 i 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵²². Art. 215 ust. 2 ustawy jest powtórzeniem regulacji dotyczących odszkodowania za dom jednorodzinny i działkę przeznaczoną pod zabudowę jednorodziną. W wyroku z dnia 13 czerwca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny oceniając zgodność tego przepisu z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji stwierdził⁵²³, że wspólną cechą byłych właścicieli domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną oraz byłych właścicieli pozostałych nieruchomości warszawskich jest to, że zostali oni pozbawieni własności na podstawie dekretu warszawskiego i nie uzyskali prawa wieczystej dzierżawy, w związku z czym dekret przyznawał im odszkodowanie. Art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przyznaje odszkodowanie wyłącznie byłym właścicielom domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną wywłaszczonym po dniu 5 kwietnia 1958 r. Trybunał ocenił, że pozbawienie odszkodowania pozostałych byłych właścicieli nie znajduje racjonalnego uzasadnienia na gruncie konstytucyjnych gwarancji równej ochrony własności. Rzecznik zwróciła się⁵²⁴ do Ministra Skarbu Państwa o

⁵²² Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.).

⁵²³ Sygn. akt SK 41/09.

⁵²⁴ RPO-549056-IV/07 z 13 czerwca 2012 r.

przedstawienie informacji na temat prac legislacyjnych podjętych w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁵²⁵, że zakresowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie wywołuje skutków prawotwórczych polegających na ustanowieniu nowej normy prawnej. Zobowiązuje on ustawodawcę do ustanowienia regulacji prawnych niezbędnych dla realizacji norm konstytucyjnych, co może skutkować przygotowaniem kompleksowej regulacji prawnej w tym zakresie lub zmianą objętego orzeczeniem przepisu bez wskazania, w jakim czasie ma to nastąpić. Z orzeczenia TK nie wynika zobowiązanie Ministra Skarbu Państwa do przygotowania regulacji prawnej w tym zakresie. Ewentualna inicjatywa ustawodawcza w zakresie nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami należy do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się⁵²⁶ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o informację o pracach legislacyjnych.

Minister wyjaśnił⁵²⁷, że przygotowanie ustawy regulującej kwestie zawarte w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego wykracza poza zakres kompetencji ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Proces wypłaty poprzednim właścicielom lub ich następcom prawnym odszkodowań za nieruchomości wyłączone na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy stanowi przejaw reprivatyzacji, co wskazuje na właściwość Ministra Skarbu Państwa przy inicjowaniu procesu legislacyjnego dotyczącego omawianej tematyki. Stanowiska Ministrów, do których zwracał się Rzecznik wskazują, że dostrzegają potrzebę zmian w prawie. Jednocześnie uważają, że nie są właściwi do zainicjowania takich zmian. Dlatego sprawa będzie kontynuowana przez Rzecznika, częściowo także w ramach generalnego wystąpienia w sprawie reprivatyzacji.

⁵²⁵ Pismo z 27 czerwca 2012 r.

⁵²⁶ RPO-549056-IV/07 z 21 sierpnia 2012 r.

⁵²⁷ Pismo z 7 grudnia 2012 r.

2. Uciążliwości związane z realizowaniem inwestycji w zakresie dróg publicznych dla mieszkańców terenów przylegających do tych dróg

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące uciążliwości związanych z realizowaniem inwestycji w zakresie dróg publicznych, w szczególności autostrad i dróg ekspresowych, dla mieszkańców terenów przylegających do tych dróg. Zarzuty odnosiły się w większości przypadków do kwestii istotnego ograniczenia możliwości zagospodarowania nieruchomości przyległych do tych dróg, prowadzącego w konsekwencji do obniżenia ich wartości oraz negatywnego wpływu immisji drogowych (hałas, pył) na warunki życia na terenie przyległych nieruchomości. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁵²⁸ nie zawiera uregulowań minimalizujących w odpowiednim stopniu negatywne skutki wpływu realizacji inwestycji drogowych na wartość przyległych nieruchomości i warunki bytowania na tych nieruchomościach. Rzecznik zwróciła się⁵²⁹ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do zmiany treści tego przepisu poprzez przyznanie odpowiedniego odszkodowania lub roszczenia o wykup właścicielom tych nieruchomości, które w części zostały wywłaszczone pod budowę dróg publicznych, jeżeli pozostała ich część utraciła w znacznym stopniu swoją wartość lub nastąpiło znaczne pogorszenie możliwości jej wykorzystywania do celów mieszkaniowych.

Minister nie zgodził się⁵³⁰ jednak ze stanowiskiem Rzecznika, uznając, iż nie znajduje ono uzasadnienia w konstytucyjnych gwarancjach słusznego odszkodowania za wywłaszczenie. Wskazał również, że ochrona osób korzystających z budynków mieszkalnych narażonych na bardzo uciążliwe immisje związane z korzystaniem z dróg publicznych przyległych do tych budynków może być realizowana poprzez ustanowienie strefy ograniczonego użytkowania w oparciu o Prawo ochrony środowiska, a następnie odszkodowania za ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości. Stanowisko to nie wydaje się

⁵²⁸ Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, z późn. zm.).

⁵²⁹ RPO-675716-IV/11 z 25 czerwca 2012 r.

⁵³⁰ Pismo z 24 stycznia 2013 r.

być przekonujące, dlatego sprawa będzie analizowana pod kątem możliwości podjęcia dalszych działań przez Rzecznika.

3. Obowiązkowe egzemplarze biblioteczne

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący rozwiązań prawnych regulujących instytucję bibliotecznego egzemplarza obowiązkowego. W ocenie Skarżących obowiązujące przepisy mogą prowadzić do nieuzasadnionego względami ochrony wolności dostępu do dóbr kultury oraz ochroną dziedzictwa narodowego ograniczenia prawa własności podmiotów prywatnych. Wnioskodawcy uważają, że sytuacja, w której polscy wydawcy zmuszeni są do nieodpłatnego przekazywania aż 17 egzemplarzy książki (w większości państw europejskich obowiązek dotyczy 2-7 egzemplarzy), nie uzyskując w zamian prawa do żadnej formy rekompensaty, stanowi nieproporcjonalne obciążenie podmiotów prywatnych kosztem realizacji zadań publicznych. Pogodzenie praw i interesów obywateli oraz wydawców wymaga wyważenia sprzecznych interesów oraz uprawnień w równym stopniu chronionych przez Konstytucję. Zastąpienie przynajmniej części egzemplarzy obowiązkowych wydanych w tradycyjnej formie zapisem elektronicznym mogłoby znacząco obniżyć obciążające wydawców koszty. Podstawowym problemem w takiej sytuacji jest jedynie stworzenie systemu informatycznego zapewniającego autorom i reprezentującym ich podmiotom ochronę praw autorskich. Wydaje się, że w kontekście rozwoju technologicznego podobne regulacje będą musiały zostać przyjęte, a objęcie nimi także egzemplarzy obowiązkowych może stanowić rozwiązanie sygnalizowanego problemu. Rzecznik zwróciła się⁵³¹ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji o zajęcie stanowiska w sprawie, w tym udzielenie informacji, czy rozważane są propozycje wprowadzenia regulacji zmniejszających obciążenie wydawców wynikające z instytucji egzemplarza obowiązkowego.

⁵³¹ RPO-692148-I/12 z 22 lutego 2012 r.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego uznał⁵³² za konieczną zmianę przepisów regulujących kwestie obowiązkowych egzemplarzy bibliotecznych. Wynika to zarówno z nadmiernej liczby przekazywanych egzemplarzy, co odbiega od standardów europejskich, jak i ze zmiany innych aktów prawnych. W resorcie planowane są zmiany przepisów w zakresie egzemplarza obowiązkowego, jednak podjęcie ich jest uzależnione od uzyskania zgody Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu na wpisanie propozycji zmian ustawy o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Wraz z otrzymaniem takiej zgody podjęte zostaną konsultacje społeczne dotyczące zakresu zmian przepisów w ww. zakresie, zarówno na poziomie ustawy, jak i rozporządzenia.

W związku z powyższym Rzecznik oczekuje na zapowiedzianą zmianę przepisów.

4. Brak przepisów nakazujących informowanie właścicieli nieruchomości o dokonanych z urzędu zmianach wpisów odnoszących się do ich nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli wskazujące na brak przepisów nakazujących informowanie ich o dokonanych z urzędu zmianach wpisów odnoszących się do ich nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków. W sytuacji, gdy aktualizacja operatu wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub uzyskania dodatkowych dowodów, wprowadzenie zmian danych ewidencyjnych następuje w formie decyzji administracyjnej. Wówczas prawo właściciela do informacji o postępowaniu dotyczącym jego nieruchomości jest zagwarantowane szerokim zakresem obowiązku informowania stron przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego. Natomiast w przypadku aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonywanej w trybie czynności materialno-technicznej nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Brak jest również regulacji szczególnych, które przewidywałyby obowiązek informowania właścicieli

⁵³² Pismo z 27 marca 2012 r.

nieruchomości o dokonanej zmianie w zapisach ewidencji gruntów. Właściciel lub inna osoba władająca nieruchomością może nie wiedzieć, jakie zmiany stanu prawnego lub faktycznego podlegające ujawnieniu w ewidencji gruntów i budynków nastąpiły w odniesieniu do jego nieruchomości, a w konsekwencji – posługiwać się danymi niezgodnymi z aktualnymi wpisami w tej ewidencji, co naraża go na różnego rodzaju konsekwencje prawne. Rzecznik zwróciła się⁵³³ do Ministra Administracji i Cyfryzacji o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do uchwalenia przepisów prawnych zapewniających informowanie podmiotów wykazanych w ewidencji gruntów i budynków, jako właściciel lub władający nieruchomościami, o zmianach dokonywanych w ewidencji w odniesieniu do tych nieruchomości, niezależnie od trybu, w którym są one podejmowane.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁵³⁴, że wniosek Rzecznika dotyczący uprawnień właścicieli i władających nieruchomościami znajduje odzwierciedlenie w toku prowadzonych prac legislacyjnych. W ramach realizacji upoważnienia określonego w art. 26 ust 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵³⁵ został przygotowany projekt rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Projekt jest po uzgodnieniach wewnątrzresortowych. Proponowana zmiana rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁵³⁶ ma na celu usunięcie dotychczasowej regulacji prawnej zawężającej w sposób nieuzasadniony krąg podmiotów, które powinny być zawiadamiane o zmianach danych ewidencyjnych.

Rzecznik będzie monitorował postęp prac legislacyjnych w tym zakresie.

⁵³³ RPO-653259-IV/10 z 25 czerwca 2012 r.

⁵³⁴ Pismo z 26 lipca 2012 r.

⁵³⁵ Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 139, poz. 1287).

⁵³⁶ Rozporządzenie z 29 marca 2001 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 454).

5. Uregulowanie sytuacji prawnej działkowców

Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją dwudziestu czterech przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych⁵³⁷. Zasadnicza część ustawy regulującej materię ogrodnictwa działkowego w Polsce straci moc obowiązującą z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia⁵³⁸ wyroku w Dzienniku Ustaw RP. Skutkiem orzeczenia będzie m.in. utrata osobowości prawnej przez Polski Związek Działkowców oraz wygaśnięcie praw Związku do gruntów zajmowanych przez rodzinne ogrody działkowe. Trybunał Konstytucyjny precyzyjnie wskazał obszary, w których ustawa nie spełnia wymogów konstytucyjnych. Należy do nich przyznanie Polskiemu Związkowi Działkowców przywilejów niedostępnych dla innych zrzeszeń działkowców, nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności właścicieli gruntów zajmowanych przez rodzinne ogrody działkowe oraz niewłaściwe unormowanie stosunków pomiędzy Związkiem a zrzeszonymi w nim działkowcami. Trybunał zwrócił także uwagę na konieczność uregulowania kwestii nadzoru nad zrzeszeniami działkowców. Podkreślając istotną rolę ogrodów działkowych, szczególnie w życiu osób starszych, Rzecznik zwróciła się⁵³⁹ do Prezesa Rady Ministrów o udzielenie informacji na temat podjętych przez Radę Ministrów działań mających na celu wykonanie omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz uregulowanie sytuacji prawnej polskich działkowców.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika zapewnił⁵⁴⁰, że zawarte w wystąpieniu Rzecznika propozycje i sugestie zostaną wnikliwie przeanalizowane i wykorzystane podczas prowadzonych przez resort prac analitycznych dotyczących uregulowania sytuacji polskich działkowców. Prace legislacyjne mające na celu stworzenie optymalnych regulacji prawnych w omawianym zakresie powinny uwzględniać tezy wyroku

⁵³⁷ Ustawa z 8 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1419, z późn. zm.).

⁵³⁸ Wyrok TK, sygn. akt K 8/10 został ogłoszony dnia 20 lipca 2012 r.

⁵³⁹ RPO-691484-I/11 z 3 października 2012 r.

⁵⁴⁰ Pismo z 19 listopada 2012 r.

Trybunału Konstytucyjnego. Resort monitoruje wpływające do Sejmu RP projekty dotyczące omawianej problematyki. W momencie, w którym Minister zostanie upoważniony do przygotowania i uzgodnienia z pozostałymi członkami Rady Ministrów stanowiska rządu wobec złożonych do Sejmu RP projektów, niezwłocznie zostaną podjęte działania mające na celu przedłożenie Radzie Ministrów projektu stanowiska.

6. Problem współwystępowania w obrocie prawnym kilku prawomocnych postanowień spadkowych po tym samym spadkodawcy

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek⁵⁴¹ Rzecznika o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności: „Czy zmiana lub uchylenie kilku z prawomocnych postanowień, stwierdzających nabycie spadku po tym samym spadkodawcy następuje w trybie określonym w art. 679 k.p.c. czy w trybie art. 403 § 2 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.?”

Sąd Najwyższy podjął⁵⁴² uchwałę mającą moc zasady prawnej, w której przesądził, że art. 679 k.p.c. nie stanowi podstawy uchylenia kolejnego prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po tym samym spadkodawcy. Istnienie dwóch lub więcej prawomocnych postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku po tym samym spadkodawcy uzasadnia natomiast wznowienie postępowania. Zdaniem Rzecznika podjęta uchwała nie eliminuje problemu polegającego na współwystępowaniu w obrocie prawnym kilku prawomocnych postanowień spadkowych po tym samym spadkodawcy, których z racji upływu terminów nie da się uchylić w żadnym przewidzianym prawem trybie. Rzecznik podkreśla, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego przewidują zaledwie trzymiesięczny termin do ewentualnego wniesienia skargi o wznowienie postępowania. Upływ terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania pozbawia spadkobierców możliwości ochrony ich słuszych interesów wynikających z dziedziczenia, w przypadku istnienia kilku prawomocnych postanowień spadkowych, stwierdzających

⁵⁴¹ Informacja RPO za 2011 r., str. 81.

⁵⁴² Uchwała z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt III CZP 81/11.

nabycie spadku po tej samej osobie, jednakże w odmienny sposób. W ocenie Rzecznika brak prawnej możliwości rozwiązania takiej sytuacji narusza zasadę proporcjonalności. Rzecznik zwróciła się⁵⁴³ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie, a w razie podzielenia przedstawionej argumentacji – o spowodowanie podjęcia prac nad nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego w omawianym zakresie.

Minister wyjaśnił⁵⁴⁴, że ograniczenie czasowe dopuszczalności skargi o wznowienie postępowania jest uzasadnione koniecznością ustabilizowania sytuacji prawnej. Ponadto zauważył, że prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego. Dla prokuratora chwilą, od której należy liczyć termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania, będzie chwila zawiadomienia go o potrzebie wystąpienia ze skargą. Obecnie trwają prace nad zmianą Kodeksu postępowania cywilnego, w ramach których planuje się wprowadzenie obowiązku rejestrowania wszystkich postanowień o nabyciu spadku w Rejestrze Aktów Poświadczenia Dziedziczenia, co ma stanowić zabezpieczenie przed powtórny stwierdzeniem nabycia praw do spadku po tej samej osobie. Zdaniem Ministra zarówno obowiązujące, jak i przewidywane rozwiązania w pełni gwarantują bezpieczeństwo prawne. Pogłębionej analizy wymaga zagadnienie związane z potrzebą ewentualnego wydłużenia terminów do wnoszenia skargi o wznowienie postępowania w oparciu o podstawy restytucyjne. Zagadnienie to zostanie przedstawione działającej przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w celu rozważenia zasadności podjęcia prac legislacyjnych.

W związku z tym sprawa nadal jest przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

⁵⁴³ RPO-686541-IV/11 z 6 listopada 2012 r.

⁵⁴⁴ Pismo z 11 grudnia 2012 r.

7. Zgodność przepisów dotyczących procedury dokonywania wpisów do gminnej ewidencji zabytków z Konstytucją

Na tle skarg nadesłanych do Rzecznika wyłonił się problem zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących procedury dokonywania wpisów do gminnej ewidencji zabytków, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵⁴⁵. Gminna ewidencja zabytków zyskała status prawnej formy ochrony zabytków. Wpis obiektu do gminnej ewidencji zabytków pozwala na objęcie go nadzorem konserwatorskim. Prowadzi to do nakładania ograniczeń na właścicieli obiektów wpisanych do gminnej ewidencji zabytków, a tym samym do ograniczeń w wykonywaniu prawa własności. Właściciel nieruchomości powinien mieć gwarancję, że postępowanie o objęciu nieruchomości ochroną konserwatorską będzie się toczyło na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowanie takie powinno być prowadzone z udziałem właściciela nieruchomości jako strony. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której właściciel dowiaduje się o wpisie jego nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków np. na etapie postępowania o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu albo na etapie ubiegania się o wydanie pozwolenia na rozbiórkę obiektu budowlanego. Zdaniem Rzecznika, niezależnie od konstytucyjnego uzasadnienia ochrony nad zabytkami, prawne formy ochrony zabytków powinny w równym lub co najmniej podobnym stopniu zabezpieczać interesy właścicieli obiektów objętych tą ochroną. Rzecznik zwróciła się⁵⁴⁶ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o spowodowanie podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w celu zapewnienia właścicielom nieruchomości wpisywanych do gminnej ewidencji zabytków możliwości czynnego udziału w tym postępowaniu.

Rzecznik nadal oczekuje na stanowisko Ministra.

⁵⁴⁵ Ustawa z 18 marca 2010 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 474).

⁵⁴⁶ RPO-706860-IV/12 z 14 listopada 2012 r.

8. Ograniczona kognicja sądów administracyjnych w sprawach inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz ograniczenia prawa do słusznego odszkodowania za nieruchomości zajęta pod drogę

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁵⁴⁷ Rzecznika dotyczący zezwoleń na inwestycje drogowe i ustalania wysokości odszkodowań za nieruchomości wywłaszczone pod drogi. Trybunał⁵⁴⁸ nie podzielił stanowiska Rzecznika w tej sprawie i uznał zaskarżone przepisy za zgodne z Konstytucją. Zdaniem Trybunału ograniczenia prawa własności nie są nadmierne a drogi budowane są w interesie całego społeczeństwa, w tym także wywłaszczanych. Również mechanizm określania wysokości odszkodowania odpowiada konstytucyjnym standardom słusznego odszkodowania za wywłaszczenie.

9. Odszkodowania i wykup gruntów „zamrożonych” na potrzeby inwestycji publicznych

Rzecznik przystąpiła⁵⁴⁹ do skargi konstytucyjnej, dotyczącej art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁵⁰ prezentując stanowisko, że w zakresie, w jakim dla realizacji roszczenia o wykup nieruchomości przeznaczonej na cele publiczne zarówno w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w planie obowiązującym w dniu 1 stycznia 1995 r., przepis ten wymaga wykazania zmiany w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z tej nieruchomości lub jej dotychczasowego przeznaczenia, jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równej ochrony prawa własności.

Przystąpienie to było kontynuacją prowadzonej od lat sprawy gruntów tzw. „zamrożonych” pod inwestycje publiczne. Z uwagi na takie właśnie przeznaczenie nieruchomości właściciele nie mogą z nich w ogóle korzystać, ponadto ustawa pozbawia ich jakichkolwiek roszczeń (nie przysługuje im odszkodowanie ani żądanie wykupu) – o ile do zarezerwowania terenów pod takie inwestycje (np. drogi) doszło przed rokiem 1995. Rzecznik występował w tej sprawie w przeszłości z

⁵⁴⁷ Informacja RPO za 2010 r., str. 218.

⁵⁴⁸ Wyrok TK z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10.

⁵⁴⁹ RPO-699093-IV/12 z 7 maja 2012 r., sygn. akt SK 13/12.

⁵⁵⁰ Ustawa z 27 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.).

wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jednakże TK zastrzeżeń Rzecznika nie podzielili⁵⁵¹. Przez lata prowadzona była też nieefektywna korespondencja z resortem infrastruktury⁵⁵².

Trybunał Konstytucyjny umorzył⁵⁵³ postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej z przyczyn formalnych. Uznał jednocześnie, iż zarzuty formułowane przez Rzecznika w tej sprawie wykraczają poza zakres dopuszczony przepisami o postępowaniu skargowym, stąd też nie były one oceniane merytorycznie. Z uwagi na to, że problem konstytucyjny nadal nie został rozwiązany we właściwy sposób i nadal istnieje znaczna grupa właścicieli pozbawionych prawnej ochrony, Rzecznik rozważa skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego kolejnego wniosku o charakterze abstrakcyjnym.

10. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, zgodnie z którym podmiot uprawniony może żądać wielokrotności wynagrodzenia z tytułu naruszenia majątkowych praw autorskich

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziła zasada przyjęta w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁵⁵⁴, według której podmiot uprawniony może żądać wielokrotności wynagrodzenia z tytułu naruszenia majątkowych praw autorskich. Przepis ten przyznaje uprawnionemu roszczenie o zapłatę wielokrotności stosownego wynagrodzenia z chwili jego dochodzenia. Przez stosowne wynagrodzenie należy rozumieć wynagrodzenie, jakie otrzymałby autor, gdyby osoba, która naruszyła jego prawa autorskie zawarła z nim umowę o korzystanie z utworu w zakresie dokonanego naruszenia. Wielokrotność tak ustalonego wynagrodzenia powoduje, że odszkodowanie traci swoją funkcję kompensacyjną i staje się cywilnoprawnym środkiem represji wymierzonym sprawcy naruszenia autorskich praw majątkowych. Przyjęte rozwiązanie budzi wątpliwości na tle dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania praw własności

⁵⁵¹ Orzeczenie TK z 5 grudnia 1995 r., sygn. akt K 6/95.

⁵⁵² Informacja RPO za rok 2011, str. 173.

⁵⁵³ Postanowienie z 25 lipca 2012 r.

⁵⁵⁴ Ustawa z 4 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn. zm.).

intelektualnej⁵⁵⁵. Treść dyrektywy wskazuje, że odszkodowanie powinno odpowiadać rzeczywistemu uszczerbkowi, jaki poniósł podmiot uprawniony. W ocenie Rzecznika kwestionowany przepis może zostać uznany za niezgodny z konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych. Rzecznik nie dostrzega powodów przemawiających za koniecznością tego typu regulacji, tym bardziej, że wprowadzone roszczenie o zapłatę wielokrotności wynagrodzenia obejmuje także przypadki, gdy do naruszenia praw autorskich majątkowych doszło niezależnie od winy osoby naruszającej. Rzecznik zwróciła się⁵⁵⁶ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o zajęcie stanowiska w sprawie, a w razie podzielenia przedstawionych argumentów – o podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

Minister nie podzielił⁵⁵⁷ wątpliwości Rzecznika, uznając zarzut sprzeczności polskiej ustawy z dyrektywą za „zbyt daleko idący”. O takiej sprzeczności nie może bowiem przesądzać fakt, iż odpowiedzialność naruszcyciela wykracza poza wymagania dyrektywy. Minister nie zgodził się także z wątpliwościami natury konstytucyjnej dotyczącymi tego, czy wkroczenie przez ustawodawcę w sferę praw majątkowych osoby, która naruszyła autorskie prawa majątkowe, ma charakter proporcjonalny. Ograniczenie omawianego środka ochrony do roszczenia o zapłatę równowartości stosownego wynagrodzenia oznaczałoby osłabienie pozycji twórcy w stosunku do podmiotu naruszającego jego prawa majątkowe. Taki przepis przestawałby w pełni realizować cel, którym jest objęcie ochroną własności i innych praw majątkowych, oczywiście w ustawowo określonych granicach. Istotą prawa autorskiego jest bowiem ochrona słabszego podmiotu stosunku prawn-autorskiego, którym jest twórca. Niezależnie od powyższego stanowiska Minister zapewnił, że omawiany przepis będzie przedmiotem dalszych analiz prowadzonych w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, także w kontekście prowadzonej aktualnie szerokiej debaty na temat prawa autorskiego w

⁵⁵⁵ Dyrektywa z 29 kwietnia 2004 r., 2004/48/WE.

⁵⁵⁶ RPO-700485-IV/11 z 3 kwietnia 2012 r.

⁵⁵⁷ Pismo z 27 kwietnia 2012 r.

Polsce. Odpowiedź Ministra nie usuwa wszystkich wątpliwości, dlatego też Rzecznik rozważy podjęcie dalszych czynności w tej sprawie.

11. Przedawnienie odszkodowania od Skarbu Państwa za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał⁵⁵⁸ skargę konstytucyjną, do której przystąpiła⁵⁵⁹ Rzecznik. Zakwestionowano w niej zbyt krótki, bo zaledwie roczny, termin przedawnienia roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa za bezpodstawne tymczasowe aresztowanie. Zdaniem Trybunału jednak, kwestionowany art. 555 Kodeksu postępowania karnego⁵⁶⁰ nie narusza art. 41 ust. 5 Konstytucji; w pozostałym zakresie postępowanie umorzono. Trybunał nie rozpoznał merytorycznie stanowiska Rzecznika, uznając, iż zakres sformułowanych przezeń zarzutów wykracza poza przypisaną mu rolę pomocnika wspierającego skargę konstytucyjną. Dlatego Rzecznik rozważa obecnie skierowanie w tej sprawie własnego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

B. Gospodarka nieruchomościami

1. Odszkodowania za grunty wydzielone pod drogi publiczne

Do Rzecznika wpływało wiele skarg na rażące przewlekłości w wypłatach odszkodowań za grunty przejęte pod drogi w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵⁶¹. Źródłem problemów jest procedura ustalania i wypłaty odszkodowania: wydanie decyzji administracyjnej poprzedzone jest etapem negocjacji. Rozwiązanie takie, które w zamierzeniu miało sprzyjać szybszemu i bezkonfliktowemu załatwianiu spraw, w praktyce stało się pretekstem do rażącego przewlekania postępowania – negocjacje takie „toczą się” przez okres kilku lat, a wywłaszczony w tym trybie właściciel nie ma żadnych skutecznych środków prawnych pozwalających na przyspieszenie załatwienia tej sprawy. Rzecznik wystąpiła⁵⁶² do Ministra Transportu,

⁵⁵⁸ Wyrok TK z 11 października 2012 r.

⁵⁵⁹ RPO-655817-IV/10 z 17 listopada 2010 r. i 8 czerwca 2011 r.

⁵⁶⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, ze zm.).

⁵⁶¹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.).

⁵⁶² RPO-686788-IV/11 z 19 lipca 2012 r.

Budownictwa i Gospodarki Morskiej o rozwiązanie podniesionego problemu poprzez odpowiednią zmianę przepisów.

W udzielonej odpowiedzi Minister wskazał⁵⁶³, że jego zdaniem, obecnie obowiązujące przepisy umożliwiają właścicielom wystąpienie do starosty z wnioskiem o wszczęcie postępowania odszkodowawczego, niezależnie od przewlekłości „negocjacji” prowadzonych z właściwymi jednostkami samorządowymi bądź państwowymi, na rzecz których przeszła własność nieruchomości. Minister poinformował również Rzecznika, iż w jego ocenie źródłem problemów jest wyłącznie nieprawidłowa praktyka stosowania prawa, w związku z czym problem zgłoszony przez Rzecznika przedstawił Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli do planu pracy NIK na rok 2013.

Sprawa pozostaje przedmiotem zainteresowania Rzecznika. Kierunek dalszych działań zależy od tego, czy pogląd Ministra zostanie zaakceptowany w orzecznictwie sądów administracyjnych.

C. Reprywatyzacja i prywatyzacja

1. Konieczność uporządkowania ram prawnych procesu reprywatyzacji, zwłaszcza stworzenia jasnych i jednolitych rozwiązań ustawowych

Od wielu lat w sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje prawidłowe rozwiązanie przez ustawodawcę problemu reprywatyzacji mienia przejmowanego w latach powojennych na cele reform przeobrażających ustrój społeczno-gospodarczy Państwa. Prace nad kolejnymi projektami ustawy reprywatyzacyjnej nie przyniosły rezultatu. Jednak w wielu przypadkach przepisy szczególne pozwalają na prowadzenie quasi-reprywatyzacji w sprawach indywidualnych. Z tej możliwości skorzystać mogą jedynie nieliczne grupy poszkodowanych, a kryteria ich doboru wydają się być przypadkowe. Cały ciężar i koszt prowadzenia spraw reprywatyzacyjnych ustawodawca przerzucił na dawnych właścicieli, zaś wszelkie trudności w rozstrzygnięciu tych spraw musiały przejść na siebie organy stosujące prawo.

⁵⁶³ Pismo z 10 września 2012 r.

Jak wynika z informacji na stronach internetowych resortu skarbu, jedynym powodem zarzucenia prac nad projektem ustawy „o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji” jest trudna sytuacja budżetowa Państwa. Tymczasem systemowe problemy związane z brakiem reprivatyzacji stają się przyczyną przegrywania przez Polskę spraw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Koniecznością wydaje się stworzenie przez prawodawcę jasnych i jednolitych rozwiązań w omawianym zakresie. Stan istniejący obecnie należy uznać za naruszający zasady praworządnego państwa – prawo jest niejasne, niesprawiedliwe i ewidentnie narusza zasady równego traktowania obywateli przez władze publiczne: roszczenia reprivatyzacyjne przyznano jedynie niektórym kategoriom poszkodowanych, i to w różnym zakresie. Rzecznik zwróciła się⁵⁶⁴ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

C. Egzekucja świadczeń

1. Wysokość opłaty stosunkowej uiszczanej przy egzekucji komorniczej

Mocą ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji⁵⁶⁵ uległ zmianie art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Rozszerzony został krąg postępowań egzekucyjnych, w których komornik pobiera opłatę stosunkową w wysokości 8% wartości wyegzekwowanego świadczenia – o postępowania, w których egzekucja dokonywana jest ze świadczenia z ubezpieczenia społecznego, jak również wypłacanych na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zasiłku dla bezrobotnych, dodatku aktywizacyjnego, stypendium oraz dodatku szkoleniowego. Zdaniem Rzecznika ośmioprocentową opłatą stosunkową powinna być objęta także egzekucja komornicza ze świadczeń określonych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu

⁵⁶⁴ RPO-706023-IV/12 z 23 października 2012 r.

⁵⁶⁵ Ustawa z 12 lutego 2010 r. (Dz.U. Nr 40, poz. 228).

Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁵⁶⁶, bowiem świadczenia te są co do istoty tożsame ze świadczeniami z ubezpieczenia społecznego. Rzecznik wskazała także na wątpliwość dotyczącą braku w ustawie o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji przepisów intertemporalnych regulujących stosowanie nowej, niższej stawki w postępowaniach egzekucyjnych wszczętych przed datą wejścia w życie ustawy nowelizującej. Sąd stwierdził, iż w takim wypadku powinno się stosować przepisy dotychczasowe, ustalające stawkę opłaty stosunkowej na 15%. Stanowisko to nie wydaje się jednak prawidłowe. W związku z tym Rzecznik zwróciła się⁵⁶⁷ do Ministra Sprawiedliwości o odniesienie się do przedstawionych kwestii.

Minister podzielił⁵⁶⁸ pogląd Rzecznika, że ośmioprocentowa opłata egzekucyjna powinna być pobierana również w razie egzekucji ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego. Postulat nowelizacji przepisu art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji zostanie rozważony w ramach najbliższych prac legislacyjnych dotyczących tej ustawy. Odnosząc się do braku przepisów intertemporalnych w ustawie o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, w odpowiedzi przychylnono się do stanowiska, że zmieniona treść art. 49 ust. 1 zdanie 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji znajduje zastosowanie także w postępowaniach wszczętych przed datą wejścia w życie ustawy nowelizującej. W odniesieniu do zakresu obowiązywania przepisów prawa procesowego w czasie, podstawowe znaczenie ma zasada aktualności, zwana też zasadą czynności procesowych. Wynika ona z ogólnej zasady bezpośredniego działania ustawy nowej. Przyjmuje się, że znajduje ona zastosowanie w tych przypadkach, w których ustawa nie zawiera przepisów intertemporalnych. Zasada ta oznacza, że organ procesowy stosuje przepisy procesowe obowiązujące w dacie dokonania czynności.

⁵⁶⁶ Ustawa z 18 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.).

⁵⁶⁷ RPO-548427-IV/07 z 30 kwietnia 2012 r.

⁵⁶⁸ Pismo z 13 czerwca 2012 r.

Z uwagi na zapowiedź kompleksowej reformy ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz Kodeksu postępowania cywilnego, Rzecznik ponowi wystąpienie w tej sprawie oraz w innych, poruszanych we wcześniejszych wystąpieniach⁵⁶⁹, które – mimo akceptacji przez resort sprawiedliwości postulatów Rzecznika – nie zostały zakończone wprowadzeniem stosownych nowelizacji przepisów regulujących postępowanie egzekucyjne.

2. Ustalanie wysokości opłaty manipulacyjnej oraz opłaty za czynności egzekucyjne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika było zagadnienie kosztów egzekucji prowadzonej w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁷⁰, w szczególności kwestia ustalania wysokości opłaty manipulacyjnej oraz opłaty za czynności egzekucyjne. W przypadku stosunkowej opłaty egzekucyjnej pobieranej za zajęcie nieruchomości ustawodawca zdecydował się określić górną kwotę tej opłaty, natomiast w pozostałych przypadkach nie istnieje górna granica pobierania opłaty egzekucyjnej. Organ egzekucyjny pobiera także opłatę manipulacyjną z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych, wynoszącą 1% kwoty egzekwowanych należności objętych każdym tytułem wykonawczym, nie mniej jednak niż 1 zł 40 gr. Brak górnej granicy wysokości opłat stosunkowych powoduje, że opłaty te w określonej sytuacji (wysoka kwota egzekwowanej należności) tracą swoją pierwotną, wyznaczoną przez ustawę funkcję i stają się kolejnym, tyle że ukrytym, podatkiem. W ocenie Rzecznika zastosowana przez ustawodawcę w wymienionych przepisach konstrukcja opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej pozostaje w kolizji z konstytucyjną zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rzecznik zwróciła się⁵⁷¹ do Ministra Finansów o rozważenie podjęcia działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

⁵⁶⁹ Informacja RPO za 2011 r., str. 37-38; str. 184-185.

⁵⁷⁰ Ustawa z 17 czerwca 1966 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, z późn. zm.).

⁵⁷¹ RPO-712890-V/12 z 25 września 2012 r.

Minister wyjaśnił⁵⁷², że problemy związane z naliczaniem kosztów egzekucyjnych nie dotyczą tylko górnej granicy opłat za czynności egzekucyjne i opłaty manipulacyjnej. Wysokość tych kosztów powinna być ustalona na takim poziomie, aby stanowiła swoistego rodzaju dolegliwość motywującą do dobrowolnego wykonywania obowiązku, a jednocześnie zapewniała odpowiedni poziom finansowania organów egzekucyjnych wykonujących zadania związane z przymusowym dochodzeniem należności pieniężnych. Zmiana przepisów regulujących przedmiotową materię wymaga stworzenia nowego systemu naliczania i poboru kosztów egzekucyjnych, biorąc pod uwagę ewentualne skutki finansowe dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązujące regulacje ustawy o postępowaniu w administracji nie były zmieniane od 2001 roku. W związku z powyższym podjęto inicjatywę legislacyjną w celu gruntownej zmiany tych przepisów. Trwają prace nad przygotowaniem projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w ramach których planowana jest reforma zasad naliczania wysokości oraz poboru kosztów egzekucyjnych.

Rzecznik będzie w związku z tym obserwował, czy zapowiadane w tym zakresie zmiany przepisów zostaną wprowadzone.

⁵⁷² Pismo z 22 października 2012 r.

XVIII. Ochrona praw konsumentów

A. Ubezpieczenia

1. Odmowa wypłaty świadczeń przez ubezpieczyciela z tytułu umowy dodatkowego grupowego ubezpieczenia na wypadek osierocenia dziecka, w sytuacji, gdy dziecko kształci się za granicą

Na tle skarg nadsyłanych do Rzecznika pojawił się problem dotyczący odmowy wypłaty świadczeń przez ubezpieczyciela z tytułu umowy dodatkowego grupowego ubezpieczenia na wypadek osierocenia dziecka w sytuacji, gdy dziecko kształci się w szkole znajdującej się poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z Ogólnych Warunków Dodatkowego Grupowego Ubezpieczenia na Wypadek Osierocenia Dziecka stosowanych przez jednego z ubezpieczycieli wynika, że w przypadku śmierci ubezpieczonego ubezpieczyciel jest zobowiązany do dokonania wypłaty świadczenia osobie uprawnionej, którą jest dziecko w wieku do lat 18, a w razie uczęszczania do szkoły – do ukończenia 25 roku życia. Z grupy osób uprawnionych do świadczenia ubezpieczyciel wyłączył dzieci kształcące się za granicą. W ocenie Rzecznika charakter ubezpieczeń dobrowolnych nie pozwala zakładowi ubezpieczeń na dowolność i zupełną arbitralność w kształtowaniu własnych definicji, jeżeli są one niekorzystne dla konsumentów czy sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Pobieranie nauki poza granicami Polski w żaden sposób nie zwiększa ryzyka ubezpieczyciela i nie pozostaje w związku z jego odpowiedzialnością wynikającą z umowy. Przedmiotem ubezpieczenia jest życie ubezpieczonego, czyli rodzica lub przysposabiającego osoby uprawnionej. Wyłączenie odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń wobec osób uprawnionych do świadczenia poprzez wykazanie okoliczności nie pozostającej w związku z przedmiotem umowy, budzi wątpliwości czy nie dochodzi do naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Rzecznik zwróciła się⁵⁷³ do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zbadanie przedstawionego problemu i podjęcie działań w ramach posiadanych kompetencji.

⁵⁷³ RPO-696665-V/12 z 19 października 2012 r.

Prezes podzielił⁵⁷⁴ wątpliwości Rzecznika i wszczął postępowanie wyjaśniające.

B. Inne

1. Działalność podmiotów zawierających umowy tzw. hipoteki odwróconej, mogąca naruszać zbiorowe interesy konsumentów

Rzecznik otrzymywała niepokojące sygnały dotyczące działalności polegającej na zawieraniu umów tzw. hipoteki odwróconej, pod którym to pojęciem w rzeczywistości oferowane były zarówno umowy dożywocia, jak i renty odpłatnej. Szczególne wątpliwości wzbudził sposób prezentacji oferty, który może wprowadzać w błąd i naruszać zbiorowe interesy konsumentów. Prezentowana oferta nie zawierała informacji określających obowiązki stron umowy, zwłaszcza w zakresie dodatkowych obciążeń konsumentów. Przekaz zawarty w ulotkach reklamowych sugerował istnienie uprawnienia o charakterze publicznoprawnym do renty hipotecznej lub dodatkowej emerytury, których nabycie jest możliwe poprzez zawarcie umowy hipoteki odwróconej. Konieczna jest także weryfikacja, czy niektóre postanowienia oferowanych umów renty odpłatnej, kierowane do osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, nie naruszają praw konsumentów. Rzecznik zwróciła się⁵⁷⁵ do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zbadanie w ramach posiadanych kompetencji praktyk opisanych w wystąpieniu, a w szczególności o stwierdzenie, czy działalność wskazanych podmiotów nie narusza zbiorowych interesów konsumentów oraz czy podmioty te posługują się klauzulami niedozwolonymi.

W odpowiedzi wyjaśniono⁵⁷⁶, że wobec jednego z podmiotów wymienionych w wystąpieniu Rzecznika, Prezes prowadzi postępowanie w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Zakres prowadzonego postępowania obejmuje jedynie reklamę w formie plakatu i nie dotyczy innych działań marketingowych przedsiębiorcy. Ponadto

⁵⁷⁴ Pismo z 30 stycznia 2013 r.

⁵⁷⁵ RPO-682618-V/11 z 8 lutego 2012 r.

⁵⁷⁶ Pismo z 1 marca 2012 r.

UOKiK wniósł powództwo do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone. W odniesieniu do postanowień wzorca umowy o rentę odpłatną analogicznych do postanowień wzorca umowy o dożywocie (w tym również postanowienia dotyczącego zrzeczenia się prawa do dożywotniego korzystania z lokalu). Prezes UOKiK wyjaśnił, że w jej ocenie prawomocny wyrok sądu uznający zakwestionowane klauzule za niedozwolone doprowadzi do wyeliminowania z obrotu analogicznych postanowień umowy o rentę odpłatną. Prezes UOKiK zapewnił, że w ramach postępowania wyjaśniającego zostanie zbadane również czy praktyki innych podmiotów mogą zostać uznane za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów.

2. Nieujawnienie opinii publicznej listy przedsiębiorców używających w procesie produkcji i przetwarzania żywności tzw. soli wypadowej

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli, w których podnoszony był problem nieujawnienia opinii publicznej listy przedsiębiorców używających w procesie produkcji i przetwarzania żywności tzw. soli wypadowej. Skarżący podnosili, że nieopublikowanie takiego wykazu narusza ich prawa zagwarantowane w Konstytucji, w szczególności prawo do ochrony zdrowia, dostępu do informacji o działalności organów administracji publicznej i wytworzonych przez nie dokumentów, a także obowiązek ochrony konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu. Rzecznik podzieliła sygnalizowane przez obywateli wątpliwości. Problem fałszowania żywności dotyczy wszystkich potencjalnych konsumentów. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się⁵⁷⁷ do Prezesa UOKiK o poinformowanie o podjętych przez Urząd oraz Państwową Inspekcję Handlową działaniach w zasygnalizowanej sprawie. Zwróciła się również do Głównego Inspektora Sanitarnego o wyjaśnienie przyczyn niepoinformowania obywateli o produktach, które niezgodnie z prawem zostały wprowadzone do obrotu, a także poinformowanie o

⁵⁷⁷ RPO-698445-V/12 z 14 marca 2012 r.

działaniach, które zamierza podjąć w celu zapobieżenia podobnym sytuacjom w przyszłości.

Główny Inspektor Sanitarny wskazał⁵⁷⁸, że mimo braku zagrożenia życia i zdrowia konsumentów ponad wszelką wątpliwość zostały naruszone przepisy prawne poprzez wyprodukowanie zafałszowanego produktu. Państwowa Inspekcja Sanitarna nie posiada kompetencji do nadzoru jakości handlowej żywności. Główny Inspektor polecił więc organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej przekazanie sprawy – Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych do dalszego prowadzenia. Natomiast Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poinformował⁵⁷⁹ Rzecznika o działaniach podejmowanych przez podległe mu organa Inspekcji Handlowej, wskazując na ich ograniczony charakter z uwagi na właściwość Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się⁵⁸⁰ do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych o poinformowanie o działaniach podjętych przez Inspekcję, w szczególności zaś o wskazanie czy wobec przedsiębiorców zastosowano instrumenty prawne oraz administracyjne kary pieniężne przewidziane ustawą o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁵⁸¹.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁸² Rzecznika, że Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych sprawuje nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych⁵⁸³. Zakres kompetencji Inspekcji nie obejmuje nadzoru nad wymaganiami zdrowotnymi artykułów rolno-spożywczych. Jednakże mając na uwadze ochronę interesów konsumentów podjęto czynności kontrolne, w trakcie których uwzględniono sprawdzenie pochodzenia soli stosowanej do produkcji kontrolowanych artykułów rolno-spożywczych. Przeprowadzono kontrole, w trakcie których sprawdzono wszystkie zastane partie soli w każdym z

⁵⁷⁸ Pismo z 18 kwietnia 2012 r.

⁵⁷⁹ Pismo z 30 marca 2012 r.

⁵⁸⁰ RPO-698445-V/12 z 19 czerwca 2012 r.

⁵⁸¹ Ustawa z 21 grudnia 2000 (Dz.U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577, z późn. zm.).

⁵⁸² Pismo z 9 lipca 2012 r.

⁵⁸³ Ustawa z 21 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577, z późn. zm.).

kontrolowanych podmiotów. Podczas przeprowadzonych czynności kontrolnych nie stwierdzono stosowania soli wypadowej. Ponadto Państwowa Inspekcja Sanitarna przekazała Inspekcji sprawy dotyczące stosowania soli o przeznaczeniu technicznym. Wojewódzcy Inspektorzy JHARS przeprowadzili kontrole u 22 producentów wskazanych przez Państwową Inspekcję Sanitarną. W toku kontroli stwierdzono, że producenci zmienili dostawców surowców i aktualnie stosują sól spożywczą.

3. Ocena funkcjonowania upadłości konsumenckiej uregulowanej w ustawie Prawo upadłościowe i naprawcze⁵⁸⁴

Na podstawie analizy skarg wpływających do Rzecznika można stwierdzić, że wbrew założeniom ustawodawcy upadłość konsumencka w Polsce nie stanowi dla dłużników realnego instrumentu oddłużania. Od chwili wejścia w życie przepisów umożliwiających osobom fizycznym nieprowadzącym działalności gospodarczej złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości, tj. od dnia 31 marca 2009 r. do 31 grudnia 2011 r., wpłynęło 1875 wniosków o ogłoszenie upadłości konsumenckiej, w tym jedynie 36 wniosków zostało uwzględnionych. Dane wskazują na tendencję malejącą liczby składanych do sądów wniosków o ogłoszenie upadłości. Główna przyczyna takiego stanu rzeczy tkwi w kształcie obecnej regulacji dotyczącej upadłości konsumenckiej. Upadłość może być konsekwencją jedynie niewypłacalności, która powstała w nadzwyczajnych, niezależnych od dłużnika okolicznościach. Ogłoszenie upadłości wobec osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej polega na likwidacji majątku dłużnika obejmującej także lokal mieszkalny albo dom jednorodzinny, jeżeli wchodzi on w skład masy upadłościowej. Pożądanym kierunkiem zmian byłoby zastosowanie, obok likwidacji majątku, także formuły układu lub ugody umożliwiającej restrukturyzację zadłużenia. Rozważenia wymaga wprowadzenie rozwiązania umożliwiającego dłużnikom ubieganie się o zwolnienie przez sąd od wydatków niezbędnych do przeprowadzenia postępowania

⁵⁸⁴ Ustawa z 28 lutego 2003 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361, z późn. zm.).

oddłużeniowego. Ogłoszenie upadłości konsumenckiej nie jest możliwe, gdy dłużnik ma tylko jednego wierzyciela, tymczasem liczba wierzycieli nie powinna stanowić czynnika warunkującego możliwość skorzystania z postępowania oddłużeniowego. Rzecznik zwróciła się⁵⁸⁵ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o pracach prowadzonych nad projektem zmian Prawa upadłościowego i naprawczego w zakresie upadłości konsumenckiej.

Minister podzielił⁵⁸⁶ pogląd, że obowiązujące regulacje Prawa upadłościowego i naprawczego nie spełniły pokładanych nadziei. Dostrzegając potrzebę wprowadzenia zmian w postępowaniu upadłościowym i naprawczym, obejmujących nie tylko postępowanie upadłościowe wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, ale również wobec przedsiębiorców, Minister Sprawiedliwości powołał Zespół do spraw nowelizacji Prawa upadłościowego i naprawczego. Prace Zespołu zmierzają przede wszystkim w kierunku złagodzenia kryteriów dostępności upadłości konsumenckiej oraz możliwości zawarcia układu w tym postępowaniu. Zgodnie z przyjętym harmonogramem prac propozycje zmian będą przygotowane w IV kwartale 2012 r. Wnioski Rzecznika zostały przekazane Zespołowi do rozważenia i uwzględnienia w pracach nad przygotowaniem założeń nowej regulacji.

Pod koniec 2012 r. w Ministerstwie Gospodarki odbyła się konferencja „W kierunku nowej szansy – przedstawienie rekomendacji zmian przygotowanych przez Zespół Ministra Sprawiedliwości ds. Nowelizacji Prawa Upadłościowego i Naprawczego”. Rekomendacje obejmują m.in. zmiany w zakresie upadłości konsumenckiej. Do końca stycznia 2013 r. przewidziano możliwość zgłaszania uwag w ramach konsultacji społecznych.

⁵⁸⁵ RPO-695262-V/12 z 19 czerwca 2012 r.

⁵⁸⁶ Pismo z 9 lipca 2012 r.

4. Nieuczciwe praktyki telekomunikacyjne

Rzecznik badała skargi dotyczące nieuczciwych praktyk stosowanych przez jednego z przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Abonenci byli przekonani, że przedłużają lub zmieniają umowę, podczas gdy w rzeczywistości podpisywali umowę z nowym przedsiębiorcą. Konsumenci często kierowali reklamacje do Telekomunikacji Polskiej S.A., uważając, że nadal związani są umową z tym właśnie podmiotem. Praktyką było niepozostawianie konsumentowi egzemplarza umowy zawieranej poza lokalem przedsiębiorcy oraz brak informacji o prawie odstąpienia od zawartej umowy. W wyniku zawarcia umowy z nowym przedsiębiorcą dochodziło także do przeniesienia numeru do nowego dostawcy usług oraz do rozwiązania umowy z dotychczasowym dostawcą. Możliwość taką przewiduje Prawo telekomunikacyjne⁵⁸⁷. Działanie przedsiębiorcy polegające na wywołaniu przekonania, iż przedstawiana oferta pochodzi od dotychczasowego dostawcy usług powoduje, że zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta związane następnie z podpisywaniem poza lokalem przedsiębiorcy umowy o świadczenie tych usług może zostać istotnie zniekształcone. Opisywane praktyki stanowią także naruszenie obowiązków informacyjnych przedsiębiorcy, określonych w ustawie o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny⁵⁸⁸ oraz w Prawie telekomunikacyjnym. Z uwagi na niepokojący, z punktu widzenia ochrony praw konsumentów, charakter omawianych praktyk, Rzecznik zwróciła się⁵⁸⁹ do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o informację, czy przedstawiona sprawa jest badana przez Urząd.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁹⁰ Rzecznika, że trwają ustalenia czy omawiana w wystąpieniu Rzecznika sprawa spełnia przesłanki bezprawności działania oraz naruszenia zbiorowego interesu konsumentów. Prowadzone postępowanie wyjaśniające zostało wszczęte

⁵⁸⁷ Ustawa z 16 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.).

⁵⁸⁸ Ustawa z 2 marca 2000 r. (Dz.U. Nr 22, poz. 271, z późn. zm.).

⁵⁸⁹ RPO-700316-V/12 z 11 września 2012 r.

⁵⁹⁰ Pismo z 28 października 2012 r.

na podstawie napływających również do urzędu skarg. Dotyczą one wprowadzania w błąd, zatajania lub przekazywania w sposób niejasny i niejednoznaczny informacji na temat nazwy i siedziby przedsiębiorcy. Postępowanie ma wyjaśnić czy do wymienionych praktyk dochodzi podczas zawierania przez operatora umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych. Pozwoli to na ustalenie czy uzasadnione jest przeprowadzenie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Podejmowane obecnie działania skupiają się na zbadaniu wzorców umów, w tym wielkości czcionki w nich użytej, a także na sprawdzeniu doniesień zwracających uwagę na fakt, że klient nie otrzymuje swojego egzemplarza podpisanej umowy. Ponadto planowane jest zapoznanie się z nagraniami rozmów prowadzonych przez pracowników operatora z konsumentami w celu zaproponowania danej usługi.

5. Problem podwójnego karania obywateli za uczestnictwo w grze hazardowej

W trakcie badania spraw indywidualnych wyłonił się problem podwójnego karania obywateli – na podstawie ustawy o grach hazardowych⁵⁹¹ oraz na podstawie Kodeksu karnego skarbowego (k.k.s). Przepis k.k.s. stanowi podstawę do nałożenia grzywny na uczestnika gry losowej, zakładu wzajemnego, gry na automacie, urządzonych lub prowadzonych wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia. Natomiast zgodnie z ustawą o grach hazardowych, karze pieniężnej podlega uczestnik gry hazardowej urządzanej bez koncesji lub zezwolenia. Wysokość kary pieniężnej wynosi wówczas 100% uzyskanej wygranej. W ocenie Rzecznika stan prawny dopuszczający kumulację odpowiedzialności administracyjnej i karnoskarbowej pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Do Rzecznika wpływały skargi osób karanych na podstawie ustawy o grach hazardowych, dotyczące drobnych wygranych uzyskanych za udział w grach (promocjach) organizowanych okazjnie w sklepach. Osoby te wskazywały, że wszczynane było wobec nich postępowanie wyjaśniające,

⁵⁹¹ Ustawa z 19 listopada 2009 r. (Dz.U. Nr 201, poz. 1540, z późn. zm.).

a następnie nakładana kara pieniężna sprowadzająca się do konfiskaty uzyskanej wygranej. Rzecznik zwróciła się⁵⁹² do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, a w szczególności rozważenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wyeliminowania problemu podwójnej karalności.

Minister wyjaśnił⁵⁹³, że regulacje dotyczące kar pieniężnych zostały wprowadzone do ustawy o grach hazardowych w celu wzmocnienia nadzoru nad rynkiem gier hazardowych oraz wyeliminowania niepożądanych zjawisk na tym rynku. Odnosząc się do kwestii dwojakiego rodzaju sankcji za uczestnictwo w grze hazardowej podkreślono w odpowiedzi, że w praktyce powinno mieć miejsce rozgraniczenie stosowania sankcji karnych wynikających z Kodeksu karnego skarbowego i administracyjnych przewidzianych w ustawie o grach hazardowych. Nie jest bowiem możliwe łączne ich stosowanie tj. wymierzenie kary pieniężnej za nielegalne urządzenie gry hazardowej bądź uczestnictwo w takiej grze, jeżeli uprzednio pociągnięto daną osobę fizyczną do odpowiedzialności za czyn zabroniony jako przestępstwo albo wykroczenie skarbowe. Przepisy ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn kary pieniężnej i odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, z uwagi na skierowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach pytanie prawne dotyczące ich zgodności z Konstytucją, będą przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego.

⁵⁹² RPO-663459-V/11 z 19 listopada 2012 r.

⁵⁹³ Pismo z 17 grudnia 2012 r.

XIX. Problematyka danin publicznych

A. Ordynacja podatkowa

1. Konsekwencje prawne niewydania w terminie indywidualnej interpretacji podatkowej

Rzecznik skierowała⁵⁹⁴ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 14o § 1 ustawy Ordynacja podatkowa⁵⁹⁵ z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa.

Przepisy Ordynacji podatkowej przewidują wydawanie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych interpretacji przepisów prawa podatkowego, zarówno ogólnych, jak i indywidualnych. Zgodnie z art. 14o § 1 Ordynacji podatkowej wprowadzającym tzw. „milczącą” interpretację, w razie niewydania interpretacji indywidualnej w ustawowo określonym terminie uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania interpretacji, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie.

W ocenie Rzecznika zastosowana w zaskarżonym przepisie konstrukcja prawna polegająca na tym, że niewydaniem przez organ podatkowy interpretacji indywidualnej jest niesporządzenie jej na piśmie w przewidzianym przez prawo terminie narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. Obowiązujące prawo reguluje, w jakim terminie interpretacja indywidualna powinna zostać sporządzona na piśmie przez organ podatkowy, nie reguluje natomiast, w jakim terminie już sporządzona interpretacja powinna zostać doręczona podatnikowi. W efekcie art. 14o § 1 Ordynacji podatkowej nie zapewnia podatnikom bezpieczeństwa prawnego. Zdaniem Rzecznika powyższy przepis jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa przez to, że pozbawia wnioskodawcę pełnej wiedzy dotyczącej daty wejścia w życie w stosunku do jego osoby „milczącej” indywidualnej interpretacji podatkowej.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

⁵⁹⁴ RPO-716418-V/12 z 20 listopada 2012 r., sygn. akt K 49/12.

⁵⁹⁵ Ustawa z 19 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 749, z późn. zm.).

B. Podatek dochodowy od osób fizycznych

1. Nieobjęcie ulgą rehabilitacyjną wydatków poniesionych na utrzymanie osoby niepełnosprawnej przebywającej w domu pomocy społecznej

Na tle badanych skarg dotyczących ulgi rehabilitacyjnej przewidzianej w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁹⁶ ujawnił się problem nieobjęcia ulgą wydatków poniesionych na utrzymanie osoby niepełnosprawnej przebywającej w domu pomocy społecznej przez podatnika spełniającego ustawowe warunki oraz nieurealniania limitu dochodów osoby niepełnosprawnej decydującego o uznaniu jej za pozostającą na utrzymaniu podatnika. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych nie wymienia wydatków poniesionych w związku z pobytem osoby niepełnosprawnej w domu pomocy społecznej jako uprawniających do ulgi. Stanowi to naruszenie konstytucyjnej dyrektywy zobowiązującej władze publiczne do otoczenia osób niepełnosprawnych opieką i szczególną troską. Ponadto ustawodawca nie przewidział mechanizmów zapewniających waloryzację limitu w związku ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia za pracę. Wypłata dodatków do renty lub emerytury powoduje osiąganie przez osobę niepełnosprawną w roku podatkowym dochodu w wysokości przekraczającej przedmiotowy limit, co wyłącza możliwość uznania jej za pozostającą na utrzymaniu. W konsekwencji podatnicy ponoszący wydatki na cele rehabilitacyjne na rzecz bliskich im osób niepełnosprawnych nie nabywają prawa do skorzystania z ulgi rehabilitacyjnej. Rzecznik zwróciła się⁵⁹⁷ do Ministra Finansów z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu wprowadzenie rozwiązania zabezpieczającego odpowiednią waloryzację limitu oraz poszerzenie katalogu wydatków uprawniających do ulgi rehabilitacyjnej o wydatki ponoszone w związku z pobytem w domu pomocy społecznej osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego stopnia niepełnosprawności.

⁵⁹⁶ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307, z późn. zm.).

⁵⁹⁷ RPO-661580-V/10 z 15 lutego 2012 r.

Minister nie podzielił⁵⁹⁸ stanowiska Rzecznika i zapewnił, że brak możliwości korzystania z ulgi z tytułu wydatków poniesionych na pobyt osoby niepełnosprawnej w domu pomocy społecznej ma swoje uzasadnienie. Zakres świadczeń należnych osobom przebywającym w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, pielęgnacyjno-opiekuńczym czy zakładzie rehabilitacji leczniczej jest bowiem inny od tego, jaki przysługuje pensjonariuszom domu pomocy społecznej. Osoby ciężiej chore, w tym niepełnosprawne, wymagające specjalistycznej opieki medycznej nie powinny być pensjonariuszami domów opieki społecznej tylko pacjentami zakładów opieki zdrowotnej, czyli zakładów opiekuńczo-leczniczych bądź pielęgnacyjno-opiekuńczych. Stąd też ustawa podatkowa wśród placówek, w których pobyt osoby niepełnosprawnej uprawnia do odliczenia odpłatności z tego tytułu w ramach ulgi rehabilitacyjnej, wymienia tylko zakłady zapewniające specjalistyczną opiekę medyczną osobom niepełnosprawnym. Odnosząc się natomiast do postulatów rozważenia podjęcia inicjatywy ustawodawczej, rezultatem której byłoby wprowadzenie rozwiązania zabezpieczającego waloryzację limitu, jak również rozszerzenie katalogu wydatków uprawniających do ulgi rehabilitacyjnej o wydatki ponoszone w związku z pobytem osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego stopnia niepełnosprawności w domu pomocy społecznej poinformowano, że nie są rozważane proponowane zmiany.

Rzecznik uznała wyjaśnienia Ministra Finansów za wystarczające i zakończyła postępowanie w tej sprawie.

2. Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych kwot zasądzonych przez sądy w związku ze stwierdzeniem przewlekłości postępowania

Ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez uzasadnionej zwłoki⁵⁹⁹ reguluje zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do

⁵⁹⁸ Pismo z 13 marca 2012 r.

⁵⁹⁹ Ustawa z 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1843, z późn. zm.).

rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki lub do przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu, prokuratora albo komornika sądowego. Uwzględniając skargę strony sąd stwierdza, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania. Ustawa przewiduje możliwość przyznania, na żądanie skarżącego, odpowiedniej sumy pieniężnej w wysokości od 2.000,00 zł do 20.000,00 zł. Organy podatkowe stoją na stanowisku, że świadczenie uzyskane z tego tytułu podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z przyjętą wykładnią, „odpowiednia suma pieniężna” stanowiąca przychód z innych źródeł, nie ma charakteru odszkodowania ani zadośćuczynienia. Stanowisko resortu finansów w tej sprawie nie zostało zaakceptowane przez sądy administracyjne, które wskazują, że istotą zwolnienia podatkowego odszkodowań (w tym zadośćuczynienia) jest fakt, że świadczenie to nie wzbogaca beneficjenta, a jedynie rekompensuje poniesioną stratę, w tym także w sferze niematerialnej. W ocenie Rzecznika stanowisko zajmowane przez sądy administracyjne w pełni zasługuje na aprobatę. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się⁶⁰⁰ do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska.

Minister poinformował⁶⁰¹, że w związku z wątpliwościami organów upoważnionych do wydawania indywidualnych interpretacji prawa podatkowego dotyczącymi charakteru rekompensaty finansowej za przewlekłość postępowania, Ministerstwo Finansów skierowało wystąpienie do Ministerstwa Sprawiedliwości. Początkowo Ministerstwo Sprawiedliwości podzieliło opinię Ministerstwa Finansów opartą na stanowisku Sądu Najwyższego, że „odpowiednia suma pieniężna” z ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez uzasadnionej zwłoki, nie jest ani odszkodowaniem ani zadośćuczynieniem. W kolejnych pismach

⁶⁰⁰ RPO-705003-V/12 z 20 listopada 2012 r.

⁶⁰¹ Pismo z 21 grudnia 2012 r.

Ministerstwo Sprawiedliwości odeszło od pierwotnego stanowiska, stwierdzając, że omawiana suma pieniężna ma charakter zbliżony do zadośćuczynienia. Z tych względów Minister Finansów podjął decyzję o zmianie przepisów w kierunku korzystnym dla podatników. Rzecznik będzie śledziła czy zapowiadana zmiana przepisów zostanie dokonana.

3. Zasady opodatkowania alimentów wypłacanych na rzecz osób innych niż dzieci

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁶⁰² Rzecznika, o stwierdzenie niezgodności z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą równości art. 21 ust. 1 pkt 127 lit. b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶⁰³, który wyłącza ze zwolnienia od podatku alimenty ustalone w ugodach sądowych w wysokości nieprzekraczającej 700 zł miesięcznie, przysługujące osobom innym niż dzieci, w sytuacji gdy alimenty w tej kwocie na rzecz tej samej grupy podatników są zwolnione od podatku, jeśli zostały zasądzone w wyroku sądowym.

Trybunał Konstytucyjny uznał⁶⁰⁴, że art. 21 ust. 1 pkt 127 lit. b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza stosowanie zwolnienia od podatku wobec alimentów ustalonych w ugodach sądowych, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Skrócenie okresu przechowywania paragonów fiskalnych przez podatników – przedsiębiorców

Z dniem 31 grudnia 2012 r. zakończył się okres, w którym podatnicy mają obowiązek przechowywać przez okres dwóch lat kopie dokumentów kasowych sporządzonych na nośniku papierowym. Od 1 stycznia 2013 r. ponownie ma zastosowanie rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie

⁶⁰² Informacja RPO za 2008 r., str. 394.

⁶⁰³ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.).

⁶⁰⁴ Wyrok TK z 29 marca 2012 r., sygn. akt K 27/08.

kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące oraz warunków ich stosowania⁶⁰⁵, zgodnie z którym podatnicy będą zobowiązani do przechowywania kopii dokumentów kasowych przez okres pięciu lat. Skrócenie okresu obowiązkowego przechowywania kopii dokumentów kasowych sporządzonych przy zastosowaniu kasy na nośniku papierowym było rozwiązaniem przejściowym. Wprowadzono je ze względu na zgłaszane przez podatników trudności techniczne spowodowane dużą ilością rolek dokumentacji paragonowej podlegającej archiwizacji oraz niewielkim udziałem kas umożliwiających archiwizowanie kopii dokumentów na nośnikach informatycznych w ogólnej liczbie kas. Nadal wiele sklepów przechowuje papierowe kopie dokumentów kasowych. Drobni przedsiębiorcy z powodu kosztów nie decydują się na zakup kasy umożliwiającej elektroniczne archiwizowanie kopii dokumentów. Rzecznik ma świadomość znaczenia informacji utrwalonych w paragonach kasowych dla kontroli prawidłowości rejestrowania sprzedaży, jednak wobec braku obowiązku stosowania atestowanych gatunków papieru gwarantujących czytelność paragonów w okresie wieloletnim powrót do pięcioletniego okresu przechowywania tych dokumentów nie zabezpieczy ich czytelności. Dlatego Rzecznik zwróciła się⁶⁰⁶ do Ministra Finansów o rozważenie kolejnego przedłużenia okresu przejściowego oraz podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia dwuletniego okresu przechowywania kopii dokumentów kasowych sporządzonych na nośnikach papierowych.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁰⁷ Rzecznika, że z punktu widzenia zapewnienia kontroli prawidłowości ewidencjonowania obrotu i kwot podatku należnego zasadne jest stosowanie 5-letniego okresu przechowywania kopii dokumentów kasowych, zwłaszcza że istnieją stosowne rozwiązania techniczne, a podatnicy mieli możliwość poczynić odpowiednie działania dostosowawcze w tym zakresie (m. in. zapewnić prawidłowe warunki przechowywania kopii papierowych dokumentów kasowych lub zakupić kasy elektroniczne). Minister Finansów nie

⁶⁰⁵ Rozporządzenie z 28 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 212, poz. 1338, z późn. zm.).

⁶⁰⁶ RPO-669340-V/11 z 8 listopada 2012 r.

⁶⁰⁷ Pismo z 6 grudnia 2012 r.

przewiduje więc podjęcia prac legislacyjnych w zakresie wprowadzenia dwuletniego okresu przechowywania kopii dokumentów kasowych sporządzonych na nośnikach papierowych. W sprawie tej Rzecznik wyczerpała przysługujące jej, wyłącznie perswazyjne środki działania.

C. Podatek od towarów i usług

1. Nowelizacja ustawy o podatku od towarów i usług dokonana bez zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*

Dokonując nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług⁶⁰⁸, ustawodawca rozszerzył krąg podatników, co miało na celu wyeliminowanie nadużyć podatkowych w handlu złotem i w obrocie usługami w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji do powietrza gazów cieplarnianych. Zmieniony przepis wszedł w życie z dniem 1 kwietnia 2011 r. Na dostosowanie się do nowego stanu prawnego podatnicy mieli 3 dni. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają określone obowiązki prawodawcy co do przestrzegania zasad poprawnej legislacji w procesie stanowienia aktów normatywnych, służy to bowiem realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Stosownie do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶⁰⁹, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne wchodzi w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Rzecznik zwróciła się⁶¹⁰ do Ministra Finansów z prośbą o wyjaśnienie, czy zachodziły przesłanki uzasadniające skrócenie *vacatio legis*.

⁶⁰⁸ Ustawa z 11 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 535, z późn. zm.).

⁶⁰⁹ Ustawa z 20 lipca 2000 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95, z późn. zm.).

⁶¹⁰ RPO-671044-V/11 z 7 lutego 2012 r.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁶¹¹, że zmiany w ustawie nowelizującej, które wprowadziły szczególne rozwiązanie w systemie naliczania i odliczania podatku od towarów i usług w obrocie surowcami wtórnymi - złomem oraz w handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych, były bardzo istotne z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa oraz przedsiębiorców działających w tych obszarach (zwłaszcza w obrocie złomem). Wprowadzone zmiany polegały na przesunięciu, w przypadku gdy sprzedawca i nabywca byłiby płatnikami podatku VAT, obowiązku rozliczenia należnego podatku od towarów i usług z tytułu sprzedaży ze sprzedawcy na nabywcę. Celem tych zmian było przeciwdziałanie oszustwom podatkowym, zabezpieczenie wpływów budżetowych, poprawa konkurencyjności, eliminacja z rynku nierzetelnych firm złomowych i zahamowanie rozwoju szarej strefy w sektorze odpadów i recyklingu, a także zapobieżenie przenoszenia się do Polski oszustw z państw, które wprowadziły u siebie mechanizm odwrotnego obciążenia w handlu złomem i uprawnieniami do emisji ww. gazów. Jest zatem w pełni uzasadnione, że przedmiotowa nowela weszła w życie z *vacatio legis* krótszym niż 14-dniowe.

Rzecznika stanowisko to nie przekonuje, prawo powinno dawać bowiem jego adresatom możliwość zaadaptowania się do nowych warunków.

2. Różnice w stawce podatku od towarów i usług na publikacje drukowane bądź wydawane na dyskach oraz na publikacje oferowane w formie cyfrowej

Rzecznik badał sprawę różnic w stawce podatku od towarów i usług na publikacje wydawane na nośnikach fizycznych (drukowane, wydawane na dyskach, taśmach) oraz te oferowane w formie zapisu cyfrowego (tzw. ebooki). Zgodnie z ustawą o podatku od towarów i usług, książki drukowane oraz wydane na dyskach, taśmach i innych nośnikach oznaczone symbolami ISBN oraz czasopisma specjalistyczne objęte są stawką 5%, gazety i czasopisma drukowane lub na nośnikach (dyskach, taśmach i innych) oznaczone symbolami ISSN objęte są stawką 7%

⁶¹¹ Pismo z 29 lutego 2012 r.

podatku. Ta sama publikacja wydana w formie cyfrowej traktowana jest jako usługa świadczona drogą elektroniczną i została objęta stawką 23%. Podobne rozróżnienie publikacji wydawanych w formie tradycyjnej oraz ebooków przewidziane jest również w prawie europejskim. Wydaje się tymczasem, że zróżnicowanie stawki podatku wyłącznie ze względu na nośnik, na którym zapisywana jest publikacja nie jest uzasadnione żadnymi obiektywnymi względami. Wprowadzanie różnic w sytuacji prawnej podmiotów gospodarczych na podstawie arbitralnych i dyskryminacyjnych kryteriów stanowi naruszenie konstytucyjnej gwarancji równości. Wyższa stawka podatku VAT nie sprzyja rozwojowi rynku usług elektronicznych ograniczając konkurencyjność polskich i europejskich podmiotów gospodarczych, a także nie służy upowszechnieniu dostępu do dóbr kultury na poziomie, na jakim byłoby to możliwe dzięki rozwojowi nowych technologii. Rzecznik zwróciła się⁶¹² do Ministra Administracji i Cyfryzacji o poinformowanie czy Ministerstwo planuje podjąć działania zmierzające do objęcia publikacji elektronicznych taką samą stawką podatku od towarów i usług, jaka obowiązuje w odniesieniu do pozostałych publikacji.

Odpowiedź do tej pory nie nadeszła.

Rzecznik zwróciła się⁶¹³ w powyższej sprawie również do Ministra Finansów, który wyjaśnił⁶¹⁴, że konieczność zachowania zgodności z prawem unijnym wymaga zastosowania przez Polskę do dostawy książek przesyłanych drogą elektroniczną podstawowej stawki VAT. Z opublikowanej na stronie internetowej Komisji Europejskiej tabeli stawek VAT obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej w 2012 r. wynika, że Francja i Luksemburg jako jedyne z 27 państw członkowskich zdecydowały się na zastosowanie w tym zakresie stawek obniżonych. Pozostałe państwa niezmiennie stosują do sprzedaży ebooków stawkę podstawową. Komisja zapowiedziała dokonanie w 2012 r. oceny istniejącej struktury stawek podatku VAT, a następnie po przeprowadzeniu stosownych konsultacji wystąpienie do

⁶¹² RPO-697281-I/12 z 10 maja 2012 r.

⁶¹³ RPO-697281-I/12 z 7 marca 2012 r.

⁶¹⁴ Pismo z 4 kwietnia 2012 r.

końca 2013 r. z projektem legislacyjnym. Jakakolwiek zmiana dyrektywy VAT będzie wymagała jednomyślności wszystkich państw członkowskich, co w kontekście dotychczas prowadzonej dyskusji na szczeblu unijnym w sprawie stawek obniżonych VAT może okazać się zadaniem dość trudnym.

W świetle tych wyjaśnień zmiana prawa krajowego musi być poprzedzona uprzednią zmianą prawa europejskiego. W ocenie Rzecznika nie ma przeszkód, aby inicjatorem takich zmian w prawie europejskim był polski rząd.

D. Podatek akcyzowy

1. Zwolnienia z podatku akcyzowego od sprzedanych olejów na cele opałowe

Rzecznik zgłosiła⁶¹⁵ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawiła następujące stanowisko: § 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1 i § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 1 stycznia 2004 r. są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że sprzedawca oleju opałowego pozbawiony jest prawa do zastosowania zwolnienia z podatku akcyzowego od sprzedanych olejów na cele opałowe, gdy odbierze od nabywcy oświadczenie o przeznaczeniu nabywanego oleju na te cele spełniające wszystkie wymogi formalne, lecz zawierające dane niezgodne z rzeczywistością.

Ze względu na właściwości fizykochemiczne oleje opałowe mogą mieć podwójne zastosowanie: jako paliwo grzewcze i jako paliwo napędowe. Oznacza to, że mogą być opodatkowane różnymi stawkami akcyzy. Taka sytuacja sprzyja nadużyciom. Stawkom obniżonym towarzyszy więc mechanizm kontroli rzeczywistego przeznaczenia olejów i paliw nabywanych do celów opałowych. Nakładając na sprzedawców paliw opałowych obowiązek pobierania oświadczeń i nie zabezpieczając środków zapewniających sprzedawcom możliwość dokonania realnej kontroli rzetelności tych oświadczeń, a jednocześnie obciążając ich

⁶¹⁵ RPO-699562-V/12 z 14 maja 2012 r., sygn. akt SK 14/12.

sankcjami podatkowymi, również w przypadku legitymowania się sfałszowanymi dokumentami, ustawodawca naruszył zasadę proporcjonalności. Ponadto skarżona regulacja narusza zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony prawa własności. Celem wprowadzenia obowiązku uzyskiwania oświadczeń było umożliwienie kontroli państwa nad obrotem olejami opałowymi. Cel ten nie został jednak osiągnięty, bowiem system oświadczeń nadal jest wadliwy.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

XX. Działalność gospodarcza

1. Warunki wykonywania przewozu okazjonalnego

Rzecznik otrzymywała skargi dotyczące zmian wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy o transporcie drogowym⁶¹⁶ w zakresie warunków wykonywania przewozu okazjonalnego. Skarżący kwestionowali wprowadzenie nowego wymogu konstrukcyjnego pojazdu warunkującego możliwość wykonywania usług w zakresie przewozu okazjonalnego. Zgodnie z brzmieniem nowego przepisu „przewóz okazjonalny wykonuje się pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 osób łącznie z kierowcą”. Okazjonalny przewóz osób samochodami przeznaczonymi do przewozu mniej niż 7 osób będzie możliwy jedynie samochodami zabytkowymi. Przedsiębiorcy zamierzający kontynuować prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przewozu okazjonalnego zostali zobowiązani do dostosowania tej działalności do nowych wymogów. Wprowadzone zmiany budzą wątpliwości natury konstytucyjnej. W sposób arbitralny dokonują bowiem znacznego ograniczenia sposobu wykonywania działalności gospodarczej w zakresie przewozów okazjonalnych, a w pewnym jego zakresie wręcz całkowicie wyłączają możliwość dalszego świadczenia dotychczasowych usług, nie wyjaśniając jednocześnie podstaw i powodów tak daleko idącej ingerencji. Rzecznik zwróciła się⁶¹⁷ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o zajęcie stanowiska, w tym o przedstawienie uzasadnienia dla wprowadzenia wymogu konstrukcyjnego dla pojazdu przeznaczonego do wykonywania przewozu okazjonalnego, a także rozważenie możliwości podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych, które umożliwiłyby wykonywanie przewozu okazjonalnego, bez względu na rodzaj pojazdu.

Minister nie podzielił⁶¹⁸ wątpliwości wyrażonych w wystąpieniu Rzecznika. Celem nowelizacji ustawy o transporcie drogowym było uporządkowanie rynku przewozów osób pojazdami osobowymi.

⁶¹⁶ Ustawa z 4 lutego 2011 r. (Dz.U. Nr 48, poz.247).

⁶¹⁷ RPO-683232-V/11 z 10 stycznia 2012 r.

⁶¹⁸ Pismo z 23 lutego 2012 r.

Znowelizowane przepisy nie zamykają możliwości wykonywania przewozów o faktycznie okazjonalnym charakterze. Część przedsiębiorców wykonujących dotychczas przewozy okazjonalne pojazdami samochodowymi przeznaczonymi konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 7 osób łącznie z kierowcą, nadal będzie miała możliwość wykonywania przewozów na podstawie przepisów ustawy o transporcie drogowym⁶¹⁹ dotyczących przewozów na potrzeby własne, które dla tego rodzaju działalności przewidują obowiązek posiadania zaświadczenia. Posiadacz takiego zaświadczenia, zawierając umowę cywilno-prawną dotyczącą organizacji np. imprezy o charakterze sportowym, kongresu, korzysta z uprawnień wynikających z posiadania takiego zaświadczenia w celu zabezpieczenia możliwości przewozu uczestnikom obsługiwanej imprezy. Przy czym przewóz taki ma mieć znamiona działalności pomocniczej w stosunku do realizowanego podstawowego zadania, wynikającego z umowy lub będącego częścią umowy na realizację zadania podstawowego. Wobec powyższego Ministerstwo nie przewiduje obecnie podjęcia prac nad zmianą przepisów w tej dziedzinie.

Rzecznik nie zgodziła się ze stanowiskiem Ministra i zwróciła się⁶²⁰ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o ponowne przeanalizowanie sprawy.

Tym razem Minister podzielił⁶²¹ argumenty przedstawione w wystąpieniu Rzecznika. Posłowie Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska opracowali projekt ustawy zmieniający zasady wykonywania tych przewozów. W toku prac rząd poparł ten projekt, co pozwoliło na uchwalenie ustawy. Znowelizowana ustawa o transporcie drogowym przewiduje możliwość wykonywania przewozów okazjonalnych samochodami osobowymi przeznaczonymi konstrukcyjnie do przewozu poniżej 7 osób łącznie z kierowcą. Ustawa określa również zasadnicze cechy oraz warunki przewozu okazjonalnego samochodami osobowymi, a jej wejście w życie umożliwi przedsiębiorcom prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przewozów okazjonalnych. Jednocześnie w

⁶¹⁹ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, z późn. zm.).

⁶²⁰ RPO-683232-V/11 z 5 kwietnia 2012 r.

⁶²¹ Pismo z 17 maja 2012 r.

odpowiedzi wyrażono przekonanie, że znowelizowana ustawa o transporcie drogowym uporządkuje rynek przewozów okazjonalnych samochodami osobowymi, a normy prawne w niej zawarte zapewnią zachowanie równej konkurencji na rynku przewozu osób samochodami osobowymi i wyeliminują niepożądane zjawiska w przewozach mających cechy przewozów taksówkowych.

2. Prawa nabyte przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odpadów komunalnych oraz sytuacja właścicieli nieruchomości posiadających zawarte z nimi umowy cywilnoprawne

W związku z nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dokonaną na mocy ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw⁶²² pojawił się problem dotyczący praw nabytych po stronie przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych oraz sytuacji właścicieli nieruchomości posiadających zawarte z nimi umowy cywilnoprawne. W ustawie o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw brak jest przepisów intertemporalnych odnoszących się do przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych na podstawie posiadanych ważnych, wydawanych na lat dziesięć zezwoleń. Brak też regulacji rozstrzygających byt prawny umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z tymi przedsiębiorcami. Nie wiadomo zatem, czy wprowadzenie obowiązku ponoszenia powszechnej daniny publicznej (opłaty za gospodarowanie odpadami) stanowić ma podstawę do wypowiedzenia tych umów. Wymuszenie przez prawodawcę rozwiązania umów cywilnoprawnych stanowić będzie również zagrożenie dla szerokiej rzeszy przedsiębiorców prowadzących działalność w omawianym zakresie w zaufaniu do pewności i stabilności prawa stanowionego przez państwo. Przyjęte rozwiązania mogą pozostawać w sprzeczności z zasadami swobody działalności gospodarczej, ochrony praw nabytych oraz należytego zabezpieczenia interesów w toku. Rzecznik zwróciła się⁶²³ do

⁶²² Ustawa z 1 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 897, z późn. zm.).

⁶²³ RPO-680611-V/11 z 4 grudnia 2012 r.

Ministra Środowiska o zajęcie stanowiska w zasygnalizowanych kwestiach. Dotychczas nie wpłynęło stanowisko Ministra w tej sprawie.

XXI. Ruch drogowy

1. Niezgodność z Konstytucją przepisów Prawa o ruchu drogowym, upoważniających ministra właściwego do spraw transportu do uregulowania w rozporządzeniu zadań Inspekcji Transportu Drogowego polegających na gromadzeniu, przetwarzaniu, udostępnianiu i usuwaniu danych i obrazów pojazdów naruszających przepisy ruchu drogowego

Na mocy upoważnienia zawartego w art. 129 g ust. 4 Prawa o ruchu drogowym⁶²⁴ minister właściwy do spraw transportu został umocowany do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu, trybu oraz warunków technicznych gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych, uwzględniając dokumentację i zakres czynności niezbędnych do przeprowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia oraz konieczność ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem. Ustawodawca powierzył uregulowanie opisanej wyżej materii ministrowi właściwemu do spraw transportu. Tymczasem z art. 51 ust. 5 Konstytucji wynika, że zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o jednostce określa ustawa. Art. 51 ust. 5 Konstytucji nie pozwala więc na przekazanie tej materii do uregulowania w akcie normatywnym rangi rozporządzenia. W ocenie Rzecznika okoliczność ta powoduje niezgodność art. 129 g ust. 4 Prawa o ruchu drogowym z art. 51 ust. 5 Konstytucji. Rzecznik zwróciła się⁶²⁵ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o zajęcie stanowiska w sprawie, a także ewentualne podjęcie czynności w celu dostosowania obowiązujących przepisów do porządku konstytucyjnego.

W odpowiedzi poinformowano⁶²⁶ Rzecznika o prowadzonych pracach nad projektem rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych. Jednocześnie podkreślono, że pomimo braku aktu

⁶²⁴ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.).

⁶²⁵ RPO-713684-II/12 z 4 października 2012 r.

⁶²⁶ Pismo z 31 października 2012 r.

wykonawczego kierujący pojazdami naruszający przepisy ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości nie mogą skutecznie kwestionować prawidłowości nałożonych na nich kar za wykroczenia zarejestrowane i ujawnione przez urządzenia rejestrujące. Ponadto w odpowiedzi nie podzielono opinii o niekonstytucyjności regulacji zawartej w art. 129 g ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Rzecznik nie podziela opinii Ministra, stąd też zostały podjęte prace mające na celu poddanie upoważnienia ustawowego ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

2. Problemy z wezwaniami kierowanymi do właścicieli lub posiadaczy pojazdów w związku z przekroczeniem prędkości

Do Rzecznika wpływały sprawy przedstawiające problem związany z kierowanymi do właścicieli lub posiadaczy pojazdów wezwaniami Policji, Straży Miejskiej i Gminnej oraz Inspekcji Transportu Drogowego do wskazania kierującego pojazdem, w związku z ujawnieniem wykroczenia drogowego polegającego na przekroczeniu prędkości zarejestrowanego przez fotoradar. Wezwania zawierały pouczenie, że niewskazanie kierującego pojazdem, który miał dopuścić się wskazanego wykroczenia, powodować będzie ukaranie właściciela (posiadacza) pojazdu. Otrzymanie wezwania po kilku miesiącach od daty wykroczenia, bez prawa wglądu w akta sprawy i bez możliwości zapoznania się ze zdjęciem z fotoradaru, w wielu przypadkach czyni ustawowy obowiązek niemożliwym do spełnienia. W państwie prawa nakładanie obowiązków na obywateli, pod groźbą kary, przy jednoczesnym ukształtowaniu systemu prawa w taki sposób, który uniemożliwia spełnienie owego obowiązku, jest niedopuszczalne. Szczególne wątpliwości budzi sytuacja, w której właściciel lub posiadacz pojazdu, pod rygorem odpowiedzialności za wykroczenie, obowiązany jest wskazać osobę najbliższą, której powierzył pojazd do kierowania. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczyły również uprawnień Inspekcji Transportu Drogowego do prowadzenia postępowania w sprawie o wykroczenie polegające na niewskazaniu przez właściciela lub posiadacza pojazdu, komu powierzył pojazd do używania lub użytkowania w oznaczonym czasie. Rzecznik

zwróciła się⁶²⁷ do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister Sprawiedliwości podzielił⁶²⁸ pogląd Rzecznika, że umożliwienie osobie wezwanej zapoznanie się z zarejestrowanym obrazem umożliwiłoby jednocześnie rzetelne wypełnienie ustawowego obowiązku. Minister podzielił również stanowisko Rzecznika, zgodnie z którym uprawnienie Inspekcji Transportu Drogowego do prowadzenia czynności wyjaśniających, kierowania do sądu wniosków o ukaranie i oskarżania przed sądem nie może być rozszerzane poza wykroczenia polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości i niezastosowanie się do sygnałów świetlnych. Natomiast odnosząc się do wątpliwości Rzecznika dotyczących sytuacji, w której na właściciela lub posiadacza pojazdu nakłada się prawny obowiązek obciążania swymi zeznaniami osoby najbliższej, zaś uchylenie się od tego obowiązku powoduje odpowiedzialność właściciela (posiadacza) pojazdu za wykroczenie, Minister stwierdził, że sugerowana przez Rzecznika zmiana w znacznej ilości przypadków prowadziłaby do faktycznego zniesienia odpowiedzialności rzeczywistego sprawcy wykroczenia, a często stanowiłaby zachętę do nadużywania prawa do uchylenia się od odpowiedzi.

Powyższa sprawa w dalszym ciągu jest prowadzona przez Rzecznika. Wsparcia w tym zakresie udzielił Rzecznikowi Prokurator Generalny, kwestionując we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego zgodność z Konstytucją przepisów nakładających na właścicieli (posiadaczy) pojazdów obowiązek wskazania, pod groźbą sankcji za wykroczenie, kierującego pojazdem. Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny⁶²⁹.

⁶²⁷ RPO-712996-II/12, pisma z 30 listopada i 1 grudnia 2012 r.

⁶²⁸ Pismo z 24 grudnia 2012 r.

⁶²⁹ Sygn. akt K 3/13.

XXII. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

A. Wykonywanie kar i środków karnych

1. Wykonywanie kar wobec osób, które nie odbywają prawomocnie orzeczonej kary pozbawienia wolności

Rzecznik od wielu lat interesuje się problemem wykonywania kar wobec osób, które z różnych przyczyn nie odbywają prawomocnie orzeczonej kary pozbawienia wolności. W 2009 r. wystąpił⁶³⁰ w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości, zwracając szczególną uwagę na wysoką liczbę osób, których ten problem dotyczy. W odpowiedzi Rzecznik otrzymał zapewnienie, że przygotowywany projekt zmieniający Kodeks karny wykonawczy z pewnością przyczyni się do zmniejszenia liczby skazanych oczekujących na wykonanie orzeczonych wobec nich kar pozbawienia wolności, m.in. poprzez likwidację instytucji odroczenia i przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności. Ponadto projekt ten zakładał znacznie częstsze stosowanie warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności na etapie postępowania wykonawczego. Nowelizacja Kodeksu karnego wykonawczego nie wprowadziła powyższych zmian. Kodeks karny wykonawczy wyraźnie stanowi, że postępowanie wykonawcze wszczyna się bezzwłocznie, gdy orzeczenie stało się wykonalne. Owa bezzwłoczność wykonania orzeczenia łączy się bezpośrednio z art. 45 ust. 1 Konstytucji, tj. prawem do uzyskania wyroku sądowego, co oznacza także stworzenie procedur efektywnego wykonywania zapadłych wyroków. Taki stan rzeczy wskazuje na potrzebę podejmowania odpowiednich działań, które doprowadzą do skuteczniejszego egzekwowania orzeczeń skazujących na bezwzględną karę pozbawienia wolności. Rzecznik zwróciła się⁶³¹ do Ministra Sprawiedliwości o udzielenie informacji, jakie działania podejmowane są przez Ministerstwo w celu rozwiązania przedstawionego problemu.

⁶³⁰ Informacja RPO za 2009 r., str. 339.

⁶³¹ RPO-637783-II/12 z 5 czerwca 2012 r.

W odpowiedzi poinformowano⁶³² Rzecznika, że kwestia prawidłowego wykonywania orzeczeń karnych, w tym również w przedmiocie wykonywania orzeczonych kar pozbawienia wolności, jest kontrolowana na bieżąco przez prezesów sądów powszechnych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego i analizowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego. Fakt nieosadzenia skazanych w jednostkach penitencjarnych w celu wykonania kary pozbawienia wolności, w istocie wynika albo ze skorzystania przez nich z istniejących instytucji prawnych w postaci odroczenia wykonania kary, zawieszenia wykonania postępowania wykonawczego np. z powodu choroby psychicznej, warunkowego zawieszenia wykonania kary albo z powodów faktycznych, np. ukrywania się ich przed osadzeniem. Sytuacja w tym zakresie w dalszym ciągu będzie monitorowana przez Rzecznika.

2. Obowiązek zapewnienia osadzonym odpowiednich środków higieny osobistej

Skazany ma obowiązek przestrzegania higieny osobistej i czystości pomieszczeń, w których przebywa. Skazany ma również prawo do odpowiednich warunków higieny. Administracja jednostek penitencjarnych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych⁶³³ wydaje osadzonym odzież, bieliznę, obuwie, pościel, środki higieny, konserwacji oraz sprzęt stołowy. Treść skarg oraz ustalenia z wizytacji jednostek penitencjarnych wskazują w opinii Rzecznika na potrzebę nowelizacji przepisów poprzez dodanie do listy środków higienicznych wydawanych osadzonym szamponu do włosów, który nie jest obecnie ujęty wśród artykułów higieny osobistej oraz zmianę ilości wydawanych środków higienicznych. Środki te (zwłaszcza maszynki do golenia, papier toaletowy) są wydawane osadzonym zbyt rzadko – tylko raz w miesiącu. Rozporządzenie powinno również regulować kwestię wydawania osadzonym środka do czyszczenia naczyń.

⁶³² Pismo z 3 lipca 2012 r.

⁶³³ Rozporządzenie z 17 października 2003 r. (Dz.U. Nr 186, poz. 1820).

Obowiązek zapewnienia osadzonym odpowiednich środków higieny osobistej wynika również z generalnej zasady wykonywania kary pozbawienia wolności w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego oraz zakazujący niehumanitarnego albo poniżającego traktowania. Rzecznik zwróciła się⁶³⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o odniesienie się do przedstawionej w wystąpieniu propozycji nowelizacji rozporządzenia w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Minister uznał⁶³⁵ za zasadne uwagi przedstawione w wystąpieniu Rzecznika i poinformował, że Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z Centralnym Zarządem Służby Więziennej, podejmie prace legislacyjne w celu rozwiązania zgłoszonych problemów, tak aby poruszona problematyka była w pełni zgodna z rozwiązaniami przewidzianymi w obowiązujących przepisach, jak też w Regułach minimalnych ONZ i Europejskich Regułach Więziennych.

3. Instalowanie w jednostkach penitencjarnych kamer w pomieszczeniach do kontroli osobistej oraz w salach do udzielania tzw. widzeń bezdozorowych

Do Rzecznika wpływały skargi osób pozbawionych wolności, które wskazywały, iż w pomieszczeniach do kontroli osobistej oraz w salach do udzielania tzw. widzeń bezdozorowych zamontowane są kamery. Praktyka instalowania kamer w salach widzeń bezdozorowych została również zaobserwowana przez pracowników Biura RPO podczas wizytacji jednostek penitencjarnych. Wśród pomieszczeń, z których obraz jest przekazywany do monitorów lub innych urządzeń, w sposób uniemożliwiający ukazywanie intymnych części ciała skazanego, w przepisach nie zostały wymienione pomieszczenia do kontroli osobistej osadzonych. W ocenie Rzecznika obraz z kamery zainstalowanej w pomieszczeniu do kontroli osobistej powinien być przekazywany w sposób uniemożliwiający ukazywanie intymnych części ciała bądź należałoby odstąpić od montowania kamer w tych pomieszczeniach. Natomiast instalowanie kamer w salach widzeń bezdozorowych jest nie do

⁶³⁴ RPO-550137-II/07 z 1 lutego 2012 r.

⁶³⁵ Pismo z 29 lutego 2012 r.

pogodzenia z intencją ustawodawcy, który nakazał odstąpić od wymogu nadzoru nad skazanym i osobami go odwiedzającymi, przyznając mu większą swobodę i szerszy zakres prywatności podczas tego widzenia. Przepisy de facto umożliwiają instalowanie kamer we wszystkich pomieszczeniach jednostki penitencjarnej, jednakże przy podejmowaniu decyzji o miejscu zainstalowania kamery należy mieć na względzie jego przeznaczenie oraz ratio legis innych przepisów dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności. Rzecznik zwróciła się⁶³⁶ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Dyrektor nie podzielił⁶³⁷ przedstawionej przez Rzecznika interpretacji przepisów, wskazując, że przepisy określają formę nagradzania osadzonych jako widzenie bez osoby dozorującej, a nie jako widzenie bezdozorowe. Podtrzymując swoje stanowisko w przedstawionej sprawie, Rzecznik zwróciła się⁶³⁸ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań zmierzających do zmiany opisanej praktyki i zapewnienia skazanym oraz ich rodzinom właściwych warunków odbywania widzeń bez osoby dozorującej.

Minister wyjaśnił⁶³⁹, że monitorowanie widzeń bez osoby dozorującej, w tym widzeń w oddzielnym pomieszczeniu jest fakultatywne. O stosowaniu monitorowania w określonych miejscach i pomieszczeniach decyduje dyrektor zakładu karnego, mając na celu zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w zakładzie karnym. Zezwolenie na widzenie bez osoby dozorującej, podobnie jak zezwolenie na widzenie w oddzielnym pomieszczeniu bez osoby dozorującej, są nagrodami, które mogą zostać przyznane skazanemu wyróżniającemu się dobrym zachowaniem w czasie odbywania kary pozbawienia wolności. Z uwagi na nagrodowy charakter widzenia, powinny one odbywać się bez stosowania monitoringu w takim pomieszczeniu, a w przypadku istnienia wątpliwości

⁶³⁶ RPO-680042-II/11 z 1 lutego 2012 r.

⁶³⁷ Pismo z 6 marca 2012 r.

⁶³⁸ RPO-680042- II/11 z 6 września 2012 r.

⁶³⁹ Pismo z 28 września 2012 r.

dyrektora co do bezpieczeństwa tego rodzaju nagroda nie powinna być przyznawana.

4. Zasady konwojowania przez Policję osób pozbawionych wolności

Na tle skarg badanych przez Rzecznika ujawnił się problem konwojowania etapowego organizowanego przez Policję. Konwoje takie trwają długo i w trakcie ich realizacji osoby konwojowane pozbawione są prawa do 8-godzinnej snu w ciągu doby. Ponadto wnioskodawcy żalili się na warunki bytowe, w jakich muszą przebywać w Centralnym Punkcie Wymiany Osób Konwojowanych Etapowo. Przeprowadzone postępowania wyjaśniające potwierdziły te zarzuty. Skazany korzysta z niezbędnego dla zdrowia wypoczynku, w szczególności z prawa do 8-godzinnej snu w ciągu doby. Przerwy humanitarne organizowane w trakcie konwoju, nie umożliwiają skazanym lub tymczasowo aresztowanym niezbędnego dla zdrowia wypoczynku. Rzecznik dostrzegła potrzebę podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania sposobu postępowania z osobami konwojowanymi na poziomie aktów powszechnie obowiązującego prawa. Obowiązujące regulacje prawne dotyczące zasad konwojowania przez Policję zostały sformułowane bardzo ogólnie. W ocenie Rzecznika niezbędne jest, aby działaniami legislacyjnymi objąć również kwestie funkcjonowania Centralnego Punktu Wymiany Osób Konwojowanych Etapowo oraz Sektorowych Punktów Wymiany Osób Konwojowanych. Osoby konwojowane przebywają w pomieszczeniach przeludnionych, często nadmiernie zadymionych, które nie zapewniają możliwości odpoczynku, spożycia posiłku, przygotowania ciepłego napoju. Rzecznik zwróciła się⁶⁴⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz spowodowanie uregulowania, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, sytuacji związanej z konwojowaniem etapowym przez Policję osób pozbawionych wolności. Uregulowanie to powinno zapewniać w trakcie trwania konwoju realizację prawa do 8-godzinnej snu w ciągu doby.

⁶⁴⁰ RPO-640895-II/10 z 24 lutego 2012 r.

W odpowiedzi Minister potwierdził⁶⁴¹, że problematyka sposobu postępowania z osobami konwojowanymi nie jest uregulowana w sposób kompleksowy w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

W piśmie do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwróciła się⁶⁴² o podjęcie stosownych działań w celu zagwarantowania osobom pozbawionym wolności, konwojowanym do innej jednostki penitencjarnej, prawa do wyżywienia, zgodnie z którym skazany otrzymuje trzy razy dziennie posiłki o odpowiedniej wartości odżywczej, w tym co najmniej jeden posiłek gorący, z uwzględnieniem zatrudnienia i wieku skazanego, a w miarę możliwości także wymogów religijnych i kulturowych, oraz napój do zaspokajania pragnienia.

Minister podzielił⁶⁴³ stanowisko przedstawione w wystąpieniu Rzecznika i poinformował, że CZSW wystąpił do dyrektorów okręgowych Służby Więziennej o zgłoszenie propozycji zmierzających do zmiany zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej określającego szczegółowy sposób realizacji uprawnień osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych do wyżywienia⁶⁴⁴. Celem tych działań jest wypracowanie uregulowań, które zagwarantują osadzonym trzy posiłki dziennie, w tym co najmniej jeden gorący, niezależnie od udziału w czynnościach procesowych lub w transportowaniu.

5. Realizacja przez Policję doprowadzeń sprawców pomiędzy zakładami psychiatrycznymi i zakładami leczenia odwykowego przeznaczonymi do wykonywania środków zabezpieczających

W ocenie Rzecznika istnieje konieczność nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających⁶⁴⁵. Obecnie przeniesienie sprawcy pomiędzy zakładami wykonującymi środek

⁶⁴¹ Pismo z 20 czerwca 2012 r.

⁶⁴² RPO-640895-II/10 z 28 marca 2012 r.

⁶⁴³ Pismo z 16 kwietnia 2012 r.

⁶⁴⁴ Zarządzenie z 13 sierpnia 2010 r. Nr 48/2010.

⁶⁴⁵ Rozporządzenie z 10 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1854, z późn. zm.).

zabezpieczający wykonuje Policja, korzystając w uzasadnionych przypadkach z pomocy fachowego personelu medycznego zakładu, w którym sprawca przebywał. Zmiana przepisów w tym zakresie powinna doprowadzić do sytuacji, w której, w przypadku przewozów sprawców pomiędzy zakładami psychiatrycznymi, osoby chore będą miały możliwość uzyskania w trakcie przewozów pomocy fachowego personelu medycznego. Należy także rozważyć czy w takich sytuacjach przewóz nie powinien być wykonywany przez personel zakładu psychiatrycznego, z uwzględnieniem udziału Policji. W przypadku przewozów pomiędzy zakładami leczenia odwykowego podmiot realizujący przewóz powinien być zobowiązany do każdorazowego uzyskania opinii lekarzy ośrodka, w którym środek zabezpieczający wobec sprawcy był wykonywany, w przedmiocie kwalifikacji istniejącej sytuacji w kategoriach przypadku uzasadniającego potrzebę udziału personelu medycznego w transportowaniu danej osoby. Rzecznik zwróciła się⁶⁴⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Zdrowia o rozważenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych.

Minister Spraw Wewnętrznych poinformował⁶⁴⁷, że w opinii resortu na poparcie zasługuje postulat odnoszący się do nowelizacji wskazanych w wystąpieniu regulacji prawnych w sposób umożliwiający zapewnienie uczestnictwa i pomocy fachowego personelu medycznego podczas przenoszenia przez Policję sprawcy do zakładu psychiatrycznego lub odwykowego. Mając jednakże na uwadze, że problematyka ta została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających, organem właściwym do podjęcia prac legislacyjnych w tym zakresie pozostaje Minister Zdrowia.

Minister Zdrowia zauważył⁶⁴⁸ w odpowiedzi, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, decyzję o udziale personelu medycznego

⁶⁴⁶ RPO-663026-XVIII/10 z 19 kwietnia 2012 r.

⁶⁴⁷ Pismo z 17 maja 2012 r.

⁶⁴⁸ Pismo z 4 września 2012 r.

podczas przewożenia pacjenta pomiędzy podmiotami leczniczymi może podjąć wyłącznie lekarz. Nowelizacja rozporządzenia zaproponowana przez Rzecznika narzucałaby obowiązek obecności personelu medycznego podczas każdego transportu, nawet jeśli nie wskazują na to przesłanki medyczne. Minister dostrzega co prawda konieczność doprecyzowania przepisów określających zasady uczestnictwa personelu medycznego w przewożeniu pacjentów pomiędzy podmiotami leczniczymi, niemniej jednak uważa, że odpowiednim miejscem na takie zmiany jest Kodeks karny wykonawczy, który powinien zawierać szczegółowe regulacje dotyczące praw i obowiązków osób, wobec których wykonywany jest środek zabezpieczający.

W związku z rysującym się w tym zakresie negatywnym sporem kompetencyjnym, Rzecznik rozważy zainteresowanie tym problemem Prezesa Rady Ministrów.

6. Stan zaludnienia jednostek penitencjarnych

W trakcie wizytacji przeprowadzanych przez pracowników Biura RPO w zakładach karnych i aresztach śledczych analizie poddawany był m. in. stan zaludnienia jednostek penitencjarnych. Zaludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych na dzień 23 marca 2012 r. wyniosło 100,2%. Przeprowadzone wizytacje wykazały, że w części jednostek penitencjarnych stosowana była praktyka wykorzystywania na potrzeby cel mieszkalnych izb chorych, cel do wykonywania kary dyscyplinarnej umieszczenia w celi izolacyjnej, cel przeznaczonych dla skazanych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu. W rozumieniu Zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie ustalania pojemności jednostek penitencjarnych⁶⁴⁹, pomieszczeniami mieszkalnymi przeznaczonymi do okresowego zakwaterowania osadzonych są, obok cel mieszkalnych, także cele izolacyjne oraz izby chorych. Włączanie do pojemności zakładów karnych i aresztów śledczych miejsc zakwaterowania w wymienionych celach, przy jednoczesnym niewliczeniu do stanu zaludnienia jednostki

⁶⁴⁹ Zarządzenie z 30 stycznia 2012 r. Nr 7/2012.

zakwaterowanych w nich osób, przyczyni się do zwiększenia poziomu zaludnienia jednostek penitencjarnych w stosunku do wykazywanego w aktualnych statystykach. Zmniejszenie poziomu zaludnienia jednostek penitencjarnych nie może być jednak dokonywane w drodze technicznego zabiegu związanego z określonym sposobem obliczania pojemności zakładów karnych i aresztów śledczych. Dlatego Rzecznik zwróciła się⁶⁵⁰ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o rozważenie możliwości zmiany omawianego Zarządzenia.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁵¹ Rzecznika, że obecny sposób ustalania pojemności jednostek penitencjarnych odzwierciedla faktyczną liczbę miejsc zakwaterowania dla osadzonych w całej jednostce penitencjarnej, rzeczywiste rozmieszczenie osadzonych w celach, oddziałach mieszkalnych i poza oddziałami mieszkalnymi. W konsekwencji wszystkie opracowywane przez Służbę Więzienną statystyki odpowiadają stanowi faktycznemu. Rozwiązanie sugerowane w wystąpieniu Rzecznika spowodowałoby niezgodne ze stanem rzeczywistym zwiększenie stanu zaludnienia oddziałów mieszkalnych, jednocześnie nie wskazywałoby miejsc faktycznego przebywania osadzonych czasowo umieszczonych w celach mieszkalnych poza oddziałem mieszkalnym.

Problem zaludnienia jednostek penitencjarnych w dalszym ciągu będzie jednak pozostawał w kręgu zainteresowań Rzecznika z uwagi na potrzebę respektowania zakazów niehumanitarnego lub poniżającego traktowania.

7. Rozmowy telefoniczne osób pozbawionych wolności z obrońcą oraz pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym

Pracownicy Biura RPO przeprowadzili czynności mające na celu ustalenie, w jaki sposób jest realizowane prawo osadzonych do telefonicznego kontaktu z obrońcą oraz pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym. Analiza informacji uzyskanych w trakcie badań pozwala na stwierdzenie, że uregulowanie prawne tego zagadnienia

⁶⁵⁰ RPO-665674-VII/11 z 29 marca 2012 r.

⁶⁵¹ Pismo z 23 kwietnia 2012 r.

jest niepełne. Kwestią podstawową, która powinna znaleźć wyraz w obowiązujących przepisach, jest określenie przez ustawodawcę częstotliwości i godzin, w jakich można te rozmowy prowadzić, jak i czasu ich trwania. W ocenie Rzecznika i Dyrektora Generalnego Służby Więziennej czas trwania takich rozmów telefonicznych nie może być limitowany. Według Dyrektora Generalnego Służby Więziennej rozmowy te winny być prowadzone tylko w godzinach pracy administracji. Z takim stanowiskiem nie można się jednak zgodzić. Ponadto rozmowy telefoniczne z obrońcą oraz pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym odbywają się z tych samych aparatów telefonicznych, z których realizowane są pozostałe rozmowy podlegające kontroli. Skazany, a także jego pełnomocnik nie ma żadnych gwarancji, że rozmowa z obrońcą lub pełnomocnikiem jednak nie jest kontrolowana. Sygnalizowane problemy są aktualne także w kontaktach telefonicznych osób tymczasowo aresztowanych z obrońcą oraz pełnomocnikiem będącym adwokatem albo radcą prawnym. We wcześniejszych pismach⁶⁵² Minister Sprawiedliwości przedstawił stanowisko, zgodnie z którym zakaz prowadzenia rozmów telefonicznych przez tymczasowo aresztowanych nie ma zastosowania do ich kontaktów telefonicznych z obrońcą lub pełnomocnikiem będącym adwokatem albo radcą prawnym. Natomiast Dyrektor Generalny Służby Więziennej wskazał, że Służba Więzienna nie zezwala na takie kontakty telefoniczne tymczasowo aresztowanych. Rzecznik zwróciła się⁶⁵³ do Ministra Sprawiedliwości o ponowne zajęcie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁵⁴ Rzecznika, że z obowiązujących przepisów wynika, że korzystanie przez skazanych z aparatów telefonicznych, w zasadzie nie jest ograniczone w żadnym z typów zakładów karnych, z tym że rozmowy skazanych w zakładach karnych typu zamkniętego podlegają kontroli administracji zakładu karnego. Co do zasady, tymczasowo aresztowany korzysta co najmniej z takich uprawnień, jakie przysługują skazanemu odbywającemu karę pozbawienia

⁶⁵² Informacja RPO za 2010 r., str. 250-251.

⁶⁵³ RPO-681173-II/11 z 10 maja 2012 r.

⁶⁵⁴ Pismo z 5 czerwca 2012 r.

wolności, z uwzględnieniem wyjątków przewidzianych w k.k.w. Tymczasowo aresztowany ma prawo do porozumiewania się z obrońcą lub pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym podczas nieobecności innych osób oraz korespondencyjnie. Wydaje się, że nie ma regulacji w przepisach prawa, które wykluczałyby uznanie, iż wskazane powyżej prawo do porozumiewania się z obrońcą lub pełnomocnikiem będącym adwokatem albo radcą prawnym obejmuje kontaktowanie się za pomocą aparatu telefonicznego. Stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości w tej kwestii jest znane Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej.

8. Możliwość gromadzenia przez osoby pozbawione wolności środków pieniężnych na rachunku bankowym, przeznaczonych na utrzymanie po zwolnieniu z zakładu karnego

W dniu 1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw⁶⁵⁵, która umożliwia przekazywanie, na wniosek skazanego, zgromadzonych środków, m.in. na wybrany rachunek bankowy. Niedookreślenie w znowelizowanym przepisie pojęcia „wybrany rachunek bankowy” może zniweczyć cel gromadzenia przez skazanych przedmiotowych środków. Celem gromadzenia środków pieniężnych w tzw. „żelaznej kasie” jest zapewnienie skazanemu w chwili zwolnienia z zakładu karnego środków na przejazd do miejsca zamieszkania i na utrzymanie w czasie pierwszych dni po zwolnieniu. Jeśli skazany ma możliwość nieograniczonego wyboru rachunku bankowego, to przedmiotowe środki może przekazać innej osobie na dowolny cel. Osoby pozbawione wolności w pismach kierowanych do Rzecznika wskazywały, że chcąc skorzystać z nowej możliwości gromadzenia tych środków, otrzymują od administracji informację, że w dniu zwolnienia środki przekazane na rachunek bankowy nie będą wypłacane w siedzibie jednostki penitencjarnej. Oznacza to, że skazany, dysponując środkami na rachunku bankowym, nie będzie miał dostępu do środków finansowych zapewniających mu możliwość dotarcia

⁶⁵⁵ Ustawa z 16 września 2011 r. (Dz.U. Nr 240, poz. 1431).

do banku, w celu ich wypłacenia. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy skazany będzie opuszczał zakład karny położony w miejscowości, w której brak jest przedstawicielstw bankowych. Ponadto wnioskodawcy informowali o możliwości prowadzenia egzekucji sądowej ze środków przekazanych na wybrany rachunek bankowy, którego skazany jest właścicielem lub współwłaścicielem, mimo że istnieje ich kodeksowa ochrona. Rzecznik zwróciła się⁶⁵⁶ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie kolejnej inicjatywy ustawodawczej, która pozwoli uniknąć nieprawidłowości wskazanych w wystąpieniu.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁵⁷ Rzecznika, że Departament Prawa Karnego rozważa podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie dysponowania przez skazanych środkami pieniężnymi przeznaczonymi na przejazd do miejsca zamieszkania i na utrzymanie, poprzez ich przekazanie na dowolnie wybrany rachunek bankowy (należący do skazanego lub do osoby trzeciej), z ograniczeniem możliwości dostępu do tych środków przed dniem zwolnienia skazanego z zakładu karnego (w szczególności poprzez założenie skazanemu przez jednostkę penitencjarną lub przez osobę trzecią konta lub subkonta z takim zastrzeżeniem).

9. Dokumentowanie przez Służbę Więzienną faktu przeprowadzenia kontroli osobistej

W skargach kierowanych do Rzecznika osadzeni sygnalizowali, że w związku z częstymi kontrolami osobistymi doznają uczucia poniżenia i niejednokrotnie kontrole te odbierają jako szykany ze strony Służby Więziennej. Tego typu kontrola musi mieć miejsce w sytuacjach uzasadnionych. Kontrola osobista stanowi bardzo daleko idącą ingerencję w sferę prywatności osoby pozbawionej wolności, bowiem polega na oględzinach ciała oraz sprawdzeniu odzieży, bielizny i obuwia. W związku z powyższym Rzecznik zaproponowała odnotowywanie faktu kontroli osobistej (dzień, godzina, miejsce, osoba kontrolowana, osoba kontrolująca, uzasadnienie kontroli) w dokumentacji Służby Więziennej.

⁶⁵⁶ RPO-696969-II/12 z 15 maja 2012 r.

⁶⁵⁷ Pismo z 17 października 2012 r.

Stanowisko Rzecznika jest również podyktowane występującą często potrzebą badania zarzutów przez przełożonych funkcjonariuszy oraz przez organy zewnętrzne (sądy powszechne, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, sędziego penitencjarnego, inne organy). Opracowywany projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej nie zawiera obowiązku dokumentowania przez Służbę Więzienną faktu przeprowadzenia kontroli i odnotowania wskazanych wyżej informacji. Rzecznik zwróciła się⁶⁵⁸ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o rozważenie wprowadzenia takiego wymogu.

W odpowiedzi Dyrektor przekazał⁶⁵⁹ stanowisko Centralnego Zarządu Służby Więziennej, zgodnie z którym dotychczasowy sposób prowadzenia kontroli osobistych sprawdził się w praktyce i nie powinien być zmieniany. Kontrola osobista osadzonego w każdym przypadku jest uzasadniona względami porządku lub bezpieczeństwa. Dlatego nie można zgodzić się z twierdzeniem, że kontrole osobiste są realizowane w oderwaniu od przesłanek materialnych ich dokonania. W 2011 r., na ogólną liczbę 41 120 skarg, zaledwie 764 dotyczyło wszystkich rodzajów kontroli realizowanych w jednostkach penitencjarnych (w tym kontroli osobistych, pobieżnych, cel mieszkalnych i innych pomieszczeń, paczek, itp.). Jest to zaledwie 1,85 % ogólnej liczby zgłaszanych skarg, a więc należy przyjąć, że problem skargowości na sposób przeprowadzania kontroli osobistych jest marginalny.

Problem ten w dalszym ciągu będzie analizowany przez Rzecznika. Nie jest bowiem istotny, na co zdaje się wskazywać otrzymana odpowiedź, jego wymiar statystyczny, lecz przestrzeżenie w konkretnym przypadku standardów ochrony praw jednostki, w tym przypadku nietykalności osobistej i wolności osobistej.

⁶⁵⁸ RPO-686466-II/11 z 25 czerwca 2012 r.

⁶⁵⁹ Pismo z 12 lipca 2012 r.

10. Zapewnienie osadzonym przetransportowanym do innej jednostki penitencjarnej wyżywienia zgodnego z zaleceniami lekarskimi

Do Rzecznika wpływały skargi osadzonych, którzy żalili się, że po przetransportowaniu do innej jednostki penitencjarnej nie otrzymywali wyżywienia zgodnego z zaleceniami lekarskimi sformułowanymi w poprzedniej jednostce. Ustalenia dokonane w toku badania tych skarg wykazały, że po przetransportowaniu osadzony, niezależnie od podjętych w poprzedniej jednostce decyzji lekarskich, otrzymuje wyżywienie według normy podstawowej do czasu zbadania przez lekarza i wydania decyzji w sprawie żywienia dietetycznego. W opinii Rzecznika taka praktyka jest nieprawidłowa. Skazany ma prawo do wyżywienia odpowiedniego ze względu na zachowanie zdrowia. Usprawiedliwienia dla ignorowania zaleceń lekarskich nie może stanowić fakt przetransportowania osadzonego do innego zakładu karnego. Rzecznik zwróciła się⁶⁶⁰ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie stosownych działań mających na celu zapewnienie osadzonym przetransportowanym wyżywienia odpowiedniego ze względu na zachowanie zdrowia, zgodnego z indywidualnie sformułowanymi zaleceniami lekarskimi, od momentu ich przybycia do jednostki penitencjarnej.

Dyrektor w pełni podzielił⁶⁶¹ zawarte w wystąpieniu Rzecznika przekonanie, że przeniesienie osoby pozbawionej wolności do innej jednostki penitencjarnej nie powinno mieć wpływu na realizację zaleceń lekarskich, zwłaszcza indywidualnego sposobu wyżywienia. Wyjaśnił również, że problem ten został rozwiązany dzięki wprowadzeniu do użytku systemu Noe.NET – Centralna Baza Danych Osób Pozbawionych Wolności, w którym gromadzone są wszelkie informacje konieczne do zapewnienia właściwych warunków osadzenia, w tym decyzje lekarskie.

11. Przepisy dotyczące rozpoznawania skarg i wniosków skazanych

Do Rzecznika zwróciła się Helsińska Fundacja Praw Człowieka kwestionując wprowadzone zmiany przepisów dotyczących

⁶⁶⁰ RPO-682905-II/11 z 9 lipca 2012 r.

⁶⁶¹ Pismo z 6 sierpnia 2012 r.

rozpoznawania skarg i wniosków skazanych. Skazany może składać wnioski, skargi i prośby do organów wykonujących orzeczenie. Wątpliwość dotyczy warunku, aby skazany uzasadnił zawarte w skardze (prośbie, wniosku) żądanie w stopniu umożliwiającym jej rozpoznanie, w szczególności, aby dołączył odpowiednie dokumenty. Uchybienie tym rygorom formalnym powoduje, że skarga pozostaje bez rozpoznania. Wątpliwości budzi także to, że jeżeli wniosek, skarga lub prośba zawierają wyrazy lub zwroty powszechnie uznawane za wulgarne, obelżywe albo gwarę przestępców, właściwy organ może pozostawić wniosek, skargę lub prośbę bez rozpoznania. Oznacza to, że bez rozpoznania zostanie pozostawiona skarga (wniosek, prośba), która w sposób nie budzący wątpliwości określa przedmiot żądania, lecz zawiera równocześnie wyrazy lub zwroty powszechnie uznane za obelżywe lub wulgarne albo gwarę przestępców. Skarga jest odformalizowanym środkiem ochrony interesów jednostki. Powstaje pytanie, dlaczego ustawodawca odmiennie potraktował w tym zakresie skazanych, wprowadzając formalne rygory, jakie powinna spełniać ich skarga. W ocenie Rzecznika nowe przepisy są niezgodne z konstytucyjnym prawem do składania skarg, gdyż wprowadzają dodatkowe rygory rozpoznania skargi. Rzecznik zwróciła się⁶⁶² do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska, a w razie podzielenia zarzutów, o podjęcie działań w celu zmiany tych przepisów.

W odpowiedzi Minister poinformował⁶⁶³, że nowelizacja służy usprawnieniu i przyspieszeniu rozpoznawania postulatów skazanych, kierowanych do organów postępowania wykonawczego. Zmiana przepisów, która wprowadza większy rygor w zakresie dokumentowania przez skarżącego swoich zarzutów, ma raczej na celu narzucenie pewnej dyscypliny w konkretnym formułowaniu przedstawianych zastrzeżeń. Dotychczasowa forma wniosków kierowanych przez więźniów bardzo często uniemożliwiała ich sprawne rozpatrzenie. Stąd też założona w nowelizacji konieczność odpowiedniego doprecyzowania oraz właściwego

⁶⁶² RPO-702934-II/12 z 26 lipca 2012 r.

⁶⁶³ Pismo z 9 sierpnia 2012 r.

udokumentowania zastrzeżeń. Pozwoli to uniknąć oczekiwania na uzupełnienie bądź doprecyzowanie wniosku, bez którego skarga musiałaby zostać odrzucona jako niejasna. Ponadto, odnosząc się do zarzutu, że skazani z reguły nie mają możliwości należytego udokumentowania swojej skargi, Minister zauważa, że skarżący, który przebywa na wolności, z pewnością jest w stanie zebrać wymagany komplet dokumentów, z kolei pozbawiony wolności ma prawo zwrócić się o ich wydanie do właściwej instytucji. Odrzucanie wniosków bez ich rozpatrywania, jak zauważa Minister, jest działaniem podejmowanym w ostateczności.

Rzecznik nie podziela argumentacji przedstawionej przez Ministra, w związku z tym aktualnie sprawa jest badana pod kątem podstaw skierowania jej do Trybunału Konstytucyjnego.

12. Potrzeba utworzenia w jednej z jednostek penitencjarnych na południu Polski oddziału ginekologiczno-położniczego

W trakcie wizytacji jednego z zakładów karnych Krajowy Mechanizm Prewencji ujawnił przypadek przetransportowania ze szpitala odległego o około 500 km kobiety w zagrożonej ciąży. W rezultacie, w opinii personelu medycznego wizytowanego zakładu, z tego powodu doszło do przedwczesnego porodu. Wizytowany zakład jest jedyną jednostką penitencjarną w Polsce, w której mogą przebywać kobiety od siódmego miesiąca ciąży, gdyż dysponuje oddziałem ginekologiczno-położniczym. W świetle Konstytucji macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej kobietom ciężarnym. W przypadku osób pozbawionych wolności przytoczone konstytucyjne obowiązki państwa mają szczególne znaczenie. Skazanemu zapewnia się mianowicie bezpłatne świadczenia zdrowotne, leki i artykuły sanitarne. Dlatego też Rzecznik zwróciła się⁶⁶⁴ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie stosownych działań zmierzających do utworzenia również w jednej z jednostek

⁶⁶⁴ RPO-697448-VII/12 z 29 sierpnia 2012 r.

penitencjarnych na południu Polski oddziału ginekologiczno-położniczego.

Odpowiedzi udzielił Dyrektor Generalny Służby Więziennej, który poinformował⁶⁶⁵, że utworzenie kolejnego oddziału położniczego dla kobiet odbywających karę pozbawienia wolności nie ma uzasadnienia ekonomicznego ani merytorycznego. Funkcjonujący obecnie w Zakładzie Karnym Nr 1 w Grudziądzu oddział ginekologiczno-położniczy w pełni zabezpiecza zapotrzebowanie na tego rodzaju świadczenia medyczne. W ciągu ostatnich czterech lat potencjał tego oddziału był wykorzystywany co najwyżej w połowie. Odnosząc się do przywołanego w wystąpieniu Rzecznika przypadku, Dyrektor zauważył, że istnieją inne możliwości zapewnienia odpowiedniej opieki w tym zakresie. Decyzje o zakwalifikowaniu do transportu podejmuje lekarz. W przypadku, gdy transport jest niewskazany, kierownik podmiotu leczniczego dla osób pozbawionych wolności uzgadnia z kierownikiem podmiotu leczniczego położonego najbliżej zakładu karnego termin i miejsce udzielenia osobie pozbawionej wolności świadczenia zdrowotnego. A zatem, w związku z przedstawionymi wyjaśnieniami, zmiany organizacyjne w zakresie opieki ginekologiczno-położniczej w strukturach więziennictwa zostały uznane za nieuzasadnione.

B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

1. Stosowanie systemu kar i nagród w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich

Rzecznik skierowała⁶⁶⁶ do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności § 65, § 66, § 70, § 71, § 72, § 73, § 74, § 90, § 91, § 93, § 94 i § 95 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich⁶⁶⁷ z art. 95 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich⁶⁶⁸ oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

⁶⁶⁵ Pismo z 17 września 2012 r.

⁶⁶⁶ RPO-672825-VII/12 z 28 lutego 2012 r., sygn. akt U 1/12.

⁶⁶⁷ Rozporządzenie z 17 października 2001 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 1359, z późn. zm.).

⁶⁶⁸ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, z późn. zm.).

W trakcie wykonywania przez Rzecznika zadań wynikających z funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji ujawnił się problem stosowania w zakładach poprawczych oraz schroniskach dla nieletnich systemu kar i nagród. Analiza obowiązujących przepisów prowadzi do wniosku, że ów system został stworzony na poziomie rozporządzenia wydanego bez wyraźnego umocowania ustawowego. Przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich określają zachowania, za które wychowankom zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w trakcie pobytu w tych jednostkach mogą być przyznane nagrody, a także za które mogą zostać ukarani. Określają one również katalogi nagród i środków dyscyplinarnych. Ponadto przepisy te wprowadzają reguły postępowania w sprawie przyznawania nagród i wymierzania kar. Materia ta nie jest regulowana w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich. W ocenie Rzecznika zaskarżone przepisy rozporządzenia zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. W rezultacie kwestionowane przepisy są także niezgodne z konstytucyjną zasadą, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Trybunał Konstytucyjny uznał⁶⁶⁹, że wszystkie zaskarżone przez Rzecznika przepisy dotyczące stosowania w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich systemu kar i nagród są niezgodne z Konstytucją.

Aktualnie zostały podjęte prace legislacyjne zmierzające do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

2. System karania wychowanków w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych

W trakcie wizytacji przeprowadzanych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych zastrzeżenia pracowników Krajowego Mechanizmu Prewencji wzbudzały stosowane w tych placówkach systemy karania wychowanków. W niektórych ośrodkach wychowawczych stwierdzono, że katalogi kar zawierają m. in.: zakaz wyjścia na świeże powietrze, zakaz

⁶⁶⁹ Wyrok TK z 2 października 2012 r., sygn. akt U 1/12.

opuszczania terenu ośrodka, brak spacerów, zakaz lub zawieszenie prawa do otrzymywania przepustek, zakaz wyjazdów do domu, zakaz kontaktów telefonicznych z rodziną, przeniesienie do innego ośrodka. Powołująca młodzieżowe ośrodki wychowawcze ustawa o systemie oświaty⁶⁷⁰ nie zawiera żadnej regulacji w zakresie stosowanych wobec wychowanków tych placówek nagród oraz kar, nie są one również określone w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich. Natomiast rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie ramowych statutów placówek publicznych⁶⁷¹, stanowi, że rodzaje nagród i kar stosowanych wobec wychowanków oraz tryb odwoływania się od kar określa statut młodzieżowego ośrodka wychowawczego. Tym samym stosowane wobec wychowanków kary oraz nagrody, wkraczające niejednokrotnie w sferę ich wolności osobistej, określone są nie w aktach powszechnie obowiązującego prawa, lecz w aktach wewnętrznych, co pozostaje w sprzeczności z art. 41 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik zwróciła się⁶⁷² do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie inicjatywy ustawodawczej we wskazanym powyżej zakresie.

Zdaniem Ministra⁶⁷³ uregulowanie art. 41 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym wolność osobista jednostki może być ograniczona wyłącznie w ustawie, nie ma zastosowania w stosunku do wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych.

Rzecznik nie podzieliła tego stanowiska.

Określanie w statutach młodzieżowych ośrodków wychowawczych katalogu kar stosowanych wobec wychowanków nie spełnia standardów konstytucyjnych, przewidujących wyłączność ustawy. W związku z tym Rzecznik ponownie zwróciła się⁶⁷⁴ do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań w celu zmiany przepisów.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁷⁵ Rzecznika, że Ministerstwo Edukacji Narodowej zwróciło się do Kuratorów Oświaty o zajęcie się

⁶⁷⁰ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

⁶⁷¹ Rozporządzenie z 7 marca 2005 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 52, poz. 466).

⁶⁷² RPO-699184-VII/11 z 21 marca 2012 r.

⁶⁷³ Pismo z 20 kwietnia 2012 r.

⁶⁷⁴ RPO-699184-VII/11 z 31 maja 2012 r.

⁶⁷⁵ Pismo z 20 czerwca 2012 r.

w trybie nadzoru pedagogicznego kwestią regulowania w statutach młodzieżowych ośrodków wychowawczych katalogu kar dyscyplinarnych stosowanych wobec wychowanków. Rozważane są kwestie właściwej konstrukcji i umiejscowienia katalogu kar w ogólnym obszarze oddziaływań ośrodków. Ze względu na charakter i specyfikę tych oddziaływań nie można przyjąć, korzystając wprost z kategoryzacji przyjętej dla potrzeb wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji, pojęcia katalogu kar dyscyplinarnych. Kara dyscyplinarna nie stanowi stricte instrumentu wykorzystywanego w nowoczesnym procesie twórczej resocjalizacji, realizowanym w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych. Zapisy w statutach poszczególnych ośrodków nie w pełni odzwierciedlają powyższe założenia. Stan ten niewątpliwie wymaga doprecyzowania i korekty. Część oddziaływań wskazanych jako kary polega na zawieszeniu lub ograniczeniu korzystania z określonego przywileju, co zasadniczo zmienia ich charakter. Z wystąpienia Rzecznika wynika potrzeba analizy ewentualnego ujęcia stosownych treści w przepisach ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Pismo w tej sprawie zostanie w najbliższym czasie skierowane do Ministra Sprawiedliwości, koordynującego prace nad tą ustawą.

Rzecznik zwróciła się⁶⁷⁶ do Ministra Edukacji Narodowej o wskazanie rezultatu konsultacji.

3. Uregulowanie kwestii umieszczania nieletnich w izbie przejściowej oraz zapewnienia im w czasie pobytu w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich prawa do codziennych zajęć na świeżym powietrzu

Rzecznik wielokrotnie interweniował w sprawie zapewnienia nieletnim przebywającym w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich prawa do codziennych zajęć na świeżym powietrzu. W niektórych placówkach nieletni wychodzą na dwór raz na kilka dni, w innych zaś mogą spędzać czas na świeżym powietrzu jedynie podczas przerwy szkolnej. Nerozwieszony pozostaje także problem umieszczania nieletnich w izbach przejściowych lub tzw. oddzielnych pomieszczeniach

⁶⁷⁶ RPO-699184-VII/11 z 11 stycznia 2013 r.

mieszkalnych. Dyrektorzy niektórych placówek w różny sposób interpretują przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich⁶⁷⁷ mówiące o maksymalnym czasie pobytu oraz o przyczynach umieszczania nieletnich w izbach przejściowych lub oddzielnych pomieszczeniach mieszkalnych. Nieprecyzyjność rozporządzenia w praktyce prowadzi do sytuacji, w których nieletni przebywają w tego typu pomieszczeniach przez zbyt długi okres. Rzecznik zwróciła się⁶⁷⁸ do Ministra Sprawiedliwości o informację na temat stanu prac zmierzających do uregulowania umieszczania nieletnich w izbach przejściowych lub oddzielnych pomieszczeniach mieszkalnych oraz zagwarantowania wszystkim nieletnim prawa do codziennych zajęć na świeżym powietrzu.

Minister zapewnił⁶⁷⁹ Rzecznika, że problematyka umieszczania nieletnich w izbach przejściowych jest analizowana, a przejawem tego są liczne czynności nadzorcze dotyczące m.in. realizacji przez dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich rekomendacji wydanych przez Krajowy Mechanizm Prewencji. Uchybienia stwierdzone podczas tych czynności kontrolnych są na bieżąco eliminowane. Warunki w izbach przejściowych są dostosowywane do warunków panujących w pomieszczeniach mieszkalnych, wyeliminowana została niewłaściwa praktyka stosowania umieszczenia w tej izbie jako środka dyscyplinarnego, nieletni w nich umieszczeni mają zapewniony codzienny dostęp do zajęć na świeżym powietrzu, mają również możliwość korzystania z książek i gazet. Na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości został zamieszczony wykaz procedur i regulaminów zalecanych do opracowania i stosowania we wszystkich zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Wśród nich znajdują się: „Procedura umieszczania w izbie przejściowej wychowanków schroniska” oraz „Procedura umieszczania w izbie przejściowej wychowanków zakładu poprawczego”, które zalecają opuszczanie przez wychowanka co najmniej raz dziennie izby przejściowej w celu odbycia spaceru czy

⁶⁷⁷ Rozporządzenie z 17 października 2001 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 1359, z późn. zm.).

⁶⁷⁸ RPO-597667-VII/09 z 22 lutego 2012 r.

⁶⁷⁹ Pismo z 15 marca 2012 r.

wykonania drobnych prac porządkowych na terenie placówki. Procedury te zawierają także wskazówki ułatwiające dyrektorom placówek ocenę czy zachowanie nieletniego przemawia za umieszczeniem w izbie przejściowej. W odpowiedzi zapewniono, że zostaną podjęte działania mające na celu wprowadzenie w powyższych wzorcowych regulaminach zasady o obowiązkowym dostępie nieletnich umieszczonych w izbach przejściowych do codziennych zajęć na świeżym powietrzu.

W ocenie Rzecznika powyższy problem wynika także z wadliwych regulacji prawnych, dlatego Rzecznik rozważy kolejne wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości o zmianę przepisów i przeniesienie niektórych regulacji obecnego rozporządzenia w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

4. Przedłużanie przez sąd rodzinny pobytu w młodzieżowym ośrodku wychowawczym nieletniego, który ukończył 18 lat przed zakończeniem roku szkolnego, na okres do zakończenia roku szkolnego

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący zgodności art. 73 § 2 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich z art. 70 ust. 1 Konstytucji. Wielu wychowanków po ukończeniu 18 lat otrzymuje, w związku z kontynuowaniem nauki, decyzję o przedłużeniu pobytu w ośrodku, mimo iż nie chcą już w nim przebywać. Na podstawie art. 73 § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, umieszczenie m.in. w młodzieżowym ośrodku wychowawczym ustaje z mocy prawa z chwilą ukończenia przez nieletniego lat 18. Jednak jeżeli nieletni ukończy lat 18 przed zakończeniem roku szkolnego, sąd rodzinny może przedłużyć na okres do zakończenia roku szkolnego przebywanie w zakładzie wychowawczym. Tymczasem Konstytucja w art. 70 ust. 1 jednoznacznie stanowi, że nauka jest obowiązkowa do 18 roku życia, a jedynie sposób wykonania obowiązku szkolnego określa ustawa. Również zgodnie z ustawą o systemie oświaty⁶⁸⁰ nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18 roku życia. Rzecznik zwróciła się⁶⁸¹ do Ministra Sprawiedliwości i Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie inicjatywy

⁶⁸⁰ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

⁶⁸¹ RPO-697755-II/12 z 11 czerwca 2012 r.

ustawodawczej w celu odpowiedniej zmiany przepisu art. 73 § 2 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, która uzależni możliwość przedłużenia przez sąd rodzinny okresu pobytu w zakładzie wychowawczym od zgody osoby, której to dotyczy.

Minister Edukacji Narodowej wyjaśnił⁶⁸², że problem opisany w wystąpieniu Rzecznika nie był dotychczas sygnalizowany. Wręcz przeciwnie, w wielu debatach i na konferencjach podnoszona była kwestia braku możliwości przedłużenia pobytu w MOW osobie pełnoletniej, do czasu ukończenia szkoły. Powszechna praktyka w tym zakresie wymaga ustalenia z wychowankiem dalszego postępowania, w związku z uzyskaniem przez niego pełnoletniości. W konsekwencji tych ustaleń dyrektor ośrodka składa wniosek do sądu rodzinnego o przedłużenie, na okres do zakończenia roku szkolnego, przebywania w MOW. Sąd rodzinny rozpatrując wniosek może uznać jego zasadność i dla dobra nieletniego przedłużyć pobyt wychowanka w MOW na okres do zakończenia roku szkolnego. Pismo w przedmiotowej sprawie zostało skierowane do Ministra Sprawiedliwości, który koordynuje prace nad ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił⁶⁸³, że art. 73 § 2 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich dopuszcza możliwość przedłużenia przez sąd – bez zgody nieletniego, jego pobytu w młodzieżowym ośrodku wychowawczym do zakończenia roku szkolnego w sytuacji, gdy nieletni ukończył wcześniej osiemnaście lat. Przyjęcie takiego rozwiązania podyktowane było chęcią doprowadzenia do ukończenia danego etapu edukacyjnego. Podzielić jednak należy pogląd, że takie rozwiązanie narusza treść art. 70 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że nauka jest obowiązkowa do 18 roku życia. W Ministerstwie Sprawiedliwości opracowany został projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i Prawa o ustroju sądów powszechnych, który skierowany został do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. Obecnie projekt ten nie obejmuje zmian art. 73

⁶⁸² Pismo z 20 czerwca 2012 r.

⁶⁸³ Pismo z 11 lipca 2012 r.

§ 2 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Postulat zmiany powyższego przepisu w taki sposób, aby pozostawienie pełnoletniego wychowanka w placówce do zakończenia roku szkolnego odbywało się za jego zgodą, zostanie wzięty pod uwagę w toku dalszych prac legislacyjnych nad projektem.

Rzecznik będzie obserwowała, czy zapowiadana zmiana przepisów zostanie przeprowadzona.

5. Trudności w realizacji postanowień sądu rodzinnego o umieszczeniu nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym

Badane sprawy ujawniły trudności w realizacji postanowień sądu rodzinnego o umieszczeniu nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym. Stosowanie środka wychowawczego w postaci umieszczenia w młodzieżowym ośrodku wychowawczym przewiduje ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Dane statystyczne zawarte w corocznych raportach na temat zapotrzebowania na miejsca w placówkach resocjalizacyjnych i socjoterapeutycznych resortu edukacji, sporządzanych przez Ośrodek Rozwoju Edukacji pokazują, że co roku znaczna jest liczba nieletnich, dla których nie udało się wskazać miejsca w ośrodku. W ocenie Rzecznika istnieje pilna potrzeba podjęcia działań w celu rozwiązania tego problemu. W razie zastosowania przez sąd środka w postaci umieszczenia nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym priorytetem powinno być natychmiastowe umieszczenie nieletniego w ośrodku. W sytuacji, gdy w danym momencie nie można wskazać nieletniemu miejsca w ośrodku spełniającym wszystkie kryteria doboru, w tym edukacyjne, należałoby dopuścić umieszczenie nieletniego w innej placówce, przy jednoczesnym objęciu go czasowo, do chwili zwolnienia się miejsca w odpowiedniej klasie, kształceniem w trybie indywidualnym. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwala chronić nieletniego przed dalszą demoralizacją, umożliwiając jednocześnie realizację obowiązku szkolnego. Rzecznik zwróciła się⁶⁸⁴ do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie stosownych działań zmierzających do

⁶⁸⁴ RPO-697716-II/12 z 25 sierpnia 2012 r.

zapewnienia realizacji orzeczeń sądów o umieszczeniu nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.

Minister poinformował⁶⁸⁵ Rzecznika, że od momentu przejęcia młodzieżowych ośrodków wychowawczych (MOW) i młodzieżowych ośrodków socjoterapii (MOS) przez resort, liczba miejsc w ośrodkach zwiększyła się ponad dwukrotnie. Osiągnięty w tej sprawie postęp ma związek z działaniami Ministerstwa podejmowanymi wraz z jednostkami samorządu terytorialnego. Współpraca ta ma istotne znaczenie, gdyż zakładanie i prowadzenie tych ośrodków należy do zadań własnych powiatu. Korygowanie charakteru placówek polegające na dostosowaniu ich do zapotrzebowania wynikającego z postanowień sądów ma charakter stałego procesu, który jest stymulowany poprzez formę finansowania – subwencje lub dotacje przyznawane są wyłącznie na wychowanków danej placówki. W przypadku niezajętych miejsc ośrodek nie otrzymuje finansowania, co najczęściej skutkuje zmianą jego charakteru. Decyzja o zmianie charakteru ośrodka leży po stronie organu prowadzącego i dotyczy zwykle także zmiany typu szkoły funkcjonującej w ośrodku, kadry wychowawców i nauczycieli oraz możliwości kształcenia zawodowego. Ten elastyczny charakter placówek wychowawczych jest według Ministra przyczyną występujących niekiedy problemów ze skierowaniem wychowanka do odpowiedniej placówki. Każdy przypadek jest rozpatrywany indywidualnie, więc profil danego ośrodka musi być dopasowany do indywidualnych potrzeb nieletniego. Z kolei nie każda placówka jest w stanie je zaspokoić. Minister wymienił szereg działań resortu, które mają służyć usprawnieniu organizacji i działania MOW i MOS. Ich konsekwentne realizowanie ma docelowo zapewnić właściwą ilość miejsc dla każdego wychowanka, bez konieczności oczekiwania.

⁶⁸⁵ Pismo z 17 sierpnia 2012 r.

C. Pobyt w miejscach zatrzymań

1. Opieka medyczna w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych i policyjnych izbach dziecka

W trakcie wizytacji pomieszczeń dla osób zatrzymanych oraz policyjnych izb dziecka, w związku z pełnieniem przez Rzecznika funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji, uwagę pracowników Biura RPO zwróciły różne standardy w zakresie zapewnienia opieki medycznej zatrzymanym. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję⁶⁸⁶, osobie zatrzymanej przez Policję udziela się niezwłocznie pierwszej pomocy medycznej lub poddaje niezbędnym badaniom lekarskim w przypadku, gdy osoba ta znajduje się w stanie zagrażającym życiu lub zdrowiu. Zdaniem Rzecznika każda nowoprzyjęta osoba powinna być w miarę możliwości poddawana badaniu. Badanie lekarskie przed przyjęciem zatrzymanego pozwoli na rozpoznanie problemów zdrowotnych, a mając na względzie liczne przypadki zgonów, mogłoby to przyczynić się do zmniejszenia ich liczby. Przeprowadzanie wstępnych badań lekarskich jest istotne również z uwagi na możliwość identyfikacji obrażeń ciała i odnotowanie tego faktu w dokumentacji medycznej. Stanowiłoby to zabezpieczenie funkcjonariuszy pełniących służbę w tych jednostkach przed zarzutami dotyczącymi niewłaściwego traktowania. Potrzebę zapewnienia opieki medycznej w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych oraz policyjnych izbach dziecka podkreślali również funkcjonariusze Policji. Finansowanie opieki medycznej w niektórych wizytowanych placówkach przejęły na siebie władze miejskie. Natomiast jedna z Komend Wojewódzkich Policji wygospodarowała z własnego budżetu środki niezbędne na badania wszystkich osób doprowadzonych do pomieszczeń dla osób zatrzymanych. Rzecznik zwróciła się⁶⁸⁷ do Komendanta Głównego Policji o upowszechnienie powyższych rozwiązań w pozostałych jednostkach.

⁶⁸⁶ Rozporządzenie z 21 lipca 2002 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 880).

⁶⁸⁷ RPO-687961-VII/11 z 15 lutego 2012 r.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁸⁸ Rzecznika, że w Komendzie Głównej Policji opracowano projekty: rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia oraz wzorów dokumentów sporządzanych i ewidencjonowanych w nich, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych, policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w nich, sposobu przechowywania zapisów obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb, udostępniania ich uprawnionym podmiotom oraz ich niszczenia oraz rozporządzenia MSW w sprawie badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję. W projektach tych aktów prawnych przyjęto rozwiązania ukierunkowane zarówno na podniesienie jakości pełnienia służby, przestrzegania praw osób zatrzymanych jak również poprawy opieki medycznej. Przeprowadzone analizy zgonów osób umieszczonych w PdOZ wykazały, że praktycznie wszystkie tego typu zdarzenia dotyczyły osób doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, które wcześniej były poddane badaniom lekarskim. Z tego też względu stwierdzenie, że wprowadzenie obowiązku poddawania badaniom lekarskim wszystkich osób przed ich umieszczeniem w PdOZ przyczyni się do zmniejszenia liczby zgonów jest założeniem zbyt daleko idącym. Rozwiązanie tego problemu może nastąpić poprzez przyjęcie nowych rozwiązań systemowych, gwarantujących osobom nadużywającym alkoholu niezbędną opiekę medyczną.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych⁶⁸⁹, w którym został on poinformowany o głównych ustaleniach z *Raportu Rzecznika Praw Obywatelskich z wizytacji w policyjnych izbach dziecka przeprowadzonych przez Krajowy Mechanizm Prewencji* zwrócono uwagę, że obowiązek poddania nieletniego badaniu lekarskiemu powinien dotyczyć wszystkich przyjmowanych do PID, nadto materia jaką jest poddawanie określonych osób badaniom lekarskim jako ingerująca w prywatność jednostki, winna być uregulowana w akcie prawnym rangi ustawowej. Rzecznik oczekuje na odpowiedź na to wystąpienie.

⁶⁸⁸ Pismo z 22 marca 2012 r.

⁶⁸⁹ RPO-R-071-1/13.

2. Instalowanie kamer telewizji przemysłowej (monitoringu) w izbach wytrzeźwień

W ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji, pracownicy Biura RPO dokonali wizytacji izb wytrzeźwień. Podczas tych wizytacji wątpliwości wzbudziła kwestia instalowania kamer telewizji przemysłowej (monitoringu) w tego typu placówkach. Możliwość stosowania monitoringu dopuszcza rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego⁶⁹⁰. Nie ma wątpliwości co do tego, że monitorowanie pomieszczeń izb wytrzeźwień przyczynia się do polepszenia bezpieczeństwa osobom przebywającym na ich terenie oraz zapobiega zaistnieniu wypadków nadzwyczajnych. Jednocześnie wiąże się z ograniczeniem ich konstytucyjnie chronionego prawa do prywatności, które może podlegać ograniczeniom tylko w drodze ustawy. Tymczasem żaden przepis ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶⁹¹ nie przewiduje stosowania w izbach wytrzeźwień telewizji wewnętrznej. Rzecznik zwróciła się⁶⁹² do Ministra Zdrowia o rozpoczęcie procesu legislacyjnego zmierzającego do nadania rangi ustawowej normom prawnym dotyczącym stosowania monitoringu w izbach wytrzeźwień.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁶⁹³, że nakaz wyposażenia pomieszczeń przeznaczonych do izolacji w sprzęt przeznaczony do monitoringu wynika bezpośrednio z zaleceń Europejskiego Komitetu ds. Przeciwdziałania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu. Regulacje dotyczące kwestii monitorowania pomieszczeń przeznaczonych do izolacji, ingerujące w wolność jednostki, wymagają jednoznacznej i precyzyjnej normy ustawowej. Konieczna będzie nowelizacja w tym zakresie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, a także ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Odpowiednie propozycje zmian

⁶⁹⁰ Rozporządzenie z 4 lutego 2004 r. (Dz.U. Nr 20, poz. 192).

⁶⁹¹ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473, z późn. zm.).

⁶⁹² RPO-638402-VII/12 z 28 sierpnia 2012 r.

⁶⁹³ Pismo z 7 grudnia 2012 r.

przepisów zostały przedstawione⁶⁹⁴ przez Ministra Zdrowia w ramach prac Komisji Ustawodawczej Senatu RP nad projektem ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W przypadku nieuwzględnienia tych propozycji, zostaną one ponownie przedstawione przy najbliższej nowelizacji tej ustawy przygotowanej z inicjatywy Ministra Zdrowia.

Uchwalona ustawa o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi została skierowana przez Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa ta nie uwzględniła jednak stosowania monitoringu w izbach wytrzeźwień, Rzecznik zwróci się więc ponownie w tej sprawie do Ministra Zdrowia.

⁶⁹⁴ Druk senacki nr 188.

XXIII. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Zawodowa służba wojskowa

1. Brak ekwiwalentu dla żołnierzy za pozostawanie w dyspozycji dowódcy jednostki wojskowej w trakcie pełnienia tzw. „dyżuru domowego pod służbowym telefonem komórkowym”

Do Rzecznika wpływały skargi żołnierzy w sprawie braku ekwiwalentu za pozostawanie w dyspozycji dowódcy jednostki wojskowej w trakcie pełnienia tzw. „dyżuru domowego pod służbowym telefonem komórkowym”. Analiza obowiązujących przepisów wzbudziła wątpliwości w zakresie istnienia podstaw prawnych umożliwiających stosowanie dyżurów domowych w stosunku do żołnierzy. Zarówno bowiem w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁶⁹⁵, jak i w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej w sprawie czasu służby żołnierzy zawodowych⁶⁹⁶ nie jest wymieniane pojęcie „dyżuru domowego”. Kwestia ta jest odmiennie rozwiązana w pragmatykach służb mundurowych, gdzie regulacje w tym zakresie są zamieszczone na poziomie ustawy. Ponadto przepis rozporządzenia w sprawie czasu służby żołnierzy zawodowych określa możliwość wprowadzenia innego bliżej nieokreślonego dyżuru rozkazem dowódcy jednostki wojskowej. Nie odpowiada on konstytucyjnej regule, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W opisywanym przypadku - w ocenie Rzecznika - nastąpiło przekroczenie delegacji ustawowej. Zawarta w rozporządzeniu dyspozycja umożliwia dowódcy jednostki wojskowej ustalanie samoistnie nowych form dyżurów, które nie są wymienione w tym akcie wykonawczym. Rzecznik zwróciła się⁶⁹⁷ do Ministra Obrony Narodowej o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu.

Minister Obrony Narodowej uważa⁶⁹⁸ obecne uregulowania dotyczące czasu służby żołnierzy zawodowych za prawidłowe,

⁶⁹⁵ Ustawa z 11 września 2003 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593, z późn. zm.).

⁶⁹⁶ Rozporządzenie z 26 czerwca 2008 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 786).

⁶⁹⁷ RPO-702597-III/12 z 18 czerwca 2012 r.

⁶⁹⁸ Pismo z 13 września 2012 r.

nienaruszające ich praw, a jednocześnie umożliwiające Siłom Zbrojnym RP realizowanie stawianych przed nimi zadań. Zgodnie z ustawą o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, wymiar czasu służby żołnierzy zawodowych jest określony ich zadaniami służbowymi. Ustawodawca przewidział wprawdzie, że zadania służbowe żołnierzy zawodowych powinny być ustalane przez przełożonych w sposób pozwalający na ich wykonywanie w ramach czterdziestu godzin służby w tygodniu, a także umożliwiać im co najmniej jedenaście godzin nieprzerwanego odpoczynku w każdej dobie oraz dwadzieścia cztery godziny nieprzerwanego odpoczynku w okresie siedmiodniowym, ale nie są to normy o charakterze absolutnym. Powyższe regulacje nie mają zastosowania do żołnierzy zawodowych realizujących zadania o charakterze nadzwyczajnym niezbędne do ochrony interesów państwa. Ponadto Minister podkreślił w odpowiedzi, że uprawnienie dowódcy jednostki wojskowej nie polega na możliwości wprowadzania nowych form dyżuru, a jedynie określenia jego celu, innego niż wprost wskazane w rozporządzeniu, to jest bojowego, operacyjnego i ratowniczego.

W ocenie Rzecznika argumentacja przedstawiona przez Ministra nie usuwa wątpliwości natury konstytucyjnej. W związku z tym sprawa jest analizowana pod kątem możliwości podjęcia dalszych działań.

2. Ocena stanu przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy oraz warunków służby i szkolenia

Podczas wizyty przedstawicieli Rzecznika w jednostkach wojskowych, dowódcy oraz żołnierze poszczególnych korpusów osobowych przedstawili swoje uwagi i wnioski dotyczące przestrzegania praw obywatelskich oraz warunków służby i szkolenia. Dowódcy zgłaszali wątpliwości dotyczące sytuacji, w której podczas kontroli prowadzonej przez MON, za ukompletowanie stanów osobowych i sprzętu w jednostce, odpowiedzialnością obciążany jest dowódca jednostki, mimo że nie ma na ten stan rzeczy wpływu. Wnioski dowódców przeważnie nie są uwzględniane przez przełożonych. Sprawa ta wciąż czeka na rozwiązanie. Od kilku lat pogłębia się pauperyzacja rodzin żołnierzy, zwłaszcza korpusu podoficerskiego. Żołnierze zgłaszali zastrzeżenia do

funkcjonowania wojskowej służby zdrowia, wskazywali na problemy mieszkaniowe, a także trudności w opiece nad dziećmi, zwłaszcza gdy oboje rodzice pełnią służbę wojskową. Z innych poruszonych problemów należy wymienić: zbyt długą procedurę spraw załatwianych przez Wojskowe Oddziały Gospodarcze, słaby system motywacji do służby wojskowej, zwłaszcza w zakresie wysokości dodatku za długoletnią służbę, niedostosowane do sytuacji życiowych przepisy dotyczące dodatków służbowych, bardzo skomplikowaną drogę do awansów w korpusie podoficerów, niewielką przydatność żołnierzy Narodowych Sił Rezerwowych. Rzecznik zwróciła się⁶⁹⁹ do Ministra Obrony Narodowej o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych spraw.

W nadesłanej odpowiedzi Minister poinformował⁷⁰⁰, że dowódcy jednostek wojskowych nie są negatywnie oceniani za wyniki z tych obszarów kontroli, jeśli skierowali wnioski do przełożonych, nawet wówczas, gdy zapotrzebowanych uzupełnień nie otrzymali. Niemniej odpowiedzialność dowódcy za utrzymanie wskaźnika ukończenia jest ważnym elementem oceny jednostki wojskowej. Utworzenie Wojskowych Oddziałów Gospodarczych (WOG) w radykalny sposób zmieniło system zaopatrywania jednostek gospodarczych. Krótki czas wdrażania nowych rozwiązań, powoduje niekiedy napięcia i nieprawidłowości, które są poprawiane i usuwane. Funkcjonujący stan prawny zaspokajania potrzeb zdrowotnych żołnierzy nie uwzględnia w wystarczającym stopniu specyfiki potrzeb Sił Zbrojnych. W Ministerstwie Obrony Narodowej podejmowane są działania, których celem jest zwiększenie finansowej atrakcyjności służby wojskowej. Projektowane zmiany dotyczą w większości korpusów podoficerów i szeregowych. Projekt rozporządzenia w tej sprawie znajduje się na etapie oceny skutków regulacji. Sytuacja kadrowa podoficerów i szeregowych w istotny sposób wpływa na funkcjonowanie Sił Zbrojnych. W najbliższym czasie przewiduje się wprowadzenie wielu nowych rozwiązań, takich jak zniesienie kadencyjności podoficerów oraz możliwość wyznaczania na niższe

⁶⁹⁹ RPO-712284-III/12 z 14 listopada 2012 r.

⁷⁰⁰ Pismo z 21 grudnia 2012 r.

stanowiska służbowe (za ich zgodą). Zaproponowane zmiany mają przeciwdziałać przedwczesnemu odchodzeniu podoficerów z zawodowej służby wojskowej i stworzyć warunki do ich szybszego awansowania. Narodowe Siły Rezerwowe stanowią istotny element systemu uzupełniania Sił Zbrojnych. Bezpośrednią i pełną odpowiedzialność za właściwe wyszkolenie żołnierzy NSR oraz realizację przez nich zadań ponoszą dowódcy jednostek wojskowych.

B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych

1. Ochrona praw funkcjonariuszy Policji

a) Brak możliwości skorzystania z prawa do sprawowania opieki nad dzieckiem do lat 14 przez policjanta - mężczyznę, w sytuacji gdy wychowuje dziecko wspólnie z kobietą niebędącą funkcjonariuszem Policji

Rzecznik skierowała⁷⁰¹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności § 8 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów⁷⁰² w zakresie, w jakim wyłączają prawo do zwolnienia od zajęć służbowych mężczyzn wychowujących dziecko wspólnie z kobietą niebędącą funkcjonariuszem Policji z art. 81 ust. 1 i art. 79 ust. 1 ustawy o Policji⁷⁰³ w związku z art. 188 Kodeksu pracy⁷⁰⁴ oraz z art. 33 w związku z art. 32, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z treścią przepisów rozporządzenia warunkiem otrzymania zwolnienia z zajęć służbowych przez funkcjonariusza mężczyznę jest posiadanie dziecka z osobą, która również pełni służbę w Policji, względnie funkcjonariusz musi być jedynym opiekunem dziecka w wieku do 14 lat. Jeżeli jednak matka dziecka nie pełni służby w Policji, zwolnienie z zajęć służbowych policjantowi nie przysługuje. W związku z treścią upoważnienia ustawowego powstaje wątpliwość czy w jego granicach mieści się szczegółowe określenie prawa do zwolnienia od zajęć służbowych w sposób odmienny od regulacji ustawowej. Zdaniem

⁷⁰¹ RPO-704778-III/12 z 22 października 2012 r., sygn. akt U 6/12.

⁷⁰² Rozporządzenie z 2 września 2002 r. (Dz.U. Nr 151, poz. 1261).

⁷⁰³ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.).

⁷⁰⁴ Ustawa z 26 czerwca 1974 (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

Rzecznika zaskarżone przepisy rozporządzenia zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, a ponadto pozostają one w kolizji z przepisami rangi ustawy.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

b) Przestrzeganie praw i wolności obywatelskich funkcjonariuszy Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji

Przeprowadzono kontrolę przestrzegania praw i wolności obywatelskich funkcjonariuszy Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji. Zagadnienia dotyczące funkcjonariuszy Samodzielnych Pododdziałów Antyterrorystycznych Policji oraz Sekcji Antyterrorystycznych Policji były ponadto przedmiotem zainteresowania Rzecznika przy okazji wizytacji poszczególnych garnizonów Policji. W ocenie funkcjonariuszy wyposażenie, choć w ostatnich latach uległo poprawie, nadal jest niewystarczające. Zakupy kosztownego sprzętu mają charakter incydentalny. Formacje antyterrorystyczne w Polsce nie dysponują mobilną platformą szturmową, będącą standardowym wyposażeniem jednostek antyterrorystycznych na świecie. Przeznaczona jest ona zarówno do działań szturmowych związanych z uwalnianiem zakładników, jak i do działań ratowniczych związanych z ewakuacją dużej ilości osób w przypadku bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia ludzkiego. Funkcjonariusze poruszyli również problem braku środków finansowych na szkolenia, a także braku poligonu. Bezpodstawnie oskarżeni policjanci nie mogą także dochodzić zwrotu kosztów poniesionych na ochronę prawną, jeżeli postępowanie karne wszczęte przeciwko nim o przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych zostanie zakończone prawomocnym orzeczeniem o umorzeniu wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego lub niepopelnienia przestępstwa albo wyrokiem uniewinniającym. Funkcjonariusze poruszyli także problem wydania przez prokuratora rejonowego postanowienia o odmowie uwzględnienia wniosku o zachowanie w tajemnicy okoliczności umożliwiających ujawnienie tożsamości świadka, narażając funkcjonariuszy na odwet ze strony

przestępcy. Rzecznik zwróciła się⁷⁰⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanowiska wobec poruszonych kwestii.

Minister wyjaśnił⁷⁰⁶, że Komenda Główna Policji realizuje zakupy w oparciu o zapotrzebowania składane przez Biuro Operacji Antyterrorystycznych KGP, które są podstawą przy konstruowaniu planu finansowo-rzeczowego na następny rok kalendarzowy. Zakupy podstawowych elementów umundurowania zasadniczego są realizowane centralnie przez Komendę Główną Policji, natomiast zakupy wyposażenia specjalnego są dokonywane przez komórki zaopatrujące poszczególne jednostki organizacyjne Policji. Komenda Główna Policji systematycznie analizuje sytuację absolwentów kursów minersko-pirotechnicznych, realizowanych w ramach centralnego doskonalenia zawodowego. Z uwagi na konieczność zminimalizowania wakatów w Policji, w 2012 roku priorytetowym w działalności szkoleniowej stało się szkolenie zawodowe podstawowe. Plany szkoleniowe na 2013 rok zostały opracowywane w drugiej połowie 2012 roku. W kwestii wydawania przez prokuratorów postanowień o odmowie uwzględnienia wniosku w przedmiocie wydania postanowienia o zachowaniu w tajemnicy okoliczności umożliwiających ujawnienie tożsamości świadka, którym jest funkcjonariusz BOA KGP, poinformowano, że obowiązujące przepisy prawa nie wymagają udowodnienia okoliczności, że obawa niebezpieczeństwa jest uzasadniona, a jedynie wskazania takich okoliczności. Kwestia przyznania statusu świadka anonimowego rozpatrywana jest indywidualnie i odnosi się do konkretnego stanu faktycznego. Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują przyznawania statusu świadka anonimowego określonym grupom zawodowym.

c) Zasady przyznawania zwrotu kosztów dojazdu

Rzecznik kilkakrotnie już kierował⁷⁰⁷ wystąpienia do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany ustawy o Policji⁷⁰⁸ poprzez

⁷⁰⁵ RPO- 614729-III/09 z 11 kwietnia 2012 r.

⁷⁰⁶ Pismo z 1 czerwca 2012 r.

⁷⁰⁷ Informacja RPO za 2007 r., str. 446 oraz Informacja RPO za 2009 r., str. 375.

⁷⁰⁸ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, z późn. zm.).

dodanie przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad przyznawania zwrotu kosztów dojazdu policjantom dojeżdżającym do miejsca pełnienia służby z miejscowości pobliskiej. W 2010 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że w trakcie uzgodnień międzyresortowych projektu nowelizacji ustawy o Policji zgłoszone zostały liczne uwagi do projektowanych zmian. Brak ustawowego upoważnienia do wydania aktu wykonawczego oraz samego rozporządzenia powoduje sytuację, w której komendanci wojewódzcy Policji próbując wykonać ustawę o Policji w różny sposób i w dowolnej formie kształtują zasady zwrotu kosztów dojazdu. W rezultacie swoboda w kształtowaniu przedmiotowych zasad może prowadzić do ograniczenia uprawnienia policjanta do zwrotu kosztów dojazdu. Problem dotyczy dość znacznej grupy dojeżdżających do służby funkcjonariuszy. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwróciła się⁷⁰⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych o rozważenie możliwości podjęcia skutecznej inicjatywy ustawodawczej.

Minister poinformował⁷¹⁰ Rzecznika, że ustawa o Policji nie zawiera upoważnienia ustawowego do wydania przepisów wykonawczych określających zasady oraz tryb postępowania w tym zakresie. W ramach prac nad nowelizacją ustawy o Policji prowadzonych w latach 2008-2011 rozważana była możliwość zmiany przepisów polegająca na kompleksowym uregulowaniu kwestii związanych z realizacją przedmiotowego uprawnienia, m.in. poprzez wprowadzenie przepisu prawa upoważniającego ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia szczegółowych warunków przyznawania i wypłaty zwrotu kosztów dojazdu. Mając jednak na względzie liczne uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, zgłoszone m.in. w ramach uzgodnień międzyresortowych, a także związaną z tym konieczność przeanalizowania zasadności oraz celowości prowadzenia dalszych prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o Policji, prace te zostały zawieszono, a proponowane zmiany nie weszły w życie.

⁷⁰⁹ RPO-698961-III/12 z 15 maja 2012 r.

⁷¹⁰ Pismo z 20 lipca 2012 r.

Obecnie w resorcie spraw wewnętrznych prowadzone są analizy mające na celu przyjęcie najbardziej korzystnego rozwiązania. Ewentualne zmiany dotyczące poruszanej w wystąpieniu problematyki mogłyby zostać wprowadzone przy okazji podjęcia prac nad szerszą nowelizacją ustawy o Policji.

d) Warunki służby funkcjonariuszy Policji

Pracownicy Biura RPO przeprowadzili kontrolę warunków pracy funkcjonariuszy Policji w jednostkach średniego i niższego szczebla. W maju i czerwcu 2012 r. przeprowadzono wizytacje w 48 komendach powiatowych i miejskich, komisariatach oraz posterunkach Policji. Stwierdzono wiele nieprawidłowości i uchybień, zwłaszcza w zakresie stanu lokalowego i sanitarnego, jak również wyposażenia placówek. W ostatnich latach widać znaczącą poprawę w zakresie remontów budynków komend czy komisariatów Policji. Na remont budynków pozyskiwane są środki z samorządu terytorialnego. Wiele jednostek Policji znajduje się jednak w stanie znacznej degradacji technicznej. Czynności służbowe wykonywane są w niezwykle trudnych warunkach pracy. Ograniczenia finansowe powodują, że pomieszczenia nie są remontowane od wielu lat. Funkcjonariusze zgłaszali także zastrzeżenia do otrzymywanego umundurowania. Istotnym problemem dostrzeżonym przez Rzecznika był brak miejsc do oddania strzału kontrolnego. Rzecznik zwróciła się⁷¹¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie działań, które przyczynią się do poprawy sytuacji i zapewnienia funkcjonariuszom Policji godnych warunków służby.

Minister poinformował⁷¹² Rzecznika, że na realizację „Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji” w najbliższych 3-5 latach planuje się przeznaczyć około 1 mld zł. Zakłada się, że 750 mln zł pochodzić będzie z budżetu państwa, natomiast pozostałe 250 mln zł planuje się pozyskać z innych źródeł, m.in. funduszy europejskich. Inwestycje będą realizowane według listy opracowywanej przez komendantów powiatowych, miejskich i wojewódzkich, następnie

⁷¹¹ RPO-705058-III/12 z 27 sierpnia 2012 r.

⁷¹² Pismo z 10 grudnia 2012 r.

akceptowanej przez Komendanta Głównego Policji i przedstawianej zespołowi ministerialnemu. Projekty będą ocenione przez członków zespołu w oparciu o kryteria opracowane w ramach programu standaryzacji. Planuje się również utworzenie dodatkowego funduszu „dobrego gospodarza” przeznaczanego na dokonywanie mniejszych remontów w obiektach, które nie zostaną objęte programem standaryzacji w pierwszym okresie oraz nie były modernizowane w ostatnich latach. Środki z funduszu będą przeznaczane także na realizowanie prac konserwacyjnych w zmodernizowanych obiektach, w celu utrzymywania ich w dobrym stanie, w jak najdłuższym okresie czasu. Fundusz wynosić będzie około 50 mln zł rocznie i dysponować nim będą komendanci powiatowi, miejscy i rejonowi. Mając świadomość wieloletnich zaniedbań w tym obszarze, planuje się, by w skutek podjętych działań w ciągu od 3 do 5 lat, wszystkie komendy powiatowe, miejskie, rejonowe oraz komisariaty Policji zostały bądź zmodernizowane, bądź też ich siedziba została przeniesiona do nowo wybudowanego obiektu.

W związku z otrzymaną odpowiedzią, Rzecznik będzie sprawdzała, czy zapowiadane inwestycje zostaną przeprowadzone, a także ich wpływ na warunki pełnienia służby przez funkcjonariuszy Policji.

2. Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Celnej

a) Świadczenia socjalne dla funkcjonariuszy Służby Celnej w postaci przejazdu pociągiem „Inter Regio” na koszt urzędu

Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek⁷¹³ Rzecznika o stwierdzenie niezgodności § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin⁷¹⁴ w części zawierającej słowa „Inter Regio” z art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej⁷¹⁵ oraz z art. 32 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Do Rzecznika kierowane były skargi funkcjonariuszy celnych dotyczące świadczenia socjalnego w postaci przejazdu raz w roku pociągiem na koszt urzędu. Zastrzeżenia skarżących budziło to, że świadczenie powyższe przysługuje wyłącznie wówczas, gdy przejazd

⁷¹³ Informacja RPO za 2011 r., str. 234-235.

⁷¹⁴ Rozporządzenie z 16 lutego 2010 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 177).

⁷¹⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 168, poz. 1323, z późn. zm.).

odbywa się pociągami „Inter Regio”. Przejazd środkami transportu innych przewoźników kolejowych nie stanowi natomiast podstawy do wypłaty tego świadczenia. Zdaniem Rzecznika przepis rozporządzenia został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Zaskarżony przepis rozporządzenia naruszał także zasadę równości wobec prawa.

W związku ze zmianą stanu prawnego i usunięciem kwestionowanego zapisu Rzecznik cofnęła wniosek i wniosła⁷¹⁶ o umorzenie postępowania. Obowiązujące prawo nie budzi bowiem już wątpliwości konstytucyjnych. Postanowieniem⁷¹⁷ Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie.

3. Ochrona praw funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej

a) Przekraczanie przez strażaków dopuszczalnej normy czasu służby

W skargach kierowanych do Rzecznika przedstawiono przypadki przedłużania służby strażaków ponad wymiar określony w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej⁷¹⁸. Rzecznik otrzymał wyjaśnienia dotyczące sytuacji w jednym województwie, jednak możliwe jest, że problem nieprzestrzegania norm czasu służby dotyczy jednostek ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej na terenie całego kraju. Taka praktyka może być sprzeczna z zasadą praworządności, a także z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z tą ostatnią zasadą uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych. Zasada ta obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa. Rzecznik zwróciła się⁷¹⁹ do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej o przedstawienie informacji o skali problemu i działaniach zmierzających do jego rozwiązania.

⁷¹⁶ Pismo z 12 kwietnia 2012 r.

⁷¹⁷ Postanowienie z 8 maja 2012 r., sygn. akt U 1/11.

⁷¹⁸ Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, z późn. zm.).

⁷¹⁹ RPO-679759-III/11 z 12 lipca 2012 r.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej polecił⁷²⁰ komendantom wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej przesłanie informacji za II półrocze 2011 r., dotyczących przekroczenia normatywu godzin służby, wynoszącego przeciętnie 48 godzin tygodniowo. Na podstawie zebranych danych stwierdzono, że w sposób istotny został on przekroczony w 18 komendach powiatowych na terenie 6 województw. Komendant zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika, że należy w miarę możliwości unikać podobnych sytuacji. Dlatego też polecił komendantom wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej zwrócić szczególnej uwagi na występujące nieprawidłowości oraz nakazał podjęcie adekwatnych środków zaradczych, m.in. wyciągnięcie konsekwencji służbowych.

b) Niezgodność rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członka ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych z art. 92 ust. 1 Konstytucji

Rzecznik dwukrotnie występowała⁷²¹ do Ministra Zdrowia w kwestii nadmiernej ilości obowiązkowych badań lekarskich przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członka ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych⁷²². W odpowiedzi Minister Zdrowia zobowiązał się wystąpić z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu zmianę przepisów zawartych w ustawie o ochronie przeciwpożarowej⁷²³ tak, aby kwestia będąca przedmiotem wystąpienia Rzecznika została uregulowana na poziomie ustawowym. Rzecznik zwróciła się⁷²⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych o poinformowanie o ewentualnych działaniach podejmowanych w celu rozwiązania opisanego problemu.

⁷²⁰ Pismo z 23 sierpnia 2012 r.

⁷²¹ Informacja RPO za 2010 r., str. 300.

⁷²² Rozporządzenie z 30 listopada 2009 r. (Dz.U. Nr 210, poz. 1627).

⁷²³ Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, z późn. zm.).

⁷²⁴ RPO-643623-III/10 z 9 lutego 2012 r.

Minister poinformował⁷²⁵ Rzecznika, że wstępne prace koncepcyjne nad zmianą ustawy o ochronie przeciwpożarowej zostały podjęte przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej. W ramach prac nad ww. koncepcją pod rozważenie zostanie wzięta również możliwość zmiany regulacji dotyczącej przeprowadzania badań lekarskich członków ochotniczej straży pożarnej. Wspomniane prace znajdują się na bardzo wczesnym etapie i obecnie nie jest możliwe wskazanie ich ostatecznego zakresu. Sprawa w związku z tym będzie wciąż przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

4. Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Więziennej

a) Zasady obliczania dodatku za wysługę lat funkcjonariuszy Służby Więziennej

Na tle badanych przez Rzecznika skarg ujawnił się problem naruszenia konstytucyjnej zasady równości w zakresie zasad obliczania dodatku za wysługę lat funkcjonariuszy Służby Więziennej w porównaniu z innymi funkcjonariuszami służb mundurowych. Przy obliczaniu wysługi lat w Służbie Więziennej nie uwzględnia się zawodowej służby wojskowej oraz służby w innych formacjach mundurowych. Tymczasem przepisy zawarte w pozostałych pragmatykach służb mundurowych zaliczają nie tylko służbę w innych formacjach mundurowych, ale także okresy zatrudnienia wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów. W ocenie Rzecznika przedstawiony stan prawny wykazuje odstępstwo od zasady równego traktowania. Okoliczności tej nie może usprawiedliwiać umiejscowienie formacji w odmiennym niż Ministerstwo Spraw Wewnętrznych resorcie – jakim jest Ministerstwo Sprawiedliwości, bądź brak zgody Ministerstwa Finansów ze względu na powstanie dodatkowych skutków finansowych związanych z wprowadzeniem do ustawy o Służbie Więziennej regulacji, która uwzględniałaby respektowanie zasady równości. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się⁷²⁶ do Ministra Sprawiedliwości o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu.

⁷²⁵ Pismo z 12 marca 2012 r.

⁷²⁶ RPO-686402-III/11 z 9 stycznia 2012 r.

Minister nie podzielił⁷²⁷ uwag przedstawionych w wystąpieniu Rzecznika. Konstytucyjna zasada równości nie wyklucza możliwości odmiennego uregulowania w zakresie praw i obowiązków funkcjonariuszy poszczególnych grup zawodowych, w tym również zasad obliczania dodatku za wysługę lat. Przewidziany w ustawie o Służbie Więziennej sposób ustalania wysokości dodatku za wysługę lat na podstawie długości okresu służby w Służbie Więziennej jest swoistego rodzaju nagradzaniem funkcjonariuszy o długoletnim stażu służby w tej formacji mundurowej. Istotna jest również wysokość dodatku za wysługę lat funkcjonariuszy Służby Więziennej. Ustawa o Służbie Więziennej przewiduje dodatek za wysługę lat w wysokości do 35% uposażenia zasadniczego (po 30 latach służby), czego nie przewiduje żadna z pozostałych pragmatyk dotyczących służb mundurowych. Powyższe regulacje mają służyć zwiększeniu atrakcyjności służby w Służbie Więziennej.

Uznając otrzymane wyjaśnienia za wystarczające, Rzecznik zakończyła postępowanie w tej sprawie.

b) Przepisy określające rodzaje dokumentów potwierdzających uzyskanie kwalifikacji pracownika ochrony, bez uwzględnienia świadectw i dyplomów szkół ministerstwa sprawiedliwości ukończonych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej

W skargach sygnalizowana była dyskryminacja funkcjonariuszy Służby Więziennej w sprawach uznawania świadectw i dokumentów potwierdzających uzyskanie kwalifikacji pracownika ochrony działającego na podstawie ustawy o ochronie osób i mienia⁷²⁸. Wydane na podstawie tej ustawy rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dyplomów i świadectw wydawanych przez szkoły i inne placówki oświatowe, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie ochrony osób i mienia, minimalnego zakresu programów kursów pracowników ochrony fizycznej pierwszego i drugiego stopnia oraz zakresu obowiązujących tematów egzaminów i trybu ich składania, składu komisji egzaminacyjnej i sposobu

⁷²⁷ Pismo z 13 lutego 2012 r.

⁷²⁸ Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.).

przeprowadzania egzaminu⁷²⁹ nie obejmuje szkół ministerstwa sprawiedliwości, mimo iż program tych szkoleń odpowiada wymogom uzyskania licencji pracownika ochrony fizycznej. Zgodnie z rozporządzeniem dokumentami potwierdzającymi uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie fizycznej ochrony osób i mienia są również świadectwa szkół podoficerskich oraz dyplomy szkół oficerskich resortu spraw wewnętrznych i administracji w zakresie prawno-administracyjnej ochrony porządku publicznego. W rozporządzeniu nie ujęto natomiast odpowiednich kwalifikacji funkcjonariuszy Służby Więziennej. Rzecznik zwróciła się⁷³⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych o rozważenie możliwości rozszerzenia rodzaju dokumentów potwierdzających uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie fizycznej ochrony osób i mienia o świadectwa szkół podoficerskich oraz dyplomy szkół oficerskich ministerstwa sprawiedliwości.

Minister Spraw Wewnętrznych poinformował⁷³¹, że w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są prace legislacyjne związane z deregulacją niektórych zawodów, w tym m.in. pracownika ochrony fizycznej. Proponowane zmiany mają na celu zniesienie egzaminów dla kandydatów na pracowników ochrony fizycznej, organizowanych do tej pory przez komendantów wojewódzkich Policji. Ponadto licencja uprawniająca do wykonywania zawodu miałaby zostać zastąpiona wpisem na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej. W miejsce egzaminu planuje się natomiast wprowadzenie obowiązkowych, cyklicznych szkoleń. Prowadzenie ewentualnych prac związanych z poruszoną w wystąpieniu problematyką będzie zależec od dalszego kierunku działań deregulacyjnych.

Sprawa ta wciąż będzie monitorowana przez Rzecznika.

⁷²⁹ Rozporządzenie z 7 sierpnia 1998 r. (Dz.U. Nr 113, poz. 731, z późn. zm.).

⁷³⁰ RPO-669116-III/11 z 9 lutego 2012 r.

⁷³¹ Pismo z 12 marca 2012 r.

c) Stan przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej w wybranych jednostkach penitencjarnych

W lipcu 2012 r. przeprowadzona została kontrola stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej w jednym z aresztów śledczych i zakładów karnych. Otrzymane od funkcjonariuszy informacje wskazywały na szereg problemów występujących w tej formacji mundurowej. Funkcjonariusze pełniący służbę w zakładzie karnym podnieśli problem zbyt małej ilości wychowawców w oddziałach penitencjarnych. Są oni nadmiernie obciążeni pracą i nie mogą poświęcić wystarczającej uwagi na proces resocjalizacyjny poszczególnych osadzonych. Oddziałowi nie mają możliwości bezpłatnych badań na obecność chorób zakaźnych takich jak żółtaczka, HIV chociaż posiadają informacje, z nieformalnych źródeł, że pracują z osadzonymi chorymi na choroby zakaźne. Część oddziałowych stwierdziła, że potrzebne ich zdaniem zajęcia – warsztaty antystresowe, przeprowadzane są w niewystarczającej ilości. Funkcjonariusze aresztu śledczego poruszyli problem niewypłacania dodatków mieszkaniowych. Ponadto w wizytowanym areszcie śledczym stwierdzono złe warunki techniczne niektórych pomieszczeń. W obu kontrolowanych jednostkach funkcjonariusze zgłaszali braki w wyposażeniu. Rzecznik zwróciła się⁷³² do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zlecenie zbadania przedstawionych spraw i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

W odpowiedzi Dyrektor przedstawił⁷³³ szereg przedsięwzięć podejmowanych w celu zarówno usprawnienia pracy Służby Więziennej, jak i ochrony życia i zdrowia funkcjonariuszy. W lipcu 2011 r. został opracowany program racjonalizacji zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych więziennictwa. Celem programu jest m.in. doetatyzowanie pionu penitencjarnego. Dąży się do zrealizowania wytycznych w ramach których na jednego wychowawcę czy też psychologa przypadać będzie określona grupa skazanych lub tymczasowo aresztowanych, której liczebność pozwoli na efektywną pracę. Niemniej jednak należy wziąć pod uwagę, że tego typu zmiany wymagają czasu. Odnosząc się do problemu właściwej ochrony życia i zdrowia

⁷³² RPO-711847-III/12 z 22 października 2012 r.

⁷³³ Pismo z 20 listopada 2012 r.

pracowników służby więziennej Dyrektor Generalny poinformował, że wyposażenie funkcjonariuszy jest dobierane do poszczególnych stanowisk i posterunków, a jego kompletność i przydatność sprawdza się podczas cyklicznych kontroli. Zostali oni wyposażeni w odpowiednią odzież zabezpieczającą, niezbędną przy kontaktach z zakaźnie chorymi. Służba medyczna z kolei przeprowadza na koszt pracodawcy badania konieczne do wykrycia ewentualnego zakażenia, na wniosek lekarza dokonującego badań profilaktycznych. Dodatkowo dostępne są warsztaty antystresowe oraz treningi interpersonalne. Wykonuje się także remonty pomieszczeń dla funkcjonariuszy, w celu poprawy warunków pracy. Natomiast funkcjonariusz posiadający tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub domu znajdującego się w miejscowości pełnienia służby, w tym umowę najmu lokalu mieszkalnego, nie jest uprawniony do pobierania równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania.

5. Ochrona praw pracowników agencji ochrony

a) Praktyka zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami agencji ochrony realizującymi zadania ochronne jednostek wojskowych

Do Rzecznika wpływały skargi pracowników agencji ochrony realizujących zadania ochronne jednostek wojskowych na podstawie przepisów ustawy o ochronie osób i mienia⁷³⁴. Przedmiotem skarg były przede wszystkim praktyki zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami agencji ochrony, w warunkach, w jakich powinny być zawierane umowy o pracę, zwiększające gwarancję pełniejszego przestrzegania praw pracowniczych i w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. W opinii Rzecznika potrzeba podejmowania działań w zakresie ograniczania kosztów ochrony obiektów wojskowych, podkreślana w wyjaśnieniach udzielanych przez przedstawicieli resortu obrony narodowej, nie powinna oznaczać przyzwolenia na działania obniżające standardy ochrony praw pracowniczych. Może to także skutkować pojawieniem się zagrożenia w zapewnieniu odpowiedniego poziomu ochrony, zwłaszcza w przypadku obiektów, na których terenie znajdują się urządzenia i materiały niebezpieczne, broń i amunicja.

⁷³⁴ Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.).

Rzecznik zwróciła się⁷³⁵ do Ministra Obrony Narodowej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁷³⁶, że dowódca jednostki wojskowej kontraktując umowę z przedsiębiorcą specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych (SUFO) nie jest stroną w umowach zawieranych w relacjach przedsiębiorca – pracownicy. Resort obrony narodowej nie ma formalnoprawnych narzędzi zastrzegania w umowach cywilno-prawnych, pomiędzy przedsiębiorcą SUFO a pracownikami ochrony warunków wynagrodzeń i zatrudnienia. Przedsiębiorcy SUFO odpowiadają za przestrzeganie przepisów kodeksu pracy, w stosunku do zatrudnianych pracowników ochrony i ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie właściwych warunków pracy. Niemniej jednak dla zapewnienia stosownych warunków pracy (zmianowości na posterunku i możliwości odpoczynku) wprowadzono resortowe rozwiązania ujęte w dokumentach normatywnych dotyczących ochrony obiektów wojskowych. W ich ramach kontrolowana jest jakość realizowanych przez przedsiębiorców SUFO zadań ochrony oraz miejsca ich pełnienia. Podczas przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono uchybień w zapewnieniu właściwych warunków pracy.

C. Inne

1. Brak ustawowych regulacji dotyczących ochrony bezpieczeństwa i zdrowia funkcjonariuszy podczas służby

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych Rzecznik sygnalizowała, że ustawa o Policji nie zawiera regulacji dotyczących ochrony bezpieczeństwa i zdrowia funkcjonariuszy podczas służby. Przewiduje ona tylko, że Komendant Główny Policji określa „szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby, po konsultacji z Państwową Inspekcją Pracy”. Na tej podstawie Komendant Główny Policji wydał zarządzenie w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz organizacji służby bhp w Policji⁷³⁷.

⁷³⁵ RPO-692455-III/12 z 4 kwietnia 2012 r.

⁷³⁶ Pismo z 2 maja 2012 r.

⁷³⁷ Zarządzenie z 24 sierpnia 2004 r. Nr 916 (Dz.Urz. KGP Nr 16, poz. 98).

Podobne rozwiązanie zawiera ustawa o Straży Granicznej⁷³⁸, z tym że do chwili obecnej Komendant Główny Straży Granicznej nie wykonał niniejszego upoważnienia. Natomiast ustawa o Biurze Ochrony Rządu⁷³⁹ w ogóle nie reguluje tej problematyki. Zgodnie z art. 66 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa. Bezpieczeństwo i higiena służby funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej są regulowane aktem o charakterze wewnętrznym, podczas gdy te aspekty służby stanowią materię, która musi zostać uregulowana aktem prawa powszechnie obowiązującego. Wobec funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu nie został zrealizowany konstytucyjny nakaz nadania regulacjom ustawowym takiego kształtu, by możliwa była realizacja owych uprawnień. Rzecznik zwróciła się⁷⁴⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych o zbadanie przedstawionego problemu i ewentualnie podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

Minister zgodził się⁷⁴¹ z Rzecznikiem, że problematyka ochrony bezpieczeństwa i zdrowia funkcjonariuszy podczas służby nie jest uregulowana w sposób kompleksowy w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Dlatego też, przy okazji podjęcia prac nad szerszą nowelizacją ustaw: o Policji, o Straży Granicznej oraz o Biurze Ochrony Rządu, podjęte zostaną działania zmierzające do ustawowego uregulowania kwestii związanych z ochroną bezpieczeństwa i zdrowia funkcjonariuszy służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Rzecznik w związku z zapowiedzią Ministra oczekuje na podjęcie stosownych prac legislacyjnych.

⁷³⁸ Ustawa z 12 października 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.).

⁷³⁹ Ustawa z 16 marca 2001 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, z późn. zm.).

⁷⁴⁰ RPO-702126-III/12 z 15 maja 2012 r.

⁷⁴¹ Pismo z 26 lipca 2012 r.

2. Zasady ustalania świadczenia rekompensującego przysługującego żołnierzowi rezerwy

W nawiązaniu do wystąpienia⁷⁴² w sprawie wyeliminowania wątpliwości konstytucyjnych, dotyczących regulacji prawnej zawartej w przepisach ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP⁷⁴³ oraz rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad ustalania i wypłacania świadczenia pieniężnego żołnierzom rezerwy odbywającym ćwiczenia wojskowe⁷⁴⁴, Rzecznik ponownie zasygnalizowała⁷⁴⁵ Ministrowi Obrony Narodowej pilną potrzebę podjęcia interwencji prawodawczej. Zgodnie z upoważnieniem ustawowym przepisy rozporządzenia miały określić szczegółowy sposób ustalania i wypłacania żołnierzowi rezerwy świadczenia pieniężnego rekompensującego utracone wynagrodzenie ze stosunku pracy lub stosunku służbowego albo dochód z prowadzonej działalności gospodarczej, które mógłby uzyskać w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych, oraz zwrotu wydatków poniesionych z tego tytułu organom samorządu terytorialnego. Tymczasem w rozporządzeniu uregulowano bez umocowania w upoważnieniu ustawowym wysokość świadczenia wypłacanego żołnierzowi rezerwy, który utrzymuje się wyłącznie z działalności rolnej. W udzielonej Rzecznikowi w 2011 r. odpowiedzi przyrzeczono przeprowadzenie tej zmiany podczas najbliższej nowelizacji ustawy. W tym okresie dokonano czterech nowelizacji przepisów ustawy, które jednak nie objęły sygnalizowanej korekty upoważnienia ustawowego.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁷⁴⁶, że kwestia poruszona w wystąpieniu Rzecznika została uwzględniona w procedowanym obecnie projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o uposażeniu żołnierzy niezawodowych. Biorąc pod uwagę wątpliwości co do interpretacji pojęcia „działalność rolna”, proponuje się – w odniesieniu do świadczeń rekompensujących utracone zarobki żołnierzom rezerwy –

⁷⁴² Informacja RPO za 2011 r., str. 239.

⁷⁴³ Ustawa z 23 listopada 1967 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.).

⁷⁴⁴ Rozporządzenie z 1 lutego 2000 r. (Dz.U. Nr 13, poz. 155).

⁷⁴⁵ RPO-675984-III/11 z 4 kwietnia 2012 r.

⁷⁴⁶ Pismo z 26 kwietnia 2012 r.

wskazać w ustawie oprócz działalności gospodarczej, również „działalność rolną”.

3. Brak regulacji dotyczącej zwrotu kosztów usług opiekuńczych, o których mowa w art. 50 ustawy o pomocy społecznej

Problem pojawił się na tle sprawy byłego żołnierza zawodowego, któremu prawomocnie orzeczono inwalidztwo o znacznym stopniu niepełnosprawności. Z uwagi na niemożność samodzielnej egzystencji, skarżący zmuszony był korzystać z częściowo odpłatnych usług opiekuńczych. Skarżący wystąpił do właściwego Wojskowego Biura Emerytalnego z wnioskiem o przyznanie zwrotu kosztów opieki paliatywno-hospicyjnej. Jednak organ ten zażądał przedstawienia rachunku lub faktury, na podstawie których mógłby dokonać zwrotu kosztów opieki. Ośrodek pomocy społecznej nie jest uprawniony do wystawiania żądanych rachunków i faktur za tę usługę. W rezultacie skarżący nie miał możliwości otrzymania wymaganego dokumentu. Obecnie brak jest regulacji dotyczącej zwrotu kosztów usług opiekuńczych, o których mowa w art. 50 ustawy o pomocy społecznej⁷⁴⁷. Usługi opiekuńcze są świadczeniem z pomocy społecznej i nie mogą być traktowane jako forma opieki paliatywno-hospicyjnej, będącej świadczeniem gwarantowanym opieki zdrowotnej. Zdaniem Rzecznika niezbędne jest rozszerzenie katalogu świadczeń socjalnych, z których może korzystać świadczeniobiorca, o którym mowa w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin⁷⁴⁸ poprzez regulację dającą podstawę do ubiegania się o zwrot kosztów usług opiekuńczych, realizowanych w ramach systemu pomocy społecznej. Konieczne jest też uregulowanie zasad dokonywania takiego zwrotu. Rzecznik zwróciła się⁷⁴⁹ do Ministra Obrony Narodowej o przedstawienie stanowiska w kwestii możliwości odpowiedniej zmiany rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie funduszu socjalnego dla emerytów

⁷⁴⁷ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.).

⁷⁴⁸ Ustawa z 10 grudnia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 8, poz. 66, z późn. zm.).

⁷⁴⁹ RPO-696889-III/12 z 27 czerwca 2012 r.

i rencistów wojskowych oraz przekazywania środków funduszu socjalnego między wojskowymi organami emerytalnymi⁷⁵⁰.

W odpowiedzi Minister przedstawił⁷⁵¹ stanowisko, zgodnie z którym rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie funduszu socjalnego dla emerytów i rencistów wojskowych oraz przekazywania środków funduszu socjalnego między wojskowymi organami emerytalnymi⁷⁵² zabezpiecza osoby ubiegające się o pomoc socjalną i nie wymaga nowelizacji.

⁷⁵⁰ Rozporządzenie z 24 czerwca 2009 r. (Dz.U. Nr 107, poz. 890).

⁷⁵¹ Pismo z 27 lipca 2012 r.

⁷⁵² Rozporządzenie z 24 czerwca 2009 r. (Dz.U. Nr 107, poz. 890).

XXIV. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych

1. Realizacja ustawy wprowadzającej abolicję dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie

W Biurze Rzecznika monitorowany był proces realizacji ustawy o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach⁷⁵³ wprowadzającej abolicję dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie. Z informacji przekazanych przez wojewodów wnosić można, że interpretacja przepisów ustawy nie budziła poważniejszych wątpliwości, co nie oznacza, że cudzoziemcy składający wnioski o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie w Polsce na czas oznaczony w omawianym trybie nie napotykali żadnych trudności. Najczęstszym ograniczeniem w korzystaniu z abolicji był brak ważnego dokumentu podróży. Nieuzupełnienie tego braku w terminie określonym w wezwaniu skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. W szczególnie uzasadnionym przypadku, gdy cudzoziemiec nie posiada ważnego dokumentu podróży i nie ma możliwości jego uzyskania, może przedstawić inny dokument potwierdzający tożsamość. Wątpliwości powstają, gdy cudzoziemiec formalnie może taki dokument otrzymać, ale w rzeczywistości wymaga to od cudzoziemca podjęcia działań zbyt dla niego uciążliwych. Pojawiło się także pytanie o możliwość przekwalifikowywania z urzędu wniosków o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie w Polsce na czas oznaczony, złożonych w trybie abolicji, na wnioski o udzielenie takiego zezwolenia w trybie ustawy o cudzoziemcach. Dotyczyło to głównie wniosków o abolicję składanych przez osoby niespełniające warunków do uzyskania w tym trybie zezwolenia, które już po wszczęciu postępowania wnosili o potraktowanie ich wniosku jako złożonego na podstawie ustawy o cudzoziemcach. Rzecznik zwróciła się⁷⁵⁴ do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o zajęcie stanowiska wobec sygnalizowanych problemów.

⁷⁵³ Ustawa z 28 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 191, poz. 1133).

⁷⁵⁴ RPO-667500-V/11 z 17 kwietnia 2012 r.

W ocenie⁷⁵⁵ Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców interpretacja ustawy o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie budzi poważnych wątpliwości. Podstawą większości decyzji negatywnych było niespełnianie przez cudzoziemców przesłanek do udzielenia tzw. abolicji. Wyjaśniając kwestię ustawowego wymogu przedstawienia ważnego dokumentu podróży przez cudzoziemca ubiegającego się o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie tzw. abolicji, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wyjaśnił, że zgodnie z ustawą o cudzoziemcach w szczególnie uzasadnionym przypadku, gdy cudzoziemiec nie posiada ważnego dokumentu podróży i nie ma możliwości jego uzyskania, może przedstawić inny dokument potwierdzający jego tożsamość. Przepis ten nie może mieć zastosowania w sytuacji, w której przedstawicielstwo kraju pochodzenia uzależnia wydanie dokumentu podróży od wykonania określonych obowiązków, od których cudzoziemcy uchylają się (np. uregulowania stosunku do służby wojskowej w kraju pochodzenia). Odnosząc się do wątpliwości dotyczących możliwości przekwalifikowania w trakcie toczącego się postępowania wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wyraził opinię, że takie przekwalifikowanie nie byłoby zgodne z prawem.

2. Przeprowadzanie kontroli osobistej cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych lub aresztach w celu wydalenia

Rzecznik skierowała⁷⁵⁶ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności § 11 ust. 1 i 2 Regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty oraz regulamin organizacyjno-porządkowy pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i

⁷⁵⁵ Pismo z 25 kwietnia 2012 r.

⁷⁵⁶ RPO-717583-V/12 z 3 grudnia 2012 r.

areszcie w celu wydalenia⁷⁵⁷ z art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach⁷⁵⁸, art. 11 ust. 1 pkt 2 o Straży Granicznej⁷⁵⁹, art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

Cudzoziemiec umieszczony w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia może zostać poddany kontroli osobistej. Kontrola ta prowadzona jest na podstawie Regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia będącego załącznikiem do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia. Powyższe rozporządzenie zostało wydane na podstawie ustawy o cudzoziemcach. Wymieniona ustawa nie reguluje materii kontroli osobistej cudzoziemców w trakcie ich pobytu w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Kwestionowane przepisy Regulaminu są niezgodne z art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, gdyż samoistnie, bez upoważnienia ustawowego, regulują kontrolę osobistą cudzoziemców przebywających w strzeżonym ośrodku lub areszcie. Celem kontroli osobistej określonym w ustawie o Straży Granicznej jest wykluczenie możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, natomiast na poziomie Regulaminu cel kontroli osobistej cudzoziemców ma przede wszystkim charakter porządkowy. Stąd kwestionowane przepisy są także niezgodne z ustawą o Straży Granicznej. Kontrola osobista stanowi ingerencję w nietykalność, wolność osobistą i prawo do prywatności. Dlatego zdaniem Rzecznika materia kontroli osobistej powinna w sposób precyzyjny i kompletny zostać uregulowana

⁷⁵⁷ Rozporządzenie z 26 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 190, poz. 1953).

⁷⁵⁸ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573, z późn. zm.).

⁷⁵⁹ Ustawa z 12 października 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.).

na poziomie ustawy. Aktualnie sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Opóźnienia w wydawaniu tymczasowych zaświadczeń tożsamości cudzoziemcom ubiegającym się w Polsce o status uchodźcy

Rzecznik podjęła w wyniku otrzymywanych skarg sprawę opóźnień w wydawaniu osobom oczekującym na rozpatrzenie wniosku statusowego tymczasowych zaświadczeń tożsamości cudzoziemca, co skutkuje negatywnymi konsekwencjami dla zainteresowanych. Cudzoziemcy zwrócili uwagę na sytuację osób, które po odmowie nadania im statusu uchodźcy ponownie ubiegają się o ten status, a mimo to nawet przez kilka miesięcy od złożenia odpowiedniego wniosku nie otrzymują wspomnianego zaświadczenia. Brak takiego dokumentu naraża cudzoziemców na liczne uciążliwości, zwłaszcza w razie konieczności potwierdzenia tożsamości czy prawa pobytu w Polsce przed polskimi organami. Wystąpiły przypadki zatrzymywania cudzoziemców, którzy nie dysponowali aktualnym tymczasowym zaświadczeniem tożsamości, przez Policję i inne uprawnione do tego organy państwowe. Rzecznik zwróciła się⁷⁶⁰ do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o wyjaśnienie, jak w praktyce Urzędu wygląda procedura wydawania tymczasowych zaświadczeń tożsamości cudzoziemca osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁶¹ Rzecznika, że po upływie ważności pierwszego zaświadczenia tożsamości wydanego przez organ przyjmujący wniosek uchodźczy cudzoziemiec ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy na terytorium RP zobowiązany jest do złożenia wniosku do Szefa Urzędu o wydanie kolejnego, tymczasowego zaświadczenia tożsamości cudzoziemca. Wszystkie wnioski, o ile nie wymagają poczynienia dodatkowych ustaleń, rozpatrywane są w terminie do 30 dni. Aktualny okres oczekiwania na gotowy dokument wynosi do 3 tygodni. Zasadniczą kwestią wpływającą na okres rozpatrywania wniosku o wydanie zaświadczenia są dodatkowe podania cudzoziemców składane

⁷⁶⁰ RPO-690779-V/11 z 20 stycznia 2012 r.

⁷⁶¹ Pismo z 31 stycznia 2012 r.

równoległe wraz z wnioskiem o wydanie dokumentu. Ponad 5% z nich przekłada się na wstrzymanie procedury wydawania dokumentu. Należą do nich m. in. wnioski o zmianę danych osobowych, daty urodzenia, obywatelstwa. Dopiero po ustaleniu stanu faktycznego dokument zostaje zlecony do druku. Wnioski o wydanie nowego dokumentu przyjmowane są na miesiąc przed ukończeniem ważności poprzedniego, tak więc zachowanie ciągłości ważności dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP zależy w głównej mierze od samego zainteresowanego.

4. Stosowanie detencji wobec małoletnich cudzoziemców oraz wobec osób sprawujących nad nimi opiekę

Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że umieszczanie w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców rodzin wraz z dziećmi jest częstą praktyką. W placówkach takich umieszczani są także, choć rzadziej, małoletni przebywający w Polsce bez opieki. Ustawa o cudzoziemcach⁷⁶² dopuszcza, stosowanie środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w ośrodku strzeżonym wobec małoletnich zatrzymanych w związku z nielegalnym pobytem w Polsce. Detencji podlegać mogą przy tym zarówno małoletni znajdujący się pod opieką osób dorosłych, jak i małoletni pozbawieni takiej opieki. Jediną przewidzianą w ustawie alternatywą, i to dotyczącą wyłącznie małoletnich pozbawionych opieki, jest możliwość skierowania do placówki opiekuńczo-wychowawczej. Nic nie wskazuje na to, że projektowana nowelizacja ustawy o cudzoziemcach wpłynie na zmianę tej praktyki. Tymczasem nie budzi wątpliwości, że pobyt w ośrodku strzeżonym może być dla dzieci i małoletnich przeżyciem traumatycznym i wpływać negatywnie na ich rozwój psychofizyczny. Może także ograniczać wynikające z Konstytucji prawo małoletnich do nauki. W ocenie Rzecznika, konieczne jest wprowadzenie bezwzględnego zakazu stosowania detencji wobec małoletnich cudzoziemców, a także wobec osób sprawujących nad nimi opiekę. Jako alternatywę, rozważyć przy tym można wprowadzenie innych środków zapobiegawczych, niewiązanych się

⁷⁶² Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573).

z pozbawieniem wolności. Rzecznik zwróciła się⁷⁶³ do Ministra Spraw Wewnętrznych o rozważenie możliwości podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do wprowadzenia zakazu umieszczania dzieci i małoletnich oraz ich opiekunów w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁷⁶⁴, że zastosowanie przez sąd środka zabezpieczającego, jakim jest umieszczenie cudzoziemca w ośrodku strzeżonym, jest działaniem wyjątkowym i ostatecznym, wynikającym z przekonania, że w warunkach swobodnego przemieszczania się cudzoziemca na terytorium Polski, nie będzie możliwym sprawne przeprowadzenie postępowania w sprawie wydalenia. W obowiązującym stanie prawnym zakaz umieszczania cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych dotyczy jedynie tych małoletnich pozostających bez opieki, którzy ubiegają się o nadanie statusu uchodźcy. Pobyt w ośrodkach strzeżonych, zarówno małoletnich, jak i osób pod opieką których pozostają, trwa – co do zasady – przez okres niezbędny do zorganizowania powrotu. Wprowadzenie całkowitego zakazu umieszczania małoletnich oraz ich opiekunów w ośrodkach strzeżonych mogłoby natomiast spowodować nasilenie negatywnego zjawiska posługiwania się dziećmi dla celów migracyjnych i wykorzystywania ich jako zabezpieczenia przed umieszczeniem w takim ośrodku. Problematyka dotycząca detencji małoletnich została zawarta w projekcie nowej ustawy o cudzoziemcach. Zgodnie z projektowanymi regulacjami małoletni poniżej 13 roku życia pozbawieni opieki nie będą mogli być umieszczani w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców.

W ocenie Rzecznika, zagrożenie nasileniem się zjawiska posługiwania się dziećmi dla celów migracyjnych i traktowania ich jako zabezpieczenia przed umieszczeniem w ośrodku strzeżonym nie może uzasadniać dalszego stosowania detencji wobec małoletnich cudzoziemców. Wydaje się bowiem, że zarówno Straż Graniczna, jak i organy administracji publicznej, także te właściwe w sprawach dotyczących pobytu cudzoziemców na terytorium Polski, dysponują

⁷⁶³ RPO-695531- V/12 z 4 kwietnia 2012 r.

⁷⁶⁴ Pismo z 11 maja 2012 r.

środkami prawnymi, które umożliwią odpowiednią reakcję na takie przypadki i skutecznie ograniczą ich liczbę. W obecnie obowiązującym stanie prawnym pożądanym jest zapowiadane przez Ministra Spraw Wewnętrznych dostosowanie ośrodków strzeżonych do potrzeb małoletnich, a także innych cudzoziemców zaliczanych do grup szczególnie wrażliwych. Niezależnie jednak od warunków panujących w ośrodkach, pozbawienie osób małoletnich wolności poprzez umieszczenie ich w tego typu placówkach będzie dla nich przeżyciem traumatycznym, które może w sposób negatywny wpłynąć na ich rozwój psychofizyczny. Ta okoliczność uzasadnia wprowadzenie całkowitego zakazu stosowania detencji wobec małoletnich cudzoziemców i osób sprawujących nad nimi opiekę. Dlatego też Rzecznik ponownie zwróciła się⁷⁶⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do wprowadzenia zakazu umieszczania małoletnich i ich opiekunów w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców.

Minister podtrzymał⁷⁶⁶ swoje stanowisko, że zastosowanie środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia małoletniego w ośrodku strzeżonym jest działaniem wyjątkowym i ostatecznym.

Projekt ustawy o cudzoziemcach nadal w szerokim zakresie dopuszcza stosowanie detencji względem małoletnich. Zaproponowaną regulację, która ogranicza stosowanie detencji tylko względem małoletnich poniżej 13 roku życia pozbawionych opieki należy uznać za niewystarczającą. W innych państwach Unii Europejskiej można zauważyć trend odchodzenia od zatrzymywania małoletnich, bądź ograniczania stosowania tego środka zabezpieczającego. Na ich tle regulacje polskie, które przewidują jednakowe traktowanie cudzoziemców bez względu na wiek, jawią się jako restrykcyjne i odbiegające od najlepszych europejskich standardów, a także nie przystają do wyrażonej w Konwencji o Prawach Dziecka zasady, że detencja dziecka jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych sytuacjach i tylko na najkrótszy możliwy okres. Rzecznik po raz kolejny zwróciła się⁷⁶⁷ do Ministra Spraw

⁷⁶⁵ RPO-695531-V/12 z 31 maja 2012 r.

⁷⁶⁶ Pismo z 2 lipca 2012 r.

⁷⁶⁷ RPO-695531-V/12 z 12 grudnia 2012 r.

Wewnętrznych o rozważenie możliwości zmian legislacyjnych, zmierzających do ograniczenia stosowania detencji względem małoletnich cudzoziemców.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

5. Przepisy dopuszczające stosowanie detencji wobec cudzoziemców oraz warunki pobytowe panujące w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców

Wizytacje prowadzone w ośrodkach strzeżonych, a także skargi wpływające do Biura RPO potwierdzały, że stosowanie detencji wobec cudzoziemców przebywających w Polsce bez wymaganych prawem zezwoleń, którzy podlegać mogli wydaleni, było regułą, a nie wyjątkiem. Zarówno ustawa o cudzoziemcach⁷⁶⁸, jak i ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁶⁹ nie przewidują możliwości zastosowania alternatywnych wobec detencji środków zabezpieczających przebieg postępowania administracyjnego, umożliwiających sprawowanie nad cudzoziemcem nadzoru bez konieczności pozbawiania go wolności. Przepisy zawarte w projekcie nowej ustawy o cudzoziemcach w niewielkim stopniu wpłyną na poprawę sytuacji cudzoziemców, a częściowo tę sytuację pogorszą. Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie alternatywnych wobec detencji środków zabezpieczających postępowanie. Rzecznik nie dostrzega jednak powodów, aby możliwość stosowania tych środków była ograniczona wyłącznie do przypadków, w których przyczyną zatrzymania jest nielegalne przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy. Warto rozważyć czy zastosowanie środka alternatywnego, niezwiązanego z pozbawieniem wolności, nie powinno zostać ujęte w ustawie jako zasada, a umieszczenie w ośrodku strzeżonym jako wyjątek. Wątpliwości Rzecznika budzą także określone w projekcie zasady przedłużania okresu stosowania detencji oraz podstawa, na jakiej osadzeni w ośrodkach cudzoziemcy poddawani są kontrolom osobistym⁷⁷⁰. Warunki w ośrodkach strzeżonych zbliżone są do więziennych, a panujący w nich rygor jest

⁷⁶⁸ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573).

⁷⁶⁹ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2012 r. Nr 680).

⁷⁷⁰ Wniosek Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2012 r., sygn. akt U 7/12.

niewspółmierny do sytuacji, w jakiej znajdują się cudzoziemcy. Zastrzeżenia budzi realizacja obowiązku dbania o czystość pomieszczeń, określonego w ustawie o cudzoziemcach, polegająca na zobligowaniu do regularnego sprzątania pokoi mieszkalnych i pomieszczeń wspólnego użytku w części mieszkalnej ośrodka. Rzecznik zwróciła się⁷⁷¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych o zajęcie stanowiska wobec zgłoszonych uwag, a w szczególności o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w omawianym zakresie.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej sprawie.

6. Konieczność podjęcia działań zmierzających do upowszechnienia podstawowej wiedzy o mniejszości romskiej

Nawiązując do odpowiedzi Ministra Edukacji Narodowej na wcześniejsze wystąpienie⁷⁷² Rzecznik podzieliła opinię o korzystnych rezultatach, jakie przyniosło wdrożenie i realizacja rządowych programów na rzecz mniejszości romskiej, w szczególności „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce”. Na kształtowanie postaw uczniów wpływa uwzględnienie w podstawie programowej wybranych przedmiotów treści dotyczących języka, kultury, tradycji i historii mniejszości narodowych i etnicznych. Zagadnienia te zostały jednak w programach nauczania ujęte w sposób ogólny, bez wskazania konkretnych mniejszości. Tymczasem poprawa szczególnie niekorzystnej sytuacji społeczności romskiej poprzez wyeliminowanie negatywnych stereotypów wymaga podjęcia szczególnych środków. Dlatego też Rzecznik po raz kolejny przedstawiła propozycję uzupełnienia podręczników szkolnych o podstawowe wiadomości z zakresu historii i kultury Romów oraz wprowadzenia tej tematyki do programu nauczania wybranych przedmiotów. Stosowne informacje powinny także uzupełnić zasoby programu Scholaris, z którego nauczyciele czerpią materiały dydaktyczne i pomoce naukowe do prowadzenia zajęć. Rzecznik ponownie zwróciła się⁷⁷³ do Ministra Edukacji Narodowej o ustosunkowanie się do postulatu

⁷⁷¹ RPO-714827-V/12 z 7 grudnia 2012 r.

⁷⁷² Informacja RPO za 2011 r., str. 147.

⁷⁷³ RPO-682473-V/11 z 3 lutego 2012 r.

podjęcia działań zmierzających do upowszechnienia podstawowej wiedzy o mniejszości romskiej i zmiany negatywnego wizerunku tej mniejszości.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁷⁴ Rzecznika, że na portalu Scholaris zamieszczono publikację przygotowaną przez Centrum Edukacji Obywatelskiej „Wspólna przeszłość - wspólna przyszłość”, w której zawarto podstawowe wiadomości o mniejszości romskiej. Ponadto rozbudowano dział zasobów zewnętrznych dotyczący odnośników do stron o tematyce romskiej. Redakcja portalu Scholaris będzie sukcesywnie pozyskiwać i publikować na portalu istniejące już opracowania i scenariusze zajęć. Skontaktowano się w tym celu ze stowarzyszeniami romskimi. Nauczyciele mogą korzystać nie tylko z portalu Scholaris, ale np. także ze stron internetowych organizacji romskich, w szczególności Portalu Społeczności Romskiej <http://harangos.pl>, który obok prezentacji wiedzy z zakresu historii i kultury romskiej zawiera wykaz ponad 180 publikacji dotyczących tej problematyki. Zagadnienia dotyczące przestrzegania praw mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych są przedstawiane w szczególności w podręcznikach do wiedzy o społeczeństwie.

7. Emisja programów skierowanych do mniejszości rosyjskiej, romskiej i tatarskiej na antenie TVP Białystok

W sierpniu 2011 r. do Rzecznika dotarła informacja o wstrzymaniu emisji programów „Panorama litewska”, „Rosyjski Głos”, „My Romowie” oraz „Podlaski Orient”, adresowanych do mniejszości litewskiej, rosyjskiej, romskiej i tatarskiej. W trakcie prowadzonego postępowania Rzecznik uzyskał informację o wznowieniu emisji „Panoramy litewskiej”. Z zadowoleniem należy przyjąć informację, że od początku 2012 r., w miejsce zdjętego z anteny programu „Rosyjski Głos”, nadawany jest program „Rosyjski Ekspres”. Poczynione przez Rzecznika ustalenia nie wskazywały natomiast, aby przywrócona miała zostać emisja programów przeznaczonych dla mniejszości romskiej i faktycznie nielicznej, ale niezwykle ważnej dla regionu, mniejszości tatarskiej. Przyczyną wstrzymania audycji miał być przede wszystkim brak środków na ich

⁷⁷⁴ Pismo z 24 lutego 2012 r.

produkcję. Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji⁷⁷⁵ jednym z zadań publicznej telewizji i radiofonii, wynikającym z realizacji misji publicznej, jest uwzględnianie potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym, w tym emitowanie programów informacyjnych w językach mniejszości czy języku regionalnym. Decyzję o tym, jakie programy powinny być prezentowane na antenie telewizji publicznej poprzedzać powinna szczegółowa analiza potrzeb i oczekiwań społeczności mniejszościowych. Potrzebom tym powinny odpowiadać środki finansowe, przewidziane w opracowywanych przez TVP corocznych planach finansowo-programowych. Rzecznik zwróciła się⁷⁷⁶ do Przewodniczącego Krajowej Rady, Radiofonii i Telewizji o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Przewodniczący wyjaśnił⁷⁷⁷, że z informacji uzyskanych od Prezesa Zarządu TVP wynika, że nowo powołany Dyrektor Oddziału Terenowego TVP S.A. podjął decyzję o przywróceniu realizacji i nadawania audycji dla mniejszości romskiej i tatarskiej w jesiennej ramówce. Po rocznej przerwie, pierwszą emisję audycji dla społeczności tatarskiej zaplanowano na 9 września, a dla społeczności romskiej – 16 września 2012 r.

⁷⁷⁵ Ustawa z 29 grudnia 2011 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 226, z późn. zm.).

⁷⁷⁶ RPO-681802-V/11 z 30 lipca 2012 r.

⁷⁷⁷ Pismo z 30 sierpnia 2012 r.

XXV. Implementacja prawa europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE

1. Ratyfikacja Europejskiej Konwencji Bioetycznej

W Polsce od kilku lat trwa debata nad regulacją zagadnień związanych ze sferą bioetyki. Europejska Konwencja Bioetyczna określa minimalny standard ochrony poszanowania praw jednostki. Oznacza to, że w ramach porządków krajowych dopuszczalne są normy prowadzące do osiągnięcia wyższego poziomu gwarancji praw jednostki. Rada Ministrów deklarowała podjęcie działań zmierzających do ratyfikacji Konwencji. W 2008 r. opublikowany został raport Zespołu ds. Konwencji Bioetycznej dotyczący zgodności regulacji biomedycznych w Polsce z Konwencją. Również Komitet Bioetyki przy Prezydium PAN w zakresie nauk genetycznych wezwał do podjęcia działań legislacyjnych, które doprowadzą do szczegółowego określenia statusu i zasad ochrony genomu ludzkiego, praw pacjenta korzystającego ze świadczeń z zakresu diagnostyki i poradnictwa genetycznego oraz zasad ich ochrony, standardów udzielania świadczeń z zakresu diagnostyki i poradnictwa genetycznego, w tym genetycznych badań prenatalnych i preimplantacyjnych, testów prognostycznych oraz badań przesiewowych, zasad określających warunki oraz granice dopuszczalności komercyjnych testów badań genetycznych. Zdaniem Rzecznika szczegółowych regulacji wymaga kwestia oświadczeń pro futuro, dopuszczalność macierzyństwa zastępczego - surogacji, ochrona informacji genetycznej. Niepełna regulacja kwestii związanych z ochroną praw i wolności człowieka w kontekście zastosowań biologii i medycyny może mieć negatywne konsekwencje w sferze społecznej. Rzecznik zwróciła się⁷⁷⁸ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o udzielenie informacji dotyczących stanowiska Rządu w sprawie ratyfikacji Konwencji, z uwzględnieniem aktualnego stanu prac nad zapowiadany dostosowaniem polskiego systemu prawnego do standardów konwencyjnych. Dotychczas w tej sprawie nie wpłynęła odpowiedź na powyższe wystąpienie.

⁷⁷⁸ RPO-577511-I/08 z 7 sierpnia 2012 r.

2. Dostosowanie stacji, peronów i taboru kolejowego do potrzeb osób z niepełnosprawnością oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej

Rzecznik skierowała⁷⁷⁹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 3a ustawy o transporcie kolejowym⁷⁸⁰ w zakresie, w jakim bezterminowo wyłącza stosowanie art. 21 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym⁷⁸¹ z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych.⁷⁸²

W sprawach badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych stacji, peronów oraz taboru kolejowego. Zaskarżony przepis bezterminowo wyłącza stosowanie do przewozów osób art. 21 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, zgodnie z którym przedsiębiorstwo kolejowe i zarządca stacji zapewniają dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej dostępność stacji, peronów, taboru kolejowego i innych dostosowanych pomieszczeń. Na zarządcach stacji spoczywa jedynie obowiązek, zgodnie z którym powinni zapewnić osobom niepełnosprawnym lub osobom o ograniczonej sprawności ruchowej nieodpłatną pomoc przy wsiadaniu, przesiadaniu się lub wysiadaniu z pociągu. Regulacja ustawy o transporcie kolejowym, zdaniem Rzecznika, jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Zapewnienie osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej „możliwości podróżowania koleją porównywalnej z możliwościami innych obywateli” musi być zorientowane na usuwanie nierówności faktycznych wynikających z istniejących barier architektonicznych oraz dotychczasowych rozwiązań konstrukcyjnych w zakresie taboru kolejowego. Tylko w ten sposób demokratyczne państwo prawne może urzeczywistnić zasady sprawiedliwości społecznej.

⁷⁷⁹ RPO-715862-V/12 z 12 listopada 2012 r., sygn. akt K 47/12.

⁷⁸⁰ Ustawa z 28 marca 2003 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.).

⁷⁸¹ Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 z 23 października 2007 r. (Dz.Urz. UE L 315 z 03 grudnia 2007, str. 14).

⁷⁸² Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.

W świetle Konstytucji udzielana przez władze publiczne pomoc osobom niepełnosprawnym powinna obejmować zabezpieczenie ich egzystencji, przysposobienie do pracy oraz komunikację społeczną, czyli m.in. tworzenie odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej osobom niepełnosprawnym przemieszczanie się i nawiązywanie kontaktów. Obowiązki te zostały potwierdzone przez Państwo Polskie przez ratyfikację Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z Konwencją, aby umożliwić osobom niepełnosprawnym niezależne życie i pełny udział we wszystkich sferach życia, Państwa Strony podejmą stosowne środki w celu zapewnienia im, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu m. in. do środków transportu. Środki te, obejmujące rozpoznanie i eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności, stosują się m. in. do budynków, dróg, transportu oraz innych urządzeń wewnętrznych i zewnętrznych.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Brak możliwości odwołania się od odmowy wydania skierowania na badania lekarskie

Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie R.R. przeciwko Polsce orzekł, że Polska naruszyła prawo do prywatności oraz zakaz tortur oraz niehumanitarnego i poniżającego traktowania. Sprawa dotyczyła prawa do informacji o stanie zdrowia, rzetelnej diagnostyki i dostępu do badań prenatalnych oraz prawa decydowania o życiu prywatnym. W związku z tym orzeczeniem Rzecznik zasygnalizowała problem braku możliwości odwołania się od odmowy wydania skierowania na badania lekarskie. Wykonując orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Tysiąc przeciwko Polsce wprowadzono możliwość odwołania się od decyzji lekarza. Pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy mogą wnieść sprzeciw wobec opinii albo orzeczenia jeżeli opinia albo orzeczenie ma wpływ na prawa lub obowiązki pacjenta wynikające z przepisów prawa. W przypadku odmowy skierowania na badania pacjent nie ma możliwości zastosowania procedury odwoławczej na gruncie ustawy o prawach pacjenta

i Rzeczniku Praw Pacjenta⁷⁸³. To zaś może ograniczać prawo pacjenta do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej, do informacji o swoim stanie zdrowia oraz prawo do ochrony zdrowia. Rzecznik zwróciła się⁷⁸⁴ do Rzecznika Praw Pacjenta o informacje na temat działań podjętych w celu wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁸⁵ Rzecznika, że w obecnym stanie prawnym, pacjentka miałaby możliwość skorzystania z prawa do żądania zasięgnięcia opinii innego lekarza lub zwołania konsylium lekarskiego oraz do wniesienia sprzeciwu od opinii lub orzeczenia lekarza. W związku z tym należy stwierdzić, że aktualnie obowiązujące przepisy ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta stanowią wypełnienie zaleceń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie zapobiegania naruszeniom prawa do prywatności..

4. Lekcja etyki w szkołach

Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie Grzelak przeciwko Polsce. Sprawa dotyczyła realizacji przepisów regulujących organizowanie w szkołach lekcji etyki. W sprawie wykonania tego wyroku Rzecznik występowała do Ministra Edukacji Narodowej. Odpowiedź Ministra wskazywała, że zostały podjęte prace mające zapewnić udział coraz większej liczbie chętnych w lekcjach etyki. Biuro Rzecznika zostało ponadto poinformowane o trwających między Ministerstwem Edukacji Narodowej a Ministerstwem Spraw Zagranicznych uzgodnieniach w sprawie sposobu wykonania wyroku ETPC w sprawie Grzelak przeciwko Polsce, w szczególności o rozważanej nowelizacji przepisów rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych. Rzecznik zwróciła się⁷⁸⁶ do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie szczegółowych wyjaśnień dotyczących sposobu wykonania wytycznych zawartych w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Grzelak

⁷⁸³ Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417, z późn. zm.).

⁷⁸⁴ RPO-578571-I/08 z 23 kwietnia 2012 r.

⁷⁸⁵ Pismo z 29 maja 2012 r.

⁷⁸⁶ RPO-601727-I/08 z 11 maja 2012 r.

przeciwko Polsce, jak również o wskazanie, jakie działania legislacyjne oraz organizacyjno-techniczne zostały podjęte w celu zapewnienia stosowania w Polsce standardów konwencyjnych, a także o poinformowanie o stanie prac nad rozporządzeniem w sprawie wprowadzenia lekcji etyki online oraz o planowanych rozwiązaniach prawnych w tym zakresie.

W odpowiedzi Minister poinformował⁷⁸⁷ o braku negatywnych sygnałów ze strony kuratorów w sprawie prowadzenia lekcji etyki oraz o wystarczającej liczbie nauczycieli. Nie ma też zdaniem Ministerstwa problemu programu nauczania etyki, gdyż leży to w gestii nauczycieli i dyrektorów szkół. Rzecznik zwróciła się⁷⁸⁸ w związku z tym o bliższe dane statystyczne w tym zakresie. Dotychczas dane te nie zostały przekazane.

5. Problemy związane z funkcjonowaniem w obrocie prawnym przepisu art. 212 k.k. penalizującego czyn zniesławienia

W doktrynie wielokrotnie podnoszono, że stanowiąca jedną z pryncypiów postępowania karnego reguła *in dubio pro reo* nie ma praktycznego zastosowania w toku postępowań dotyczących zarzutu zniesławienia, bowiem ciężar dowodu co do prawdziwości twierdzeń zniesławiających obciąża oskarżonego. Tymczasem w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 6 ust. 2 Konwencji jednoznacznie podkreśla się, że sprzeczne z zasadą domniemania niewinności jest jakiegokolwiek przeniesienie ciężaru dowodu z oskarżyciela na obronę. W sprawie Długołęcki przeciwko Polsce⁷⁸⁹ Europejski Trybunał Praw Człowieka przypomniał o utrwalonej w swoim orzecznictwie zasadzie, że sankcje karne dla ochrony reputacji (dobrego imienia) danej osoby dają się pogodzić z art. 10 Konwencji jedynie w sytuacjach wyjątkowych – w najcięższych sprawach dotyczących wypowiedzi nawołujących czy podżegających do przemocy. Takie wypowiedzi zaś już są karane na podstawie odrębnych przepisów karnych.

⁷⁸⁷ Pismo z 22 czerwca 2012 r.

⁷⁸⁸ Pismo z 19 grudnia 2012 r.

⁷⁸⁹ Wyrok z dnia 24 lutego 2009 r., 23806/03.

Wystarczające gwarancje w celu ochrony czci i dobrego imienia przewiduje prawo cywilne i prawo prasowe. W polskiej doktrynie coraz częściej zgłaszany jest postulat depenalizacji przestępstwa zniesławienia. Mając na uwadze ochronę praw i wolności obywateli, w szczególności prawo do wolności wypowiedzi, swobody prasy, prawo do obrony oraz prawo do rzetelnego procesu, a także gwarancje ochrony wolności osobistej, Rzecznik zwróciła się⁷⁹⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia dyskusji nad wyeliminowaniem przestępstwa art. 212 k.k. z polskiego porządku prawnego.

W odpowiedzi Minister przedstawił⁷⁹¹ stanowisko, zgodnie z którym art. 212 Kodeksu karnego jest potrzebny w polskiej regulacji karnoprawnej i nie należy usuwać go z systemu. Przedmiot ochrony art. 212 Kodeksu karnego stanowi przede wszystkim cześć człowieka, rozumiana jako honor, dobre imię i godność osobista. Regulacja ta chroni obywateli i jest zgodna z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W odpowiedzi wskazano także, iż większość porządków prawnych przewiduje karnoprawną ochronę czci.

Rzecznik skierowała⁷⁹² wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 212 § 2 Kodeksu karnego⁷⁹³ w zakresie zawierającym zwrot „albo pozbawienia wolności do roku” – z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W obecnym stanie prawnym kara pozbawienia wolności za słowo grozi za pomówienia dokonane przez środki masowego komunikowania się np. przez prasę, radio, telewizję, publikacje książkowe, nagrania elektroniczne i internetową sieć informatyczną. W świetle orzecznictwa Trybunału w Strasburgu możliwość orzekania kary pozbawienia wolności akceptowalna jest z punktu widzenia standardów określonych w art. 10 Konwencji jedynie w najcięższych sprawach (np. nawoływanie do nienawiści i przemocy), natomiast w stosunku do czynu polegającego na zniesławieniu tego typu sankcja karna ze względu na swoją intensywność

⁷⁹⁰ RPO-649645-II/10 z 6 marca 2012 r.

⁷⁹¹ Pismo z 5 kwietnia 2012 r.

⁷⁹² RPO-649645-II/10 z 22 listopada 2012 r., sygn. akt K 50/12.

⁷⁹³ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

jawi się jako nieproporcjonalna, a przez to niedopuszczalna na gruncie Konwencji. Skoro w polskim porządku prawnym odpowiedzialność za słowa w tych najcięższych sprawach przewidziana jest na podstawie odrębnych przepisów karnych, to nie istnieją żadne przesłanki uzasadniające pozostawienie kary pozbawienia wolności w systemie kar przewidzianych za zniesławienie i w tym stanie rzeczy zaskarżony przepis nie może przejść testu proporcjonalności. W ocenie Rzecznika możliwość orzeczenia kary pozbawienia wolności za zniesławienie jest nieproporcjonalna, a przez to niedopuszczalna na gruncie Konstytucji, jak i Konwencji.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

XXVI. Działalność Komisji Ekspertów, współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami pozarządowymi oraz inne działania społeczne w obszarze równego traktowania

W 2012 r. działały przy Rzeczniku trzy Komisje Ekspertów: ds. Migrantów, ds. Osób z Niepełnosprawnościami oraz ds. Osób Starszych. Są to ciała doradcze, które tworzą osoby z autorytetem w różnych dziedzinach życia społecznego, posiadające doświadczenie akademickie lub praktyczne, najczęściej wynikające z aktywnej działalności w organizacjach pozarządowych. Do zadań Komisji Ekspertów należy merytoryczne wsparcie działań podejmowanych przez Zespoły w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, m.in. poprzez wskazywanie priorytetowych kierunków działań oraz dostarczanie opinii dotyczących bieżących debat publicznych. Komisje Ekspertów wspierają Rzecznika w zakresie monitorowania stanu ochrony wolności i praw człowieka i obywatela w procesie stosowania prawa, a także przygotowania analiz dotyczących równego traktowania i zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, niepełnosprawność, płeć, narodowość, pochodzenie etniczne i wyznanie. Eksperti przygotowują m.in. wnioski *de lege ferenda*, uwagi i rekomendacje dotyczące obowiązujących lub projektowanych zmian aktów prawnych, propozycje zmian systemowych oraz tezy do wystąpień Rzecznika. Na posiedzenia Komisji Ekspertów zapraszani są przedstawiciele urzędów administracji publicznej w celu wymiany informacji i poglądów w sprawach poruszanych przez poszczególne Komisje. Działalność Komisji ma charakter społeczny (eksperti nie są wynagradzani finansowo za udział w posiedzeniach).

1. Komisja Ekspertów ds. Migrantów

W 2012 roku odbyło się 6 posiedzeń Komisji Ekspertów ds. Migrantów, podczas których omówiono zagadnienia związane z nową ustawą o cudzoziemcach, przebiegiem postępowań abolicyjnych wobec cudzoziemców, skutkami abolicji, sytuacją cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych.

Członkowie Komisji opracowali raporty tematyczne i ekspertyzy, wśród których należy wymienić: *Jak trwale korzystać z abolicji?*, *Detencja dzieci cudzoziemców – prawo i praktyka*, *Działania organizacji społecznych na rzecz ograniczenia detencji małoletnich w Polsce*.

Eksperci przygotowali również monografię pt. *Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce*. Publikacja obejmuje: prawa cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce, wady i zalety przeprowadzonej w 2012 roku abolicji, detencja małoletnich, dostęp do zatrudnienia i łamanie praw pracowniczych a także inne sytuacje, z którymi spotykają się w Polsce cudzoziemcy. Zawiera ona również rekomendacje dotyczące m.in.: wprowadzenia zmian w stosowaniu detencji cudzoziemców, instytucjonalizacji pomocy prawnej dla cudzoziemców, przeprowadzania analizy efektywności ustawy repatriacyjnej, zmian nadawania obywatelstwa polskiego dzieciom, które urodziły się na terenie RP w związkach mieszanych,. Ujęte zostały również propozycje obszarów aktywności Rzecznika w zakresie migracji i praw cudzoziemców.

2. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnościami

Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnościami w 2012 roku zebrała się pięciokrotnie. Tematami posiedzeń Komisji były: orzecznictwo o niepełnosprawności, rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych, ratyfikacja Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, wizerunek osób niepełnosprawnych w mediach, zadania Rzecznika jako niezależnego organu monitorowania wdrażania postanowień Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, włączanie społeczeństwa obywatelskiego w proces monitorowania Konwencji, problem asystenta osoby niepełnosprawnej, równy dostęp do edukacji osób niepełnosprawnych.

Wydany został raport opracowany przez członków Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnościami i ekspertów zewnętrznych pt. *Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami*. Raport zawiera 15 rekomendacji kierunkowych dotyczących m.in.: wdrażania i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji ONZ o

Prawach Osób Niepełnosprawnych, promowania włączającego systemu edukacji osób z niepełnosprawnościami, finansowania, wsparcia nauczycieli, dostępności systemów komunikacyjnych oraz informacyjnych. Komisja podjęła współpracę z Ministerstwem Edukacji Narodowej w zakresie dalszego badania możliwości wdrożenia rekomendacji zawartych w raporcie.

Członkowie Komisji opracowali monografię pt. *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*. Publikacja stanowi zbiór artykułów poświęconych ochronie praw osób o zmniejszonej sprawności fizycznej, umysłowej, intelektualnej lub sensorycznej opisujących międzynarodowe standardy w zakresie ochrony prawnej oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Monografia stanowi podsumowanie dotychczasowych działań instytucji publicznych na rzecz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami oraz zawiera rekomendacje adresowane do instytucji publicznych, wytyczające nowe kierunki w najważniejszych obszarach życia społecznego, kulturalnego i publicznego.

Autorzy monografii skoncentrowali się na zagadnieniach odnoszących się do systemu orzecznictwa o niepełnosprawności, sytuacji prawnej osób ubezwłasnowolnionych, projektowania uniwersalnego, dostępu osób z niepełnosprawnościami do edukacji i wykluczenia cyfrowego osób z niepełnosprawnościami.

Komisja Ekspertów aktywnie zaangażowała się również w przygotowanie opracowania pt. *Polska droga po Konwencji* opisującego działania konieczne do podjęcia przez instytucje publiczne w związku z ratyfikacją Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Opracowanie zawiera materiały dotyczące edukacji, zatrudnienia, dostępności architektonicznej, dostępności transportu, dostępności informacji i komunikacji, udziału w życiu politycznym (prawa wyborcze), wymiaru sprawiedliwości, kobiet niepełnosprawnych oraz języka migowego.

Członkowie Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością uczestniczą również w procesie opracowania zasad, metod i narzędzi systemu monitorowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich Konwencji

ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych. W wyniku podjętych prac powstały pierwsze opinie odnoszące się do optymalnego kształtu systemu monitorowania, jego funkcji, sposobu wdrożenia oraz roli organizacji społecznych. Przygotowana została również analiza odnosząca się do statystyki publicznej. Przedstawiono w niej dostępne, możliwe do wykorzystania w monitoringu Konwencji wskaźniki oraz wskazano obszary wymagające uzupełnienia w tym zakresie.

3. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych

W 2012 roku miały miejsce trzy posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych. Członkowie Komisji spotykali się również w zespołach roboczych: zespół ds. wykluczenia osób starszych na rynku usług finansowych, zespół ds. aktywizacji osób starszych.

Posiedzenia Komisji poświęcone były kwestiom opieki zdrowotnej osób starszych, przeciwdziałania wykluczeniu osób starszych na rynku usług finansowych oraz polityki państwa względem starzejącej się ludności.

W wyniku prac Komisji została wydana monografia pt. *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*. Stanowi ona zbiór artykułów przedstawiających kluczowe zasady i cele polityki społecznej. Odnoszą się one do określonych w dokumentach międzynarodowych pięciu podstawowych zasad: niezależności, uczestnictwa, opieki, samorealizacji i godności. Autorzy opracowania wskazują na potrzebę zmian i dostosowań w różnych dziedzinach życia społecznego oraz na konieczność uwzględnienia we wszystkich politykach publicznych zmian demograficznych oraz specyfiki starości jako fazy życia. Publikacja zawiera także praktyczne zalecenia służące realizacji poszczególnych celów.

Rekomendacje zawarte w monografii zostały zaprezentowane podczas konferencji, w której udział wzięli przedstawiciele ministerstw, samorządów lokalnych oraz organizacji pozarządowych.

Wynikiem pracy Komisji są też trzy poradników dla osób starszych: *Prawa człowieka*, poruszający zagadnienia ochrony zdrowia i pomocy społecznej; *Usługi finansowe*, zbierający zagadnienia związane z

wykluczeniem osób starszych z rynku usług bankowych, ze szczególnym zaznaczeniem dostępu do kredytów i pożyczek, oraz problematykę prowadzenia kont bankowych; poradnik *Praca* poświęcony podejmowaniu zatrudnienia w różnych formach przez osoby starsze i informacjom, na co należy zwracać uwagę przy nawiązywaniu oraz rozwiązywaniu umów o pracę.

XXVII. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁷⁹⁴, Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników Terenowych. Obecnie powołanych jest trzech Pełnomocników⁷⁹⁵.

Wspólną specyfiką działalności Biur Pełnomocników Terenowych RPO jest to, że zajmują się one wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Pełnomocnicy działają z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu, zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu. Pełnomocnicy Terenowi jako przedstawiciele Rzecznika biorą udział w wielu wydarzeniach, spotkaniach nie tylko z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, ale także władz samorządowych, uczelni wyższych oraz z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Mają one charakter zarówno reprezentacyjny (konferencje, seminaria, i inne uroczystości) jak i merytoryczny. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym duża liczba przyjętych osób, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Biur. Współpraca z mediami i organizacjami obywatelskimi popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie jak i formy ich ochrony.

⁷⁹⁴ Ustawa z 15.07.1987 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).

⁷⁹⁵ Pełnomocnicy terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27.08.2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3.06.2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15.06.2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił odpowiednio w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14.09.2004 r. (dla województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego), Nr 2/2005 RPO z 14.06.2005 r. (dla województw pomorskiego, zachodniopomorskiego, i warmińsko-mazurskiego) oraz Nr 4/2007 RPO z 23.07.2007 r. (dla województw śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego). W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania.

1. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu

W 2012 r. Biuro PT we Wrocławiu wypełniało swoje zadania badając i oceniając zgodność z prawem działalności organów publicznych. Działalność ta obejmowała również ocenę jakości procedur stanowienia i zgodności z prawem licznych aktów prawa miejscowego.

Kolejny zakres aktywności związany był z realizacją funkcji reprezentacyjnych i społecznych. W tych obszarach uczestniczono w realizacji dwóch podstawowych zadań: ocena sytuacji i perspektyw osób starszych i ich ochrona przed przejawami dyskryminacyjnych praktyk (udział w 3 konferencjach) oraz ochrona praw osób niepełnosprawnych wynikająca z ratyfikacji Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (udział w 3 konferencjach). Wiąże się to ściśle z aktywnością dotyczącą popularyzacji instytucji RPO oraz ochrony praw podmiotowych poprzez spotkania ze środowiskami uczniów i studentów oraz seniorów.

Istotnym zadaniem Biura PT jest podnoszenie wiedzy o ochronie praw i wolności obywatelskich. W roku 2012 r. szczególnie liczne były spotkania z osobami niepełnosprawnymi, a także z osobami starszymi. Ponadto kontynuowano spotkania z młodzieżą szkolną oraz ze studentami różnych kierunków studiów i młodzieżą polonijną z byłych republik ZSRR. Realizowano szereg spotkań z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się ochroną praw osób pokrzywdzonych, działaniami mediacji i zagadnieniami związanymi z prawem do edukacji dzieci niepełnosprawnych. W siedzibie Biura PT praktykę odbyło 13 studentów Wydziałów Prawa.

Do ważnych społecznie efektów działania Biura PT należy zaliczyć stworzenie warunków, w tym finansowych, do skutecznego usunięcia zagrożenia ekologicznego w postaci setek ton rtęci składowanej na wydzielonym składowisku, a także wizytacje kilkunastu jednostek podstawowego szczebla Policji.

Pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu uczestniczyli również w wizytacjach Krajowego Mechanizmu Prewencji.

W roku 2012 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 70,3 % spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 29,7% z

ogółu zakończonych) w 26,4% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 3,6% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w 70% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty. Najwięcej skarg dotyczyło prawa cywilnego, co stanowiło 33,6% wpływów spraw nowych. Na wysokim poziomie (26,2%) utrzymywała się liczba spraw z zakresu prawa karnego. Na podobnym poziomie (18-16,4% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz prawa administracyjnego i gospodarczego. Najmniejszy wpływ zanotowano w sprawach dotyczących prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. W 2012 r. w Biurze PT przyjęto 1035 osób oraz udzielono 2156 porad telefonicznych.

2. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

Biuro PT w Gdańsku wypełniało swoje zadania zarówno poprzez rozpatrywanie wniosków obywateli, jak i pełniąc funkcje reprezentacyjne i społeczne, służące propagowaniu aktywnych postaw związanych z funkcjonowaniem w ramach społeczeństwa obywatelskiego.

Oprócz udzielania pomocy w sprawach zgłaszanych przez wnioskodawców Pełnomocnik Terenowy kontynuował współpracę z organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza realizującymi swoje cele statutowe w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela oraz poradnictwa obywatelskiego. Ponadto pracownicy Biura PT uczestniczyli w przygotowaniu ogólnopolskiej konferencji na temat praw osób starszych, współorganizowanej przez Rzecznika.

Pracownicy Biura PT uczestniczyli również w wizytacjach Krajowego Mechanizmu Prewencji.

W 2012 r. udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 72,9% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 27,1% z ogółu spraw zakończonych) w 16,0% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 12,8% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w 71,2% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty. Najwięcej skarg dotyczyło problematyki z zakresu prawa cywilnego (36,1 % wpływów spraw nowych). Na wysokim poziomie (21,8%) utrzymywała się liczba spraw z zakresu prawa karnego. Na podobnym poziomie (17,5-17,7%

wpływów) odnotowano wpływ skarg z zakresu prawa administracyjnego i gospodarczego oraz prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Najmniej skarg dotyczyło prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. W 2012 r. w Biurze PT przyjęto 1090 osób oraz udzielono 2111 porad telefonicznych.

3. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach

Pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego RPO angażowali się w propagowanie wiedzy na temat praw obywatelskich, uczestnicząc w spotkaniach z uczniami, studentami i słuchaczami uniwersytetów III wieku, a także z przedstawicielami grup społecznych, zawodowych, czy organizacji pozarządowych. Podczas takich spotkań przyjmowane były również sprawy i wnioski o charakterze generalnym oraz indywidualnym. Część z tych wniosków była również przyjmowana podczas wyjazdów do Punktów Przyjęć Interesantów znajdujących się na terenie Biura PT (w Częstochowie, Kielcach i Krakowie w 2012 r. przyjęto 232 osoby). W działaniach tych, Biuro PT wspierały współpracujące organizacje i stowarzyszenia, zarówno krajowe, jak i o zasięgu międzynarodowym. W wypełnianiu zadań statutowych Biuro PT było wspomagane przez centra pomocy, kliniki prawa, biura porad prawnych, samorządy zawodowe, stowarzyszenia charytatywne czy też organizacje młodzieżowe i studenckie. Swój wkład wnieśli również praktykanci – w 2012 r. praktyki studenckie w Biurze PT odbyło 11 osób.

Pracownicy Biura PT w Katowicach uczestniczyli w działaniach Krajowego Mechanizmu Prewencji, w ramach których przeprowadzono 16 wizytacji.

W roku 2012 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 65,9% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 34,1% z ogółu zakończonych) w 23,8% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 6,4% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w 69,8% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty. Najwięcej skarg dotyczyło prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami, co stanowiło ponad 34,4% wpływów spraw nowych. Na podobnym poziomie (19,7-21,8%) utrzymany był wpływ skarg z zakresu prawa pracy i

zabezpieczenia społecznego oraz prawa karnego. Sprawy z zakresu prawa administracyjnego i gospodarczego stanowiły 17,9% wpływu wniosków. Najmniejszy odsetek stanowiły natomiast skargi dotyczące prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. W 2012 r. w Biurze PT przyjęto 929 osób oraz udzielono 2037 porad telefonicznych.

4. Wiodące problemy rozpatrywane przez Biura Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich

Tematyka spraw kierowanych do Biur Pełnomocników Terenowych nie różniła się w znaczący sposób od spraw, które wpływały w latach poprzednich.

W sprawach z zakresu prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami znaczącą grupę spraw stanowiły wnioski, krytykujące orzecznictwo sądowe. Łączyło się z tym żądanie sporządzenia i wniesienia skarg kasacyjnych w sprawach cywilnych oraz skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Odnotowano natomiast mniej skarg na przewlekłość postępowań sądowych. Poruszane były w skargach także problemy dostępu do wymiaru sprawiedliwości, utrudnionego przez wysokie – w ocenie skarżących – koszty procesu sądowego ponoszone przez jego uczestników. Wiąże się z tym oszczędne stosowanie instytucji zwolnienia od kosztów sądowych.

W skargach zwracano również uwagę na brak systemu powszechnej pomocy prawnej, uwzględniającego potrzeby osób o różnym statusie majątkowym, w szczególności osób, które ze względu na ograniczone możliwości finansowe zwykle nie korzystają z usług adwokatów lub radców prawnych.

Zmniejszyła się ilość skarg na działania komorników sądowych, jednak ich treść była istotna społecznie, gdyż wskazywała na możliwość dysfunkcji systemu egzekucji sądowej. Dłużnicy opisywali sytuacje, w których długotrwała egzekucja komornicza świadczenia pieniężnego powodowała ściągnięcie kwoty wielokrotnie przewyższającej wysokość należności głównej. Zjawisko to wymaga pogłębionego badania.

Nadal miały miejsce skargi na niewłaściwe działanie nadzoru budowlanego szczebla powiatowego, jego opieszałość i nierealizowanie zaleceń wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

W ramach problematyki prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych pozytywnie należy ocenić zmniejszenie się liczby skarg na zarządców nieruchomości. Spadek ten jest zauważalny już od dwóch lat, co może świadczyć o poprawie jakości sprawowanego zarządu. Z drugiej jednak strony niepokój budzą próby obciążania aktualnych najemców lokali komunalnych skutkami wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych.

Skarżący przedstawiali problemy związane ze stanem prawnym nieruchomości, sposobami rozgraniczenia, podziału i łączenia działek gruntowych, opieszałością organów gminy w zakresie wydawanych decyzji czy stratami ponoszonymi na skutek budowy dróg wojewódzkich. Na uwagę zasługuje problem naruszania walorów krajobrazowych poprzez budowanie ekranów akustycznych wzdłuż ciągów dróg nawet, gdy normy hałasu nie zostały przekroczone.

W skargach sygnalizowane były również problemy rozliczania opłat za zużycie wody i energii cieplnej, a także skargi dotyczące podwyżek czynszu. Częste były prośby o pomoc w wykupieniu mieszkań będących we władaniu gmin lub spółdzielni, w zmniejszeniu zadłużenia z tytułu czynszu najmu mieszkania, rozłożenia na dogodniejsze raty kredytów.

Wnioskodawcy skarżyli się także na opieszałość gmin w zawieraniu umów najmu mieszkań komunalnych. Podnoszono problem złego stanu technicznego mieszkań gminnych, wnosząc o przyspieszenie ich remontów.

W ramach problematyki prawa karnego bardzo duża liczba skarg dotyczyła odmowy wszczęcia postępowania lub jego umorzenia. Umarzania postępowania karnego lub odmowy jego wszczęcia często odbywały się bez przeprowadzenia dowodów koniecznych do podjęcia decyzji procesowej. Przy czym żądania ponownego wszczęcia postępowań karnych zakończonych w fazie prokuratorskiej umorzeniem oraz żądania wszczęcia postępowań niepodjętych kierowane przez Pełnomocników Terenowych były uwzględniane w większości przypadków.

Kolejnym z zagadnień poddanych analizie był problem niewykonywania przez organy prowadzące postępowanie przygotowawcze zaleceń organów władzy sądowniczej, które uchyliły uprzednio wydane przez organy prowadzące postępowanie przygotowawcze decyzje merytoryczne. W toku prowadzonych działań stwierdzono także konieczność wprowadzenia mechanizmów, które zapewnią przesyłanie do sądów skarg składanych przez obywateli w celu wszczęcia postępowania prywatnoskargowego. Zbadano także wykonywanie przez Policję, na zlecenie sądów, doprowadzeń sprawców pomiędzy zakładami psychiatrycznymi i zakładami leczenia odwykowego.

Nadal aktualny był problem nieefektywnej organizacji karnego procesu sądowego, zakłócanego częstym przerywaniem rozprawy i odraczaniem posiedzeń. Słabością procesu karnego była praktyka polegająca na uczestnictwie w poszczególnych posiedzeniach sądowych różnych prokuratorów „dyżurnych” (tzw. sesyjnych), nie zawsze znających sprawę w stopniu umożliwiającym należyte pełnienie roli oskarżyciela.

Składane skargi dotyczyły także działań straży gminnej oraz policji. Zawierały one zastrzeżenia co do sposobów stosowania urządzeń radarowych pomiarów prędkości pojazdów oraz nadużywania władzy przez funkcjonariuszy. Do Biur PT wpływały również skargi dotyczące zaniechania podjęcia działań, odmowy przyjęcia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa bądź braku interwencji w przypadku zgłoszenia przez obywateli zdarzeń, które w ich przekonaniu wymagały udziału Policji.

W sprawach z zakresu prawa karnego wykonawczego dominowały skargi osadzonych związane z niezapewnieniem odpowiednich warunków bytowych, opieki lekarskiej. Wskazywano na nieprawidłowości w przekazywaniu korespondencji oraz w zapewnianiu zatrudnienia, zwłaszcza w przypadku osadzonych obciążonych obowiązkiem alimentacyjnym.

Sprawy z zakresu problematyki prawa pracy i zabezpieczenia społecznego dotyczyły wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych, działań lekarzy orzeczników oraz trudności w udokumentowaniu liczby

lat pracy koniecznej do wyliczenia emerytury. Zasygnalizowano problemy z uzyskaniem decyzji o spełnianiu warunków do nabycia emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach przed rozwiązaniem stosunku pracy. Problem ten został rozwiązany przez nowelizację przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS, polegającą na zniesieniu warunku rozwiązania stosunku pracy, co pozwoli organowi rentowemu na wydanie stosownej decyzji przyznającej lub odmawiającej prawa do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, niezależnie od tego czy wnioskodawca pozostaje w stosunku pracy, czy nastąpiło jego rozwiązanie.

W dalszym ciągu napływały skargi dotyczące znacznej przewlekłości postępowań w sprawie świadczeń przyznawanych na podstawie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw UE oraz długiego oczekiwania na rozpatrzenie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wniosku o przekazanie wypłaty świadczenia na rachunek w zagranicznym banku w związku z wyjazdem z kraju.

Liczne skargi dotyczyły warunków pracy, zasad ustalania wynagrodzenia funkcjonariuszy służb mundurowych, jak np. sprawa uprawnień do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany przed zwolnieniem ze służby urlop wypoczynkowy i dodatkowy funkcjonariusza Straży Granicznej oraz dopuszczania się przez przełożonych wobec funkcjonariuszy Policji czynów nieetycznych, noszących znamiona mobbingu .

Wnioskodawcy zgłaszali także problemy związane ze świadczeniami udzielanymi w ramach pomocy społecznej. Kwestionowano działania Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej – odmowy przyznania świadczeń socjalnych lub też ich przyznanie w zbyt niskim wymiarze.

Podejmowano również sprawy na podstawie informacji prasowych, np. zabezpieczenia osób bezdomnych przed skutkami zimy. Mimo czynnego udziału władz wojewódzkich w różnych programach poświęconych bezdomności i wbrew deklaracjom, okresowo liczba osób oczekujących pomocy znacząco przekraczała ilość zapewnianych miejsc.

Z zakresu problematyki administracji publicznej, zdrowia i ochrony praw cudzoziemców stosunkowo duża liczba spraw dotyczyła

problematyki ochrony zdrowia i zapewnienia świadczeń przez NFZ, jak np. sprawa stwierdzenia i wydania karty zgonu, który nastąpił poza miejscem zamieszkania denata, a nie był wynikiem wypadku ani przestępstwa, czy też problemy stosowanych przez oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia interpretacji przyznawania świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych, które uniemożliwiały rozliczenie z Narodowym Funduszem Zdrowia usług wykonanych na rzecz pacjentów.

Zakres tematyczny spraw o charakterze administracyjnym obejmował przede wszystkim zarzuty dotyczące bezczynności organu, niedotrzymywanie terminów ustawowych w prowadzonych postępowaniach i nieuwzględniania statusu strony. Dotyczy to niemal wszystkich organów publicznych. Organy, składając Rzecznikowi wyjaśnienia, z całym przekonaniem uznawały się za usprawiedliwione w swojej bezczynności w związku z zaistnieniem „*obiektywnych przeszkód*” kadrowych i finansowych. Postawa ta, obserwowana od szeregu lat, musi wywoływać uzasadniony niepokój, gdyż prezentują ją organy, które szczególnie powinny dbać o przestrzeganie prawa do dobrej administracji. Uzasadnione wydają się również zarzuty dotyczące pozorności działań organów administracji. Sytuację, w której, w wyniku weryfikacji instancyjnej uchylane są kolejne decyzje obywatele uznają za lekceważenie ich praw.

XXVIII. Ocena stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela

W związku z badanymi przez Rzecznika skargami, nasuwają się uwagi natury ogólnej dotyczące zarówno etapu tworzenia prawa jak też etapu jego stosowania. Nadsyłane do Rzecznika skargi wskazują bowiem na występowanie problemów wykraczających poza ramy indywidualnych spraw.

A. Tworzenie prawa

Nadal zdecydowanej reformy wymaga proces stanowienia prawa. Zawarte w Konstytucji z 1997 r. rozwiązania dotyczące procesu tworzenia prawa nawiązują do zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności do stanowiącej część jej normatywnej treści zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Cechą charakterystyczną tych zasad jest to, że zakazują one prawodawcy zaskakiwania potencjalnych adresatów nowymi regulacjami prawnymi. Rzecznik dostrzega, że nadanie tym standardom przymiotu demokratyczności jedynie w oparciu o legitymację stanowiących prawo organów budzi dezaprobatę. W ramach tej tendencji rysują się postulaty nowego sposobu tworzenia norm prawnych i zapewnienia ich właściwej jakości. Skutkiem takiej zmiany powinna być poprawa jakości prawa, pełniejsza identyfikacja problemów społecznych oraz prawidłowy dobór środków legislacyjnych dla przeciwdziałania tym problemom. W szczególności ważne jest uczynienie procesu legislacyjnego uporządkowanym i przewidywalnym dla obywatela. System prawa nie powinien „zaskakiwać” jednostki, ani tworzyć swoistych „pułapek” prawnych zastawianych na obywateli.

Rzecznik uznaje za szczególnie ważne konstruowanie narzędzi służących do zapewnienia transparentności działań organów władzy w procesie prawodawczym oraz prowadzenia konsultacji przy udziale strony społecznej, co mogłoby przyczynić się do większej dostępności i

operacyjności wypracowanych mechanizmów. Podsumowując wnioski z przeprowadzonych przez Rzecznika w 2012 r. spotkań odnoszących się do procesu konsultacji społecznych, do najważniejszych postulatów w tym zakresie należą: jawność dokumentów odnoszących się do procesu legislacyjnego na każdym możliwym etapie, powszechna dostępność konsultacji społecznych oraz wykorzystanie nowoczesnych technologii, zwłaszcza internetu. Należy rozważyć, jakie narzędzia najlepiej posłużą realizacji tych celów, jednocześnie zachowując sprawność funkcjonowania Państwa.

Wydaje się, że istotna jest rewizja dotychczasowych rozwiązań odnoszących się do partycypacji obywateli w procesie legislacyjnym i refleksja nad szerszym uwzględnieniem w modelu tych konsultacji nowych środków technicznych, a zwłaszcza możliwości jakie stwarza rozwój internetu. W roku 2012 Rzecznik skierowała do organów władzy publicznej serię wystąpień związanych z procesem legislacyjnym, poczynając od kwestii związywania się przez Polskę umową ACTA, poprzez zapewnienie udziału obywateli w procesie decyzyjnym, aż po ustawową regulację prawa do petycji.

Rzecznik wielokrotnie zwracała uwagę na wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Problem ten dotyczy wszystkich dziedzin prawa, a doświadczenie Rzecznika wskazuje, że sytuacja nie ulega poprawie. Przykładem potwierdzającym istnienie problemu mogą być np. wciąż niezrealizowane postanowienia sygnalizacyjne czy niewykonane wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Należy podkreślić, że sprawy te dotyczą często kwestii istotnych z punktu widzenia praw i wolności jednostki. Przykładem może być np. system oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych, w tym egzaminów maturalnych, czy też dotychczas nieuregulowana kwestia opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień.

Szczególnie niepokojące są sytuacje dotyczące wadliwej legislacji, powodującej konieczność pilnej nowelizacji przepisów jeszcze przed ich wejściem w życie lub w niedługim czasie od momentu rozpoczęcia ich

obowiązywania, jak również dotyczące pominięć oraz zaniechań legislacyjnych. Tego rodzaju problemy dostrzeżone zostały m.in. w zakresie przepisów dotyczących sytuacji pacjentów i funkcjonowania służby zdrowia (przykładowo: konieczność wprowadzenia zmian w zakresie prowadzenia działalności leczniczej przez organizacje pożytku publicznego, w tym podmioty kościelne, konieczność wprowadzenia zmian w zakresie obligatoryjności ubezpieczenia szpitali z tytułu zdarzeń medycznych, w zakresie dotyczącym braku normy prawnej, z której wynikałby obowiązek szpitali zapewnienia pacjentom zakwaterowania i wyżywienia, czy pominięcia lekarzy geriatrów w wykazie lekarzy uprawnionych do wystawiania zleceń na niektóre przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze).

Kolejny problem dotyczy braku odpowiedniego *vacatio legis*, co powoduje zaskoczenie adresatów norm prawnych nowymi regulacjami prawnymi. Zbyt krótkie okresy przewidziane do wejścia w życie ustawy od dnia jej uchwalenia, dały się dostrzec przykładowo w ustawach podatkowych, dotyczących podatku akcyzowego i podatku dochodowego od osób fizycznych.

Występują liczne przypadki wprowadzenia przepisów prawa, które nakładają na obywateli bardzo restrykcyjne, a zarazem obiektywnie trudne do wykonania obowiązki. Przykładem takiej niewłaściwej legislacji mogą być przepisy z zakresu stosowania kar oraz opłat administracyjnych, dotyczące m.in. opłat z tytułu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, gdzie dopiero na etapie rozpatrywania skarg kasacyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny, w których to postępowaniach Rzecznik zgłosiła swój udział, zaczęła kształtować się jednolita linia orzecznicza, zapewniająca prokonstytucyjną wykładnię przepisów.

Wreszcie wskazać trzeba, że także zaniechanie wydania ustawy może prowadzić do naruszenia praw jednostki. Taka sytuacja występuje w zakresie szeroko pojętej reprivatyzacji. Brak ustawy reprivatyzacyjnej spowodował, że obecnie prowadzona jest tzw. „mała reprivatyzacja” oparta na wzruszaniu w postępowaniu administracyjnym wydanych w przeszłości decyzji o wywłaszczeniu i nacjonalizacji oraz procesach

cywilnych. Postępowania w tych sprawach są z reguły długotrwałe, a bywa, że ich finalnym rezultatem jest naruszenie interesów osób trzecich (np. lokatorów zajmujących budynki mieszkalne podlegające zwrotowi).

B. Prawo do sądu

Za wciąż nierozwiązany problem, wielokrotnie sygnalizowany przez Rzecznika, należy uznać przewlekłość postępowań sądowych. Uzyskane, bywa że po wielu latach, rozstrzygnięcie sądowe, w licznych przypadkach nie satysfakcjonuje obywateli. Brak gwarancji rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie podważa zaś zaufanie obywateli do państwa.

W kontekście prawa do sądu trzeba też postrzegać zagadnienie zapewnienia osobom ubogim pomocy prawnej. W stosunku do tej kategorii osób, aby zasada równości przed sądami została zrealizowana nie tylko w aspekcie formalnym, lecz także w aspekcie materialnym, w określonych sytuacjach niezbędne jest zapewnienie efektywnej pomocy prawnej. Zmiany procedur sądowych wskazują na trwałą tendencję do profesjonalizacji postępowania przed sądami. Jeśli do tego dodać zjawisko „inflacji prawa”, to w sposób nieuchronny wśród osób podejmujących obronę swoich praw przed sądami pojawia się zwiększone zapotrzebowanie na profesjonalną pomoc prawną. Tymczasem w zakresie świadczenia pomocy prawnej w Polsce można mówić raczej o zbiorze luźno powiązanych ze sobą przepisów niż o systemie tej pomocy. Brak jest też systemu monitorowania jakości pomocy prawnej świadczonej z urzędu. Podejmowane wielokrotnie próby uchwalenia ustawy o pomocy prawnej zakończyły się zaś niepowodzeniem.

Jednym z poważniejszych problemów dostrzeganych przez Rzecznika pozostaje kwestia skutków doręczania pism sądowych, w tym orzeczeń, na niewłaściwy adres. Obowiązujący stan prawny uniemożliwia, w przypadku zmiany miejsca zamieszkania, nawet pomimo zapobiegliwości obywatela, zabezpieczenie się przed doręczeniem przesyłki z sądu na nieaktualny adres. Wielokrotne interwencje Rzecznika nie przekonały jednak resortu sprawiedliwości, że problem ten wymaga jednoznacznego uregulowania. Zdaniem Rzecznika, w tego rodzaju sytuacjach dochodzi do

naruszenia samej istoty prawa obywatela do sądu, jaką jest uczestniczenie w procesie dotyczącym jego praw i możliwość zaskarżenia wydanego w tej sprawie orzeczenia.

Nowelizacji wymagają przepisy Kodeksu postępowania cywilnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które regulują kwestie działania strony przez pełnomocnika. Obie procedury nie przewidują bowiem możliwości, aby funkcję pełnomocnika strony pełnili wstępni, którzy są spokrewnieni ze stroną w stopniu drugim i trzecim.

Pilnej nowelizacji wymaga również regulacja dotycząca upadłości konsumenckiej. Obowiązujące rozwiązania nie stanowią realnego instrumentu oddłużania, a liczba ogłoszonych dotychczas w skali kraju upadłości konsumenckich świadczy o dysfunkcyjności obecnych przepisów i przyjętego modelu upadłości konsumenckiej.

W ocenie Rzecznika niezbędne jest respektowanie przez ustawodawcę konstytucyjnego prawa do obrony w każdym stadium postępowania karnego. Za naruszające ten standard Rzecznik uznała przepisy Kodeksu postępowania karnego, w zakresie, w jakim nie gwarantują stronie lub jej obrońcy albo pełnomocnikowi prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie środków przymusu, które cechują się wysokim stopniem represyjności.

Standardy realizacji prawa do obrony formalnej, wyznaczają unormowania zawarte w Konstytucji i w ratyfikowanych przez Polskę aktach prawa międzynarodowego. Asumpt do dokonania szybkich zmian w procedurze karnej powinny stanowić wskazywane przez Rzecznika we wnioskach – i podzielone, co do istoty przez Trybunał Konstytucyjny, zastrzeżenia dotyczące zasad porozumiewania się podejrzanego tymczasowo aresztowanego ze swoim obrońcą. Konstruowanie tych zasad powinno uwzględniać orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Rzecznik dostrzega także konieczność podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu zapewnienia respektowania konstytucyjnego prawa do sądu i rzetelnego procesu sądowego także w sprawach:

- obligatoryjnego uzasadniania postanowień o odmowie wszczęcia dochodzenia, jego zawieszeniu i umorzeniu, co uczyniłoby realnym prawo do złożenia zażalenia,

- dostępu do akt postępowania karnego rodzica pokrzywdzonego małoletniego, który nie został dopuszczony do działania w sprawie karnej w charakterze strony,

- braku sądowej kontroli decyzji procesowej odmawiającej wydania lub unieważniającej dokument paszportowy w trybie administracyjnym podejrzanemu, wobec którego nie został zastosowany środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania kraju,

- braku możliwości wznowienia postępowania mandatowego w przypadku, gdy podstawą ukarania był przepis uznany przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczny z Konstytucją.

C. Wolność słowa i prawo do informacji

Wymóg respektowania prawa do wolności wypowiedzi, zagwarantowanego w Konstytucji, a także art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, powoduje, iż w ocenie Rzecznika konieczne jest - wobec braku odpowiednich inicjatyw legislacyjnych - zbadanie konstytucyjności art. 212 § 1 Kodeksu karnego, przewidującego możliwość orzeczenia kary pozbawienia wolności za zniesławienie, która, zważywszy na jej intensywność i dolegliwość, jest nieproporcjonalna, a przez to niedopuszczalna. Dowodzi tego orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Ważnym czynnikiem będącym gwarancją jawności procesu legislacyjnego oraz przejrzystości funkcjonowania organów administracji jest dostęp do informacji publicznej. Rzecznik dostrzega wiele problemów związanych zarówno z kształtem przepisów regulujących dostęp do informacji, jak i ze stosowaniem przepisów w praktyce przez zobowiązane podmioty. Panuje powszechne przekonanie o dysfunkcjach obecnych rozwiązań, planowane są prace legislacyjne w celu wprowadzenia zmian do przepisów. Obecnie ramy procesu udostępniania informacji publicznej są kształtowane kazuistycznie przez orzecznictwo sądowe, a w mniejszym

stopniu są determinowane treścią przepisów prawnych. Jednym z zagadnień, które należy rozważyć przy okazji nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, jest kwestia, czy wypracowane przez orzecznictwo sądowe standardy powinny znaleźć swój wyraz w treści ustawy.

Przy tworzeniu nowych rozwiązań ustawowych należy wziąć pod uwagę także dużą grupę osób wykluczonych cyfrowo. Obecne przepisy nie zobowiązują do udostępniania informacji, jeżeli została ona zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej. Z tego względu pojawia się poważny problem z dostępem do informacji dla bardzo wielu grup, nie tylko osób starszych lub niekorzystających z Internetu, ale też, co było wskazywane w wystąpieniach Rzecznika, osób pozbawionych wolności.

D. Wolność osobista

Rzecznik dostrzega potrzebę podejmowania przez organy wymiaru sprawiedliwości oraz ścigania odpowiednich działań, które doprowadzą do skuteczniejszego egzekwowania orzeczeń skazujących na bezwzględną karę pozbawienia wolności. Dotyczy to problemu wykonywania kar wobec kilkudziesięciu tysięcy osób, które z różnych przyczyn nie odbywają prawomocnie orzeczonej kary pozbawienia wolności.

Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że nieokreślenie jednoznacznie przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie nie spełnia testu proporcjonalności i z tego względu jest niezgodne z konstytucyjnym nakazem jednoznacznego określenia przesłanek pozbawienia wolności, powoduje, zdaniem Rzecznika, potrzebę pilnej nowelizacji procedury karnej w tym zakresie. Podzielić należy pogląd Trybunału, iż z wykonywaniem tymczasowego aresztowania związane są określone rygory dotyczące osobę, względem której nadal obowiązuje domniemanie niewinności. Ich stosowanie przez długi, nieprzewidywalny dla oskarżonego okres, staje się z czasem nieproporcjonalne i urasta do poziomu nieludzkiego traktowania.

Zdaniem Rzecznika, zagadnienie kontroli osobistej przeprowadzanej przez Policję i inne służby, mające ścisły związek ze sferą nietykalności i wolności osobistej powinno być uregulowane precyzyjnie w ustawie, zgodnej z konstytucyjnymi standardami dotyczącymi wolności i praw osobistych. Ustawa ma zatem określać granice, sposób oraz tryb wkroczenia przez organy władzy publicznej w tę sferę oraz przewidywać możliwość odwołania się do sądu. Tych standardów nie spełniają aktualnie obowiązujące przepisy prawa w zakresie kontroli osobistej

E. Bezpieczeństwo obywateli

Rzecznik dostrzega problem granic ingerowania w konstytucyjnie chronioną sferę życia prywatnego obywateli przez Policję i służby specjalne. Przepisy normujące tę materię cechuje nieprecyzyjność i niejasność. Brak jest kontroli zewnętrznej, w tym np. sądu oraz regulacji odnoszących się do procedur usuwania danych z rejestrów Policji, uprawniających jednostki, których dane są przechowywane i przetwarzane przez Policję, do wystąpienia z żądaniem sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Sygnalizowany we wnioskach obywateli problem stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji i innych uprawnionych służb budzi niepokój Rzecznika w kontekście niewykonania zaleceń wynikających z postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych celem usunięcia uchybień dotyczących rozporządzeń regulujących kwestię stosowania środków przymusu bezpośredniego przez Policję, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Straż Graniczną.

Zdaniem Rzecznika analiza przepisów ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, a także praktyki orzeczniczej sądów nasuwa wnioski, iż ustawa ta, wbrew jej *ratione legis* nie tylko nie przewiduje skutecznej pomocy dla osób pokrzywdzonych – ofiar przestępstw, ale częstokroć powoduje wręcz

wtórny wiktyimizację pokrzywdzonych. Ranga zarzutów dotyczących ustawy powinna skłaniać do uregulowania tej instytucji w nowym akcie normatywnym.

F. Prawa osób niepełnosprawnych

Liczne skargi napływające do Rzecznika potwierdzają, iż ochrona praw osób niepełnosprawnych w wielu aspektach i płaszczyznach funkcjonowania w społeczeństwie wymaga dalszych działań i zmian na rzecz poprawy ich sytuacji.

Konieczne jest podjęcie dalszych działań mających na celu zapewnienie osobom o ograniczonej sprawności godnego życia, w taki sposób, by zapobiec ich dalszemu wykluczeniu ze społeczeństwa. Zagrożeniem dla należytego traktowania osób niepełnosprawnych jest m.in. bezterminowe wyłączenie unijnych regulacji dotyczących praw i obowiązków pasażerów korzystających z transportu kolejowego. Rzecznik w tej sprawie skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego.

Istotnym problemem jest również niewystarczające zaangażowanie mediów publicznych w zwiększanie otwartości oraz budowanie pozytywnego wizerunku osób z niepełnosprawnościami. Jednym z negatywnych przykładów może być brak transmisji Igrzysk Paraolimpijskich. Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych wymusza przejście od modelu opiekuńczego do modelu społeczeństwa otwartego, opierającego się na zasadzie równości oraz poszanowania godności każdego człowieka. Dla urzeczywistnienia tego celu niezbędna jest jednak zmiana sposobu prezentacji tematyki niepełnosprawności w środkach masowego przekazu.

Zastrzeżenia budzą także przepisy Kodeksu wyborczego, uniemożliwiające osobom niepełnosprawnym sprawowanie funkcji w organach władzy lokalnej. Powyższa regulacja Kodeksu wyborczego jest także w ocenie Rzecznika niezgodna z Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych, która zobowiązuje Państwa - Strony do zagwarantowania osobom niepełnosprawnym praw politycznych i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi

obywatelami oraz do zapewnienia, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu publicznym i politycznym. Sprawa ta w wyniku wniosku Rzecznika skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego oczekuje na rozstrzygnięcie.

Niezwykle istotnym problemem jest wciąż mała dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnością. Najlepszą formą zapewnienia dostępności przestrzeni publicznej dla osób niepełnosprawnych jest uniwersalne projektowanie, co zostało podkreślone w Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Konieczne jest wprowadzenie do standardów nauczania na kierunkach związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego przedmiotów przedstawiających zasady uniwersalnego projektowania. Celowym wydaje się także rozważenie wprowadzenia do Prawa budowlanego zmian mających na celu wyraźne uwzględnienie zasad uniwersalnego projektowania.

G. Ochrona zdrowia

Funkcjonujący system opieki zdrowotnej od lat kwalifikuje się, jako jedna z najbardziej dolegliwych bolączek społecznych i groźny symptom niemocy państwa. Nadal brak jest przejrzystej polityki zdrowotnej, kompleksowej wizji oraz ścieżek rozwoju sektora usług medycznych i płatnika za świadczenia zdrowotne oraz determinacji w dokonaniu zmian całości sektora zdrowotnego. W toku badania poszczególnych spraw stwierdzono przypadki zaniedbań Ministerstwa Zdrowia w realizacji ustawowych obowiązków, przykładowo wynikających z Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.

Najczęściej zgłaszane zastrzeżenia dotyczyły dostępu ubezpieczonych do leków i leczenia. Dominowały skargi na dostęp do świadczeń zdrowotnych, zwłaszcza na obowiązujące kolejki i odległe terminy udzielenia świadczenia, limity, brak lekarzy specjalistów, utrudniony dostęp do lekarzy w związku ze zmianą świadczeniodawcy posiadającego umowę z Narodowym Funduszem Zdrowia, a także na warunki udzielania świadczeń, traktowanie pacjentów przez lekarzy i

personel medyczny, nieprawidłowe leczenie. Tradycyjnie, ograniczenia w dostępie nasiliły się pod koniec roku, prowadząc nawet do wstrzymania przyjęć pacjentów.

Istotnym problemem jest również brak równowagi finansowej w systemie ochrony zdrowia, wieloletnie niedofinansowanie opieki zdrowotnej, zadłużenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, nierzadko w stopniu zagrażającym normalnemu funkcjonowaniu, w tym placówek o strategicznym znaczeniu dla ochrony zdrowia (np. instytutów medycznych), niskie nakłady inwestycyjne - w efekcie niezadawalający stan techniczny infrastruktury, opóźnienia we wprowadzaniu nowych technologii medycznych, niewspółmierne nasycenie aparaturą medyczną w skali kraju, niemożność spełnienia ustawowych wymogów fachowych i sanitarnych. Problemy finansowe i organizacyjne służby zdrowia dodatkowo dopełniają zaniedbania legislacyjne, w tym wprowadzanie regulacji prawnych wymagających pilnych zmian ze względu na trudności interpretacyjne, luki w prawie i krytykę przyjętych rozwiązań.

Nadal nie został w satysfakcjonujący sposób dostrzeżony, a tym bardziej rozwiązany, jeden z kluczowych obecnie problemów ochrony zdrowia, a mianowicie niewydolność i brak przygotowania systemu opieki zdrowotnej do procesu starzenia się polskiego społeczeństwa.

W dalszym ciągu należy podejmować działania zmierzające do respektowania prawa dostępu do dokumentacji medycznej. Wciąż też niezadowolone pacjentów i ich rodzin budzi funkcjonujący system odpowiedzialności zawodowej lekarzy.

Z krytyką spotkał się także funkcjonujący do końca 2012 r. system potwierdzania prawa ubezpieczonego do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie licznych dowodów, w tym dokumentu potwierdzającego opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne.

H. Prawo do pracy

Działania ukierunkowane na podniesienie faktycznego wieku emerytalnego powinny mieć charakter kompleksowy i obejmować dalsze zmiany w obszarze polityki zatrudnienia i prawa pracy, w tym dotyczące

zwiększenia gwarancji zatrudnienia osób starszych. W szczególności ocenie i weryfikacji powinny być poddane rozwiązania zawarte w programach rządowych z punktu widzenia możliwości osiągnięcia w perspektywie do 2020 r. odpowiedniego wskaźnika zatrudnienia osób w wieku starszym. Na podstawie tych analiz rozbudowane powinny zostać dotychczasowe instrumenty służące zwiększeniu zatrudnienia osób starszych, adresowane zarówno do tych osób, jak i do pracodawców oraz szerszego środowiska społecznego i gospodarczego.

Przedsięwzięciom związanym z podniesieniem i zrównaniem wieku emerytalnego powinny towarzyszyć także działania związane z kompleksowymi zmianami w zakresie prawa pracy. Konieczne jest podjęcie debaty społecznej nad kompleksowymi zmianami prawa pracy w oparciu o przyjęte przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy założenia projektów nowego kodeksu pracy (w zakresie indywidualnego i zbiorowego prawa pracy). Do najbardziej pilnych kwestii, wymagających uregulowania można zaliczyć w szczególności potrzebę odpowiedniego zróżnicowania w kodeksie pracy sytuacji dużych i małych przedsiębiorstw. Powinno to ograniczyć niepokojącą tendencję rezygnowania z zatrudniania pracowników na podstawie umowy o pracę i ucieczkę w „szarą strefę”, mającą miejsce w szczególności w praktyce działania małych przedsiębiorstw. Potrzebne są także nowe regulacje dotyczące ochrony trwałości zatrudnienia, dostosowane do kontraktowego charakteru stosunku pracy i potrzeb wynikających z charakteru gospodarki rynkowej, a zwłaszcza propozycje uwzględniające doświadczenia z funkcjonowania nietypowych stosunków pracy (pracy tymczasowej oraz telepracy). Bardzo pożądane jest wprowadzenie do prawa pracy pojęcia „zatrudnienia niepracowniczego”, obejmującego prowadzenie działalności zarobkowej na podstawie umów prawa cywilnego, które obecnie znajduje się poza zakresem stosowania prawa pracy.

I. Prawo do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej

Przeprowadzone w 2012 r. zmiany prawne w zakresie wieku emerytalnego, podjęte w obrębie powszechnego systemu oraz w systemie

zaopatrzenia żołnierzy i pozostałych służb mundurowych, były niezbędne dla zapewnienia lepszego funkcjonowania całego systemu zabezpieczenia społecznego, w tym w szczególności systemu emerytalnego. Konieczne jest jednak objęcie tymi zmianami systemu ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników, w tym zwłaszcza ustalenie obowiązku ubezpieczenia oraz wymiaru emerytury i renty z uwzględnieniem faktycznych dochodów uzyskiwanych z tytułu prowadzenia działalności rolniczej.

Na szczególną uwagę zasługują działania związane z podnoszeniem wymiaru najniższych świadczeń emerytalno-rentowych. Niezbędne jest wprowadzenie dalszych mechanizmów zapewniających skuteczną ochronę przed ubóstwem.

Konieczna jest nowa regulacja zasad wzruszania prawomocnych decyzji rentowych ustalających prawo do emerytury lub renty oraz ich wysokość. Jest to związane z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym uznano niekonstytucyjność regulacji umożliwiającej wznowienie postępowania i wzruszenie prawomocnej decyzji jedynie z tego powodu, że organ rentowy w sposób odmienny ocenił uprzednio przedłożone dowody albo inaczej zaklasyfikował te fakty, które wcześniej traktował jako uzasadniające przyznanie określonych świadczeń. Uznana za niekonstytucyjną regulacja była zazwyczaj stosowana jako podstawa prawna umożliwiająca zmianę czy wręcz uchylenie, decyzji korzystnych dla osób zainteresowanych.

Za konieczne uznać należy określenie standardów świadczenia usług pomocy społecznej osobom bezdomnym. Skarżą się oni na złe warunki bytowe w noclegowniach, schroniskach i domach dla bezdomnych, naruszanie ich dóbr osobistych oraz konieczność m.in. świadczenia nieodpłatnej pracy pod sankcją usunięcia ze schroniska. Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego powinien wykonać w tym zakresie delegację ustawową i wydać stosowne rozporządzenie.

J. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

Rok 2012 był w ocenie Rzecznika kolejnym rokiem, w którym pomimo składanych deklaracji nie zostały przyjęte żadne istotne

rozwiązania prawne mające na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej obywateli. Ten stan rodzi różnorakie problemy praktyczne i stanowi źródło naruszeń zagwarantowanych konstytucyjnie praw obywateli.

W dalszym ciągu brak spójnych, systemowych regulacji prawnych, których celem byłoby udzielenie realnego wsparcia przez państwo budownictwa socjalnego (w tym przede wszystkim finansowego) i zaktywizowania gmin do podejmowania takiej działalności. Efektem bezczynności państwa w tym zakresie są różnego rodzaju problemy wywołane brakiem wystarczającej w stosunku do potrzeb ilości mieszkań, zwłaszcza dla osób najuboższych. Pomimo zapowiadanych od lat inicjatyw rządu dotyczących tej dziedziny prawa, dotąd nie wpłynął do Sejmu choćby projekt nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów. Brak aktywnych działań państwa w tej strefie powoduje dalsze opóźnienia w realizacji prawomocnych wyroków orzekających eksmisję z lokali mieszkalnych. W konsekwencji naruszane jest prawo właściciela do dysponowania mieszkaniem oraz prawo do realizacji orzeczenia sądowego, które stanowi element prawa do sądu. Nieskuteczna jest również z tego powodu ochrona rodziny przed przemocą ze strony współlokatora.

Nadal nie jest dostrzegana podnoszona przez Rzecznika od lat potrzeba stworzenia regulacji prawnych, zapewniających ochronę najemcom byłych mieszkań zakładowych, zbytych przed laty na rzecz podmiotów prywatnych. Najemcy ci nie mieli, na skutek zaniechań państwa w sferze legislacyjnej w latach 90-tych, możliwości zapobieżenia sprzedawaniu mieszkań zakładowych podmiotom prywatnym, a obecnie są pozbawieni poczucia stabilizacji prawa najmu, bezpieczeństwa w sferze mieszkaniowej.

Duży niepokój Rzecznika budzi również zła jakość przepisów ustanowionych w ramach kolejnych nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a nade wszystko ignorowanie przez ustawodawcę dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego ochrony prawa własności. W Sejmie przedkładane są kolejne, często sprzeczne ze sobą, projekty ustaw dotyczące tej dziedziny, zgłaszane przez posłów.

Brak jest natomiast jakiejkolwiek aktywności legislacyjnej ze strony resortu budownictwa i to pomimo tego, że wiele postulatów zgłaszanych w wystąpieniach Rzecznika do tego resortu jest uznawanych za zasadne. Nie przekłada się to jednak na żadną inicjatywę legislacyjną rządu w zakresie spółdzielczości mieszkaniowej.

Nadal nie zostały uregulowane sprawy związane z mieszkaniami dla funkcjonariuszy Policji i żołnierzy sygnalizowane od kilku już lat w wystąpieniach Rzecznika. Trzeba podkreślić, iż w tym obszarze zagadnień, głównym problemem pozostaje aktualnie brak stosownych środków finansowych na realizację zagwarantowanego ustawowo prawa do mieszkania dla funkcjonariuszy, żołnierzy i członków ich rodzin. Podobnie, brak środków w budżecie państwa stanowi główną przyczynę nierealizowania prawa funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu do ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z lokalu mieszkalnego.

K. Ochrona praw konsumentów

Aktualny pozostaje problem zapewnienia należytej ochrony prawnej konsumentom. Problemem jest przede wszystkim brak dostępu do poradnictwa konsumenckiego, szczególnie w małych miejscowościach i na wsi, nieuczciwe praktyki przedsiębiorców, w tym często agresywna polityka sprzedażowa, brak rzetelnych informacji oraz wprowadzanie w błąd. Działania te dotyczą często osób starszych, nie dysponujących możliwością należytej obrony swoich praw. Problem jest szczególnie aktualny w odniesieniu do rozwijającego się rynku tzw. odwróconej hipoteki, co do którego niezbędne jest wprowadzenie regulacji ustawowych zabezpieczających sytuację osób starszych.

Liczne skargi wskazują na krytyczną ocenę obywateli działalności banków, instytucji parabankowych oraz na nienależytą obsługę klienta. Z otrzymanych skarg wynika, że instytucje finansowe wykorzystując swoją silniejszą pozycję wobec klienta, prowadzą coraz agresywniejszą praktykę w sprzedaży produktów finansowych, o których klient nie jest należycie i w pełni informowany.

Wzrasta liczba skarg nie tylko na praktyki banków, lecz również prywatnych firm pożyczkowych, z których usług korzystają osoby niemające bankowej zdolności kredytowej. Brak nadzoru ze strony organów państwa nad działalnością prywatnych firm pożyczkowych, brak regulacji prawnych dotyczących tej sfery działalności gospodarczej, niska świadomość prawna konsumentów oraz jednoczesny problem ciągłego zadłużania się i trudności z zachowaniem płynności finansowej powodują, iż obywatele często padają ofiarą nieuczciwych praktyk bądź stają się stronami bardzo niekorzystnych umów.

Wciąż aktualnym problemem pozostają działania podejmowane przez windykatorów, np. zastraszanie dłużnika i członków rodziny czy dochodzenie roszczeń przedawnionych, w tym praktyka niewskazywania właściwego adresu zamieszkania dłużnika, w przypadku kierowania sprawy na drogę postępowania sądowego.

L. Sytuacja osób pozbawionych wolności

Istnieje konieczność zmiany przepisów Kodeksu karnego wykonawczego dotyczących rozpoznawania skarg i wniosków skazanych, które stwarzają dodatkowe wymogi rozpoznania skargi – wbrew jednoznaczemu brzmieniu art.63 Konstytucji

Niezbędne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, która uzależni możliwość przedłużenia przez sąd rodzinny okresu pobytu w zakładzie wychowawczym od zgody osoby, która ukończyła 18 lat przed zakończeniem roku szkolnego – na okres jego zakończenia.

Nieodzowne jest także – zważywszy na skalę problemu – zapewnienie przez Ministra Edukacji Narodowej podjęcia stosownych działań zmierzających do skutecznej realizacji orzeczeń sądów w przedmiocie umieszczenia nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym. W przypadku zastosowania przez sąd środka w postaci umieszczenia nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym priorytetem powinno być natychmiastowe umieszczenie nieletniego w ośrodku. W sytuacji, gdy w danym momencie nie można wskazać

nieletniemu miejsca w ośrodku spełniającym wszystkie kryteria doboru, w tym edukacyjne, należałoby dopuścić umieszczenie nieletniego w ośrodku przy jednoczesnym objęciu go czasowo, do chwili zwolnienia się miejsca w odpowiedniej klasie, kształceniem w trybie indywidualnym. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwala chronić nieletniego przed dalszą demoralizacją, umożliwiając jednocześnie realizację obowiązku szkolnego.

M. Implementacja prawa Europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE

Podstawą prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa, a tym samym podstawą realizacji podstawowych praw człowieka i obywatela, jest skuteczna egzekucja obowiązującego prawa, zarówno polskiego jak i przepisów prawa europejskiego. Zarówno jednostki jak i organy władzy publicznej obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa stanowionego przez parlament oraz zobowiązań zawartych w aktach prawa międzynarodowego. Zaniepokojenie Rzecznika budzą opóźnienia w implementacji prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego. Według raportu Komisji Europejskiej Polska jest w czołówce państw Unii, które notują najwięcej opóźnień i naruszeń prawa unijnego. Rzecznik monitoruje działania legislacyjne mające na celu dostosowanie obowiązującego w Polsce porządku prawnego do standardów międzynarodowych, tak by zapewnić spójność regulacji i możliwość pełnego przestrzegania przyjętych na siebie zobowiązań. Rzecznik obserwuje też stan ratyfikowania przez Polskę umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. W dalszym ciągu nie ratyfikowano m.in. Konwencji o prawach człowieka i biomedycynie (Europejska Konwencja Bioetyczna).

Istotną rolę w procesie przestrzegania praw człowieka i obywatela stanowi wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydanych w sprawach prowadzonych przeciwko Polsce. W 2012 r. w Europejskim Trybunale Praw Człowieka zostało zarejestrowanych 3105 skarg przeciwko Polsce. Europejski Trybunał

wydał zaś 63 wyroki stwierdzające naruszenie przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Rzecznik na bieżąco monitoruje orzecznictwo Trybunału i podejmuje działania mające na celu wykonywanie wyroków wpływających na poziom ochrony praw jednostki w naszym kraju.

W 2012 r. Rzecznik monitorowała wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących m.in. prawa do informacji o stanie zdrowia, rzetelnej diagnostyki i dostępu do badań prenatalnych oraz prawa decydowania o życiu prywatnym, w tym prawa do przerywania ciąży⁷⁹⁶, organizowanie w szkołach lekcji etyki⁷⁹⁷, funkcjonowanie w obrocie prawnym przepisu penalizującego czyn zniesławienia⁷⁹⁸. Zdaniem Rzecznika sposób wykonania powyższych wyroków jest w dalszym ciągu niezadowolający.

⁷⁹⁶ Sprawa Tysiąc przeciwko Polsce, wyrok ETPC z 20 marca 2007 r.

⁷⁹⁷ Sprawa Grzelak przeciwko Polsce, wyrok ETPC z 15 czerwca 2010 r.

⁷⁹⁸ Sprawa Długolecki przeciwko Polsce, wyrok ETPC z dnia 24 lutego 2009 r.

CZĘŚĆ DRUGA

INFORMACJA

o działalności

Rzecznika Praw Obywatelskich

w obszarze równego traktowania

za rok 2012

oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania

w Rzeczypospolitej Polskiej

Wstęp

Rok 2012 był drugim rokiem wykonywania przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania powierzonych na mocy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁷⁹⁹.

U źródła uchwalenia tej ustawy leżą trzy dyrektywy Unii Europejskiej – dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy. Dyrektywy te nakładają na państwa członkowskie obowiązek wskazania niezależnego organu do spraw promowania, analizowania i wspierania równego traktowania, do którego kompetencji należy:

1. świadczenie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg w sprawach o dyskryminację,
2. prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji,
3. publikowanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat problemów związanych z dyskryminacją,
4. wymiana dostępnych informacji z właściwymi organami europejskimi.

Dyrektywy pozostawiły państwom członkowskim swobodę decyzyjną w zakresie pozycji i struktury organizacyjnej takiego organu czy organów. Stwierdza się, że organ ten może stanowić część agencji odpowiedzialnych na szczeblu krajowym za ochronę praw człowieka lub ochronę praw jednostki oraz posiadać przymiot niezależności.

⁷⁹⁹ Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700).

Na mocy ustawy o równym traktowaniu w zakresie podstawowych zadań Rzecznika pozostaje rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania, oraz podejmowanie odpowiednich czynności, zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W zakresie realizacji zasady równego traktowania Rzecznik została zobowiązana do wykonywania szeroko zdefiniowanych nowych zadań. Należą do nich:

1. analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób,
2. prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji,
3. opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją,
4. wykonywanie dodatkowych obowiązków informacyjnych wobec parlamentu polegających na przekazywaniu informacji o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania oraz jej wynikach, a także informacji o przestrzeganiu zasady równego traktowania oraz wniosków i rekomendacji dotyczących działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania.

Rzecznik w zakresie równego traktowania prowadziła systematyczną współpracę z krajowymi organizacjami pozarządowymi oraz z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela oraz zasady równego traktowania.

W toku prac legislacyjnych nad ustawą o równym traktowaniu nie przeprowadzono kompleksowej oceny skutków regulacji, przyjmując ogólnie, że nowe zadania będą finansowane z budżetu Rzecznika. Zaniechanie to spowodowało, iż Rzecznik w roku 2011 nie otrzymała środków budżetowych, na realizację nowego zadania.

Pomimo braku takich środków, Rzecznik wyodrębniła w 2011 r. w strukturze organizacyjnej Biura Wydział Prawa Antydyskryminacyjnego, umiejscowiony w Zespole Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego. Ponadto w Biurze Rzecznika powołano trzy komisje ekspertów, tj. Komisję Ekspertów ds. Osób

Starszych, Komisję Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością oraz Komisję Ekspertów ds. Migrantów. Komisje te wspierają Rzecznika m.in. poprzez przygotowywanie analiz i monitoringu równego traktowania osób i zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, niepełnosprawność, narodowość, pochodzenie etniczne i wyznanie.

Środki finansowe na realizację zadań w zakresie równego traktowania zostały przyznane w 2012 r.

W okresie objętym informacją nastąpił wzrost (o blisko 90%) wpływu skarg z zakresu zasady równego traktowania kierowanych do Rzecznika. Do Rzecznika wpłynęło 1960 spraw dotyczących szeroko rozumianej problematyki równego traktowania, w tym dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność (1097 sprawy), dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie (158 spraw), dyskryminacji ze względu na wiek (57 spraw), dyskryminacji ze względu na narodowość (54 sprawy), dyskryminacji ze względu na płeć (52 sprawy), dyskryminacji ze względu na orientację seksualną (21 spraw), dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne (16 spraw), dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne (6 spraw), dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową (4 sprawy).

Rzecznik podjęła do prowadzenia 652 sprawy, natomiast w 458 udzieliła wnioskodawcom informacji o przysługujących im środkach działania. Ponadto w 3 sprawach zwrócono się do wnioskodawców o uzupełnienie złożonego wniosku, a 15 spraw zostało przekazanych, według właściwości, do odpowiednich organów. W 26 sprawach nie podjęto działań. Wśród spraw, które zostały podjęte przez Rzecznika do zbadania pozytywne dla wnioskodawcy rozwiązanie udało się uzyskać w 24,1% przypadków, w 34,4% spraw zarzuty wnioskodawcy nie potwierdziły się. Ponadto w roku 2012 Rzecznik skierowała do właściwych organów 67 wystąpień problemowych dotyczących szeroko rozumianej zasady równego traktowania.

W drugim roku realizacji przez Rzecznika zadań wynikających z ustawy o równym traktowaniu wydane zostały dwa raporty: *„Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby*

z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia” oraz „Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”.

Rzecznik zleciła również przeprowadzenie badań społecznych:

- a) Postrzeganie osób starszych przez osoby młode, postrzeganie osób młodych przez starsze.*
- b) Przemoc wobec kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami.*
- c) Osoby starsze na rynku usług finansowych.*
- d) Lekarze w trakcie specjalizacji a osoby nieheteroseksualne.*

Wyniki tych badań zostaną opublikowane jako część planowanych w 2013 r. raportów z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji.

Warto także zwrócić uwagę na projekt prowadzony przez Rzecznika we współpracy z licznymi organizacjami pozarządowymi dotyczący przeciwdziałania nienawiści ze względu na rasę, wyznanie, pochodzenie etniczne oraz orientację seksualną. Projekt ten ma na celu przygotowanie we współpracy z Pełnomocnikiem Komendanta Głównego Policji ds. Praw Człowieka podręcznika dla funkcjonariuszy policji pt. *„Działania antydyskryminacyjne w jednostkach policji”*. Obecnie trwają prace redakcyjne nad zgromadzonym materiałem, a sam podręcznik ukaże się w drugiej połowie 2013 r.

Rzecznik prowadziła także działania edukacyjne w obszarze równego traktowania szkółąc m.in. asystentów posłów i senatorów, studentów zrzeszonych w uniwersyteckich poradniach prawnych, a także przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Kontynuowana była również współpraca z organami ds. równego traktowania funkcjonującymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym współpraca z Europejską Siecią Organów ds. Równego Traktowania Unii Europejskiej (EQUINET).

I. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki

A. Wystąpienia generalne Rzecznika Praw Obywatelskich i wybrane sprawy indywidualne.

1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość lub pochodzenie etniczne

a) Przeciwdziałanie rasizmowi, ksenofobii oraz związanej z nimi nietolerancji

W raporcie „Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością” Rzecznik przedstawiła zalecenia, które mają na celu ograniczenie wszelkich form dyskryminacji rasowej, nietolerancji i ksenofobii. Rzecznik postulowała m.in. stworzenie jednolitej bazy rejestrującej przestępstwa dyskryminacyjne z użyciem przemocy, przeprowadzenie badań przybliżających rzeczywistą skalę zjawiska przemocy na tle rasowym, kontynuowanie szkoleń funkcjonariuszy służb państwowych, w szczególności policji, a także podjęcie działań upowszechniających wiedzę o przestępstwach dyskryminacyjnych. Organy państwa – w szczególności sądy, prokuratura oraz policja - powinny kreować i realizować taką politykę społeczną, która zapewni wszystkim mieszkańcom kraju, niezależnie od ich narodowości czy pochodzenia etnicznego, przestrzeganie praw człowieka, w tym ochronę przed przemocą. Rzecznik zwróciła się do Komendanta Głównego Policji⁸⁰⁰ z prośbą o poinformowanie o działaniach podejmowanych w celu zwalczania przestępstw motywowanych rasizmem, ksenofobią i nietolerancją.

Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka w odpowiedzi⁸⁰¹ zapewnił, że policja stale podejmuje liczne działania na poziomie centralnym i lokalnym, które w swoich zamierzeniach mają na celu skuteczne ograniczanie zjawiska rasizmu, ksenofobii i nietolerancji. Działania te mają charakter głównie skierowany do środowiska policyjnego (edukacja, uświadomienie, zmiany przepisów), ale często również wymiar zewnętrzny. Niezwłocznie po opublikowaniu

⁸⁰⁰ RPO-707583-I/12 z 17 lipca 2012 r. i 18 lipca 2012 r.

⁸⁰¹ Pismo z 20 sierpnia 2012 r.

i zaprezentowaniu raportu w Biurze Rzecznika, z ideą tego dokumentu zapoznany został Komendant Główny Policji. Informacje na temat tego dokumentu zostały przesłane do jednostek policji z prośbą o odniesienie się do perspektyw realizacji głównych jego punktów.

W odpowiedzi na wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie działań podejmowanych przez resort w celu zwalczania przestępstw motywowanych rasizmem, ksenofobią i nietolerancją Minister stwierdził⁸⁰², że przeciwdziałanie zjawiskom przemocy motywowanej nietolerancją, ksenofobią i rasizmem jest przedmiotem stałego zainteresowania resortu. Przy czym w zakresie kompetencji Ministra nie mieści się ingerowanie w orzecznictwo sądowe. Rząd planuje jednak wprowadzenie norm prawnych, które zobowiążą Ministra Sprawiedliwości do opracowania w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych założeń zasadniczych kierunków polityki karnej, które następnie przyjmowane byłyby przez Radę Ministrów. Założenia te będą odnosić się m.in. do kwestii poruszonych w raporcie Rzecznika. W ramach działań resortu w kwestii zwalczania rasizmu, ksenofobii i nietolerancji dokonano weryfikacji metodologii gromadzenia informacji o przestępstwach motywowanych nienawiścią. Dotychczas nie było możliwe uszeregowanie ich według motywów popełnienia przestępstwa. Uzupełnieniu luki służy m.in. rozbudowanie karty statystycznej w sprawie karnej z oskarżenia publicznego. Ministerstwo otrzymuje także karty statystyczne w sprawach dyskryminacji w zatrudnieniu. Nowe rozwiązania, w tym wprowadzenie Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Kadr, służą rozbudowaniu już istniejącej bazy danych. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury, podległa Ministrowi Sprawiedliwości, prowadzi szkolenia kadr sądów i prokuratury, obejmujące tematykę przeciwdziałania dyskryminacji czy też handlu ludźmi. Tego typu tematyka jest przedmiotem szkoleń aplikantów. Podobne przedsięwzięcia zostały zaplanowane również na rok 2013. Szkolenia organizowane są także dla funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej. Ponadto kadra penitencjarna realizuje w zakładach karnych i aresztach śledczych programy adresowane do

⁸⁰² Pismo z 13 sierpnia 2012 r.

określonych grup skazanych, promujące postawy tolerancji, uczące nieagresywnego rozwiązywania konfliktów i poszanowania praw innych osób.

Odpowiadając Rzecznikowi w sprawie działań podejmowanych przez prokuraturę w celu zwalczania przestępstw motywowanych rasizmem, ksenofobią i nietolerancją Prokurator Generalny poinformował⁸⁰³, że zwalczanie przestępstw na tle rasistowskim jest jednym z priorytetów działań prokuratury. Zdarzenia tego typu zawsze spotykają się ze stanowczą reakcją ze strony organów prokuratury. Prowadzone postępowania karne są także analizowane pod kątem możliwości podjęcia przez prokuraturę działań pozakarnych związanych z występowaniem o spowodowanie delegalizacji organizacji działających w oparciu o idee antysemickie czy rasistowskie.

W Prokuraturze Generalnej przygotowano w 2011 r. opracowanie dotyczące przestępstw z nienawiści, na podstawie badań akt spraw karnych zakończonych orzeczeniami o umorzeniu lub odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego o przestępstwa popełniane z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych. Opracowanie przesłano do wszystkich prokuratur apelacyjnych z poleceniem przekazania podległym jednostkom prokuratury w celu wykorzystania w bieżącej pracy. Opublikowano je także w miesięczniku „Prokuratura i Prawo” w lutym 2012 r. W 2012 r. przesłano do wszystkich prokuratur apelacyjnych sprawozdanie podsumowujące badania praktyki prokuratorskiej w sprawach dotyczących zjawiska rasizmu w Internecie. W 2011 r. zorganizowano w ramach szkoleń dla prokuratorów szkolenie na temat przestępczości z nienawiści.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika, stanowiąc jeden z priorytetów jego działalności.

b) Sytuacja obywateli polskich na terenie Holandii

W mediach została nagłośniona sprawa portalu internetowego, promowanego przez holenderską Partię Wolności i jej przewodniczącego, zachęcającego do zgłaszania złego zachowania lub przestępstw

⁸⁰³ Pismo z 10 sierpnia 2012 r.

dokonanych przez imigrantów z państw Europy Środkowo-Wschodniej. Na portalu dokonano ponad 40 tys. zgłoszeń. Według cytowanych przez media badań, około 2/3 Holendrów jest niechętnych napływowi imigrantów z Polski. Skala zjawiska spowodowana jest także uprzedzeniami i stereotypami, do których odwołuje się Partia Wolności i związane z nią środowiska. Rzecznik zwróciła się⁸⁰⁴ z prośbą o informację, czy Holenderska Komisja ds. Równego Traktowania może przeprowadzać kampanie społeczno-edukacyjne mające na celu wzmacnianie otwartości społecznej na imigrantów, a także o ocenę wspomnianego portalu.

Przewodnicząca Holenderskiej Komisji ds. Równego Traktowania poinformowała⁸⁰⁵, że Komisja podziela zaniepokojenie Rzecznika treściami zawartymi na stronie internetowej Holenderskiej Partii Wolności, rejestrującej skargi na obywateli państw Europy Środkowo-Wschodniej. Komisja opublikowała swoje stanowisko w tej sprawie. Komisja zajmuje się rozpatrywaniem skarg dotyczących dyskryminacji w stosunkach pracy oraz w dostępie do dóbr i usług. Treści zawarte na stronie internetowej Holenderskiej Partii Wolności znajdują się jednak poza zakresem działania Komisji. W 2012 r. rozpocznie działalność Holenderski Instytut Praw Człowieka. Jednym z projektów badawczych Instytutu będzie pozycja obywateli państw Europy Środkowo-Wschodniej na holenderskim rynku pracy. Holenderski rząd podejmuje wiele działań mających na celu zwalczanie wyzyskiwania pracowników. Instytut zbada, czy działania te są wystarczające. Sprawa jest monitorowana przez Rzecznika.

c) Dostęp do zawodów sportowych małoletnich zamieszkałych na stałe w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie

Do Rzecznika wpływają skargi, z których wynika, iż istnieje problem w dostępie do uczestnictwa w lekkoatletycznych zawodach sportowych rangi mistrzostw Polski małoletnich zamieszkałych na stałe w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie. Odmowę zgody na udział

⁸⁰⁴ RPO-697344-I/12 z 6 marca 2012 r.

⁸⁰⁵ Pismo z 13 kwietnia 2012 r.

w zawodach uzasadnia się brakiem posiadania obywatelstwa polskiego. Problem dotyczy małoletnich, których jedno z rodziców uzyskało obywatelstwo polskie w trybie uproszczonym na podstawie ustawy o repatriacji⁸⁰⁶. Rzecznik podkreśliła, iż osoby posiadające zezwolenie na osiedlenie posiadają takie same prawa jak obywatele polscy, m.in. w kwestii prawa do pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do świadczeń socjalnych czy nauki. Konstytucja RP⁸⁰⁷ gwarantuje każdemu, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzystanie z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Dodatkowo Konstytucja gwarantuje równy dostęp do dóbr kultury. Jednym z aspektów realizacji konstytucyjnego prawa równego dostępu obywateli do dóbr kultury jest dostęp do kultury fizycznej, która stanowi część szeroko pojętej kultury narodowej, chronionej przez prawo. Zróznicowanie w dostępie do zawodów sportowych oparte wyłącznie na narodowości może stanowić naruszenie wolności dostępu do dóbr kultury. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sportu i Turystyki⁸⁰⁸ z prośbą o rozważenie zmiany zarządzenia dotyczącego warunków uczestnictwa w szkoleniach młodzieży uzdolnionej sportowo w kierunku zapewniającym równe traktowanie obywateli.

Minister w odpowiedzi⁸⁰⁹ wyjaśnił, że zasady organizacyjne Programu szkolenia i współzawodnictwa sportowego młodzieży uzdolnionej regulowane są zarządzeniami Ministra Sportu i Turystyki, wydawanymi pod koniec każdego roku z mocą obowiązującą na rok następny. Mając na uwadze doniosłość problemu podniesionego w wystąpieniu Rzecznika, do aktów prawnych stanowiących przez Ministra Sportu i Turystyki zostaną wprowadzone przepisy umożliwiające uczestnictwo w szkoleniu oraz współzawodnictwie sportowym małoletnich zawodników, którzy posiadają zezwolenie na osiedlenie w Polsce w związku z nabyciem obywatelstwa polskiego przez jednego z rodziców, począwszy od 1 stycznia 2013 r.

⁸⁰⁶ Ustawa z 9 listopada 2000 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, z późn. zm.).

⁸⁰⁷ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

⁸⁰⁸ RPO-693052-I/12 z 12 marca 2012 r.

⁸⁰⁹ Pismo z 12 kwietnia 2012 r.

d) Podawanie przez niektóre media informacji o narodowości sprawców czynów zabronionych

Do Biura Rzecznika wpłynęła skarga Stowarzyszenia Romów w Polsce, dotycząca praktyki polegającej na podawaniu przez niektóre media narodowości sprawców czynów zabronionych lub osób podejrzanych o popełnienie takich czynów, gdy osoby te były pochodzenia romskiego. Podawanie tego typu informacji w publikacjach opisujących zdarzenia, których okoliczności nie mają żadnego związku z narodowością osób w nich uczestniczących, przyczynia się w tym przypadku do stygmatyzacji członków mniejszości romskiej. Utrwała także niekorzystny wizerunek Romów, jaki funkcjonuje w świadomości społecznej. Ten wizerunek natomiast najczęściej tkwi u podłoża obserwowanych wśród części społeczeństwa polskiego postaw ksenofobicznych oraz przejawów nietolerancji. Rzecznik zwróciła się⁸¹⁰ z prośbą o zajęcie przez Radę Etyki Mediów stanowiska w sprawie zgodności zasygnalizowanej praktyki z zasadą szacunku i tolerancji, wyrażoną w Karcie Etycznej Mediów.

Przewodniczący Rady Etyki Mediów w odpowiedzi⁸¹¹ w pełni podzielał zaniepokojenie Rzecznika publikacjami prasowymi wskazującymi na Romów jako na sprawców przestępstw lub wykroczeń. Rada Etyki Mediów zwracała uwagę, iż takie praktyki łamią zasady etycznego dziennikarstwa, źle świadczą o autorach publikacji i podważają autorytet zamieszczających je mediów. Rada Etyki Mediów stara się reagować na przejawy ksenofobii w mediach, nie tylko w stosunku do Romów. Interwencje Rady Etyki Mediów w takich sprawach przynoszą zamierzony efekt wtedy, gdy dotyczą konkretnego tekstu prasowego (audycji, programu) i wytykają kwestionowane sformułowania jako naruszenie zasad opisanych w Karcie Etycznej Mediów.

e) Upowszechnianie wiedzy o mniejszości romskiej

Rzecznik podzieliła opinię o korzystnych rezultatach, jakie przyniosło wdrożenie i realizacja rządowych programów na rzecz

⁸¹⁰ RPO-696705-V/12 z 23 kwietnia 2012 r.

⁸¹¹ Pismo z 22 maja 2012 r.

mniejszości romskiej, w szczególności „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce”. Na kształtowanie postaw uczniów niewątpliwie wpływa uwzględnienie w podstawie programowej wybranych przedmiotów treści dotyczących języka, kultury, tradycji i historii mniejszości narodowych i etnicznych. Zagadnienia te zostały jednak ujęte w sposób ogólny, bez wskazania konkretnych mniejszości. Tymczasem poprawa szczególnie niekorzystnej sytuacji społeczności romskiej poprzez wyeliminowanie negatywnych stereotypów wymaga podjęcia szczególnych środków. Dlatego też Rzecznik po raz kolejny przedstawiła propozycję uzupełnienia podręczników szkolnych o podstawowe wiadomości z zakresu historii i kultury Romów oraz wprowadzenia tej tematyki do programu nauczania wybranych przedmiotów. Stosowne informacje powinny także uzupełnić zasoby programu Scholaris, z którego nauczyciele czerpią materiały dydaktyczne i pomoce naukowe do prowadzenia zajęć. Rzecznik ponownie zwróciła się do Ministra Edukacji Narodowej⁸¹² z prośbą o odniesienie się do postulatu podjęcia działań zmierzających do upowszechnienia podstawowej wiedzy o mniejszości romskiej i zmiany negatywnego wizerunku tej mniejszości.

Minister poinformowała⁸¹³, że realizowane są różnorodne przedsięwzięcia dotyczące mniejszości romskiej. Ośrodek Rozwoju Edukacji w 2011 r. zrealizował projekt „wielokulturowość w praktyce szkolnej”, którego celem było stworzenie systemu wsparcia dla szkół pracujących z uczniami należącymi do mniejszości narodowych i etnicznych (badania, powołano sieć ekspertów – koordynatorów, szkolenia kaskadowe, przetłumaczono pakiet edukacyjny Rady Europy). Nadto na portalu Scholaris zamieszczono publikację przygotowaną przez Centrum Edukacji Obywatelskiej „Wspólna przeszłość - wspólna przyszłość” (materiały pomocnicze dla nauczycieli), w której zawarto podstawowe wiadomości o mniejszości romskiej. Rozbudowano dział zasobów zewnętrznych dotyczący odnośników do stron o tematyce romskiej. Redakcja portalu Scholaris będzie sukcesywnie pozyskiwać

⁸¹² RPO-682473-V/11 z 3 lutego 2012 r.

⁸¹³ Pismo z 24 lutego 2012 r.

i publikować na portalu istniejące już opracowania i scenariusze zajęć. Skontaktowano się w tym celu ze stowarzyszeniami romskimi. Nauczyciele mogą korzystać nie tylko z portalu Scholaris, ale np. także ze stron internetowych organizacji romskich, w szczególności Portalu Społeczności Romskiej <http://harangos.pl>, który obok prezentacji wiedzy z zakresu historii i kultury romskiej zawiera wykaz ponad 180 publikacji dotyczących tej problematyki. Zagadnienia dotyczące przestrzegania praw mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych są przedstawiane w szczególności w podręcznikach do wiedzy o społeczeństwie. Wiele miejsca poświęca się w tych podręcznikach negatywnym stereotypom narodowym i etnicznym, w tym również stereotypom dotyczącym mniejszości romskiej. Ponadto wskazano, iż o sposobie realizacji treści nauczania dotyczących mniejszości narodowej i etnicznej decyduje nauczyciel.

2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

a) *Uniwersalne projektowanie*

Dostępność przestrzeni publicznej dla osób z niepełnosprawnościami jest jednym z podstawowych warunków ich aktywności w społeczeństwie. Zgodnie z postanowieniami Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych⁸¹⁴ najlepszą formą zapewnienia tej dostępności jest uniwersalne projektowanie, co oznacza rozwiązania, które są użyteczne dla wszystkich ludzi w jak największym zakresie, bez potrzeby wprowadzania adaptacji lub specjalistycznych zmian. Komitet Ministrów Rady Europy w Rezolucji w sprawie wprowadzenia zasad uniwersalnego projektowania⁸¹⁵ poparł ideę wprowadzenia zasad uniwersalnego projektowania do programów nauczania wszystkich zawodów związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego. Mimo istnienia odpowiednich regulacji w prawie krajowym, dotyczących korzystania przez osoby z niepełnosprawnościami ze środowiska zabudowanego, większość budowanych w ostatnich latach w Polsce obiektów dostosowana jest

⁸¹⁴ Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).

⁸¹⁵ Rezolucja z 15 lutego 2001 r. ResAP(2001)1.

jedynie do potrzeb osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, a tylko znikomy procent spełnia wymogi dostosowania do potrzeb innych grup osób niepełnosprawnych. W opinii Rzecznika konieczne jest wprowadzenie do standardów nauczania na kierunkach związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego przedmiotów przedstawiających zasady uniwersalnego projektowania. Rzecznik zwróciła się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego⁸¹⁶ z prośbą o zajęcie stanowiska.

Minister poinformowała⁸¹⁷, że z dniem 1 października 2011 r. weszła w życie nowelizacja Prawa o szkolnictwie wyższym⁸¹⁸. Nowelizacja przewiduje określenie standardów kształcenia jako zbioru reguł kształcenia na studiach przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela oraz zawodów, dla których wymagania dotyczące procesu kształcenia i jego efektów są określone w przepisach prawa Unii Europejskiej (m.in. zawód architekta). Kierunkiem studiów prowadzącym do uzyskania kwalifikacji związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego jest przede wszystkim „architektura”. Treści kształcenia na tym kierunku studiów określone zostały w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie standardów kształcenia dla kierunków studiów weterynarii i architektury⁸¹⁹. Innym kierunkiem studiów związanym z tworzeniem środowiska zabudowanego jest „budownictwo”. Uczelnie mają także możliwość uzupełnienia treści programowych, tak aby każdy student osiągnął zakładane efekty kształcenia. Nie ma wobec tego przeszkód, aby kształcenie to zostało wzbogacone o istotne, z punktu widzenia wszystkich użytkowników projektowanych obiektów, także osób niepełnosprawnych, zasady uniwersalnego projektowania. Wydaje się, że bezpośrednie zwrócenie się przez Rzecznika do rektorów uczelni prowadzących kształcenie w tym zakresie wzmocniłoby siłę tego niezwykle słusznego apelu.

⁸¹⁶ RPO-701167-I/12 z 8 sierpnia 2012 r.

⁸¹⁷ Pismo z 31 sierpnia 2012 r.

⁸¹⁸ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.).

⁸¹⁹ Rozporządzenie z 29 września 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 207, poz. 1233).

Dostępność przestrzeni publicznej dla osób niepełnosprawnych jest jednym z podstawowych warunków ich aktywności w społeczeństwie. Najlepszą formą zapewnienia tej dostępności jest uniwersalne projektowanie. W Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych pojęcie to zdefiniowano jako stosowanie takich rozwiązań, które są użyteczne dla wszystkich ludzi w jak największym zakresie, bez potrzeby wprowadzania adaptacji lub specjalistycznych zmian. Termin ten odnosi się do produktów, środowisk, programów i usług i nie wyklucza stosowania urządzeń pomocniczych dla pewnych grup osób niepełnosprawnych. Mimo, że Prawo budowlane⁸²⁰ formułuje wymóg zapewnienia warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich, większość architektów nie wie, jak prawidłowo projektować środowisko zabudowane w taki sposób, żeby było użyteczne dla wszystkich, dostępne także dla osób niepełnosprawnych, bez potrzeby wprowadzania adaptacji lub specjalistycznych zmian. Rzecznik zwróciła się do Przewodniczącego Konferencji Rektorów Polskich Uczelni Technicznych⁸²¹ z prośbą o rozważenie wprowadzenia na kierunkach związanych z projektowaniem środowiska zabudowanego przedmiotów przedstawiających zasady uniwersalnego projektowania. Zaproponowała także współpracę Biura Rzecznika z uczelniami w zakresie promowania uniwersalnego projektowania.

Rzecznik planuje spotkanie z rektorami polskich uczelni technicznych w powyższej sprawie.

b) Uniwersalne projektowanie w prawie budowlanym

Prawo budowlane⁸²² formułuje wymóg zapewnienia warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne. Jednak w przepisie tym nie ma wymogu budowania nowych obiektów zgodnie

⁸²⁰ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.).

⁸²¹ RPO-701167-I/12 z 22 października 2012 r.

⁸²² Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.).

z zasadami uniwersalnego projektowania. Budynki projektowane są w taki sposób, że tylko pozornie dostosowane są do potrzeb osób z niepełnosprawnością lub posiadają rozwiązania powodujące u tych osób dyskomfort, np. instalowane są w budynkach platformy przyschodowe, z których osoby poruszające się na wózkach nie mogą korzystać samodzielnie. Rzecznik poparła propozycję Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, aby wprowadzić regulacje zobowiązujące do przystosowania już istniejących obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnością, a także obowiązkowy audyt architektoniczny po wykonaniu remontu lub zakończeniu budowy, aby sprawdzić dostępność obiektu dla osób o różnym typie i stopniu niepełnosprawności. Korzystnym rozwiązaniem byłoby też wprowadzenie wymogu konsultowania projektów budowlanych ze środowiskiem osób z niepełnosprawnością. Rzecznik zwróciła się więc do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁸²³ o rozważenie wprowadzenia do Prawa budowlanego zmian mających na celu wyraźne uwzględnienie zasad uniwersalnego projektowania.

Minister w odpowiedzi⁸²⁴ podkreślił, iż każde niespełnienie standardów budowlanych i naruszenie obowiązujących przepisów podlega kontroli przez inspektoraty nadzoru budowlanego. Właściwy organ przeprowadza, na wezwanie inwestora, obowiązkową kontrolę budowy w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Przepisy Prawa budowlanego zapewniają uwzględnienie dostępności budynków dla osób niepełnosprawnych, zarówno na etapie projektowania budynku, jak i jego realizacji, która poddawana jest kontroli.

Przepisy Prawa budowlanego i rozporządzenia wykonawczego, regulujące oraz zapewniające osobom niepełnosprawnym możliwość korzystania i dostępu do różnych urządzeń związanych z budynkami oraz otaczającą przestrzenią⁸²⁵ są zbieżne z zasadami uniwersalnego projektowania oraz nie wykluczają stosowania tej zasady. Natomiast

⁸²³ RPO-715377-I/12 z 19 listopada 2012 r.

⁸²⁴ Pismo z 27 grudnia 2012 r.

⁸²⁵ Rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.).

wprowadzenie zasady uniwersalnego projektowania jako jedynej obowiązującej do stosowania ograniczy możliwości realizacji inwestycji, biorąc pod uwagę różne specyficzne sytuacje projektowe, które mogą wystąpić.

W związku z powyższym, nie przewiduje się wprowadzania dodatkowych regulacji prawnych, w których jedyną formą zapewnienia dostępności przestrzeni publicznej dla osób niepełnosprawnych byłaby zasada uniwersalnego projektowania.

c) Dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych stacji, peronów kolejowych oraz taboru kolejowego

W badanych przez Rzecznika sprawach ujawnił się problem dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych stacji, peronów kolejowych oraz taboru kolejowego. Istniejący w tym zakresie stan faktyczny utrwalają zaś obowiązujące przepisy prawa. Ustawodawca wyłączył bezterminowo obowiązek przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji zapewnienia dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych w miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozach osób.

Prawo pochodne Unii Europejskiej przyznaje państwom członkowskim dość szeroki margines swobody regulacyjnej w zakresie zapewnienia ochrony praw pasażerów w miejskim, podmiejskim i regionalnym ruchu kolejowym. Jednak motywy preambuły do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1371/2007 /WE⁸²⁶ są wskazówką interpretacyjną, że ta swoboda powinna mieć swoje ograniczenia czasowe. Niezależnie od tego margines swobody regulacyjnej ustawodawcy - zdaniem Rzecznika - należy postrzegać mając na uwadze uwarunkowania konstytucyjne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że Konstytucja zachowuje nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także wobec prawa unijnego.

⁸²⁶ Rozporządzenie z 23 października 2007 r. (Dz.U. EU L 315 3.12.2007).

Stąd też korzystając ze swobody regulacyjnej jaką daje prawo pochodne Unii Europejskiej ustawodawca polski musi brać pod uwagę ograniczenia mające swoje bezpośrednie źródło w Konstytucji. W świetle Konstytucji udzielana przez władze publiczne pomoc osobom niepełnosprawnym powinna obejmować zabezpieczenie ich egzystencji, przysposobienie do pracy oraz komunikację społeczną. W tym zakresie z Konstytucji wynika także nakaz tworzenia odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej osobom niepełnosprawnym przemieszczanie się i nawiązywanie kontaktów. Dysponując dużym marginesem swobody regulacyjnej, ustawodawca przekroczył jednak jej granice nie określając horyzontu czasowego, w którym stacje, perony i tabor kolejowy powinny stać się dostępne dla osób niepełnosprawnych. Ustawodawca w tym segmencie rynku kolejowego zwolnił się w rzeczywistości z obowiązku prowadzenia działań mających na celu pomoc osobom niepełnosprawnym w komunikacji społecznej.

Naruszył także postanowienia Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych⁸²⁷. Zgodnie z nimi, aby umożliwić osobom niepełnosprawnym niezależne życie i pełny udział we wszystkich sferach życia, państwa strony podejmą stosowne środki w celu zapewnienia im, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu m.in. do środków transportu.

Dlatego Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie nieważności⁸²⁸ art. 3a ustawy o transporcie kolejowym z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji RP i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Sprawa oczekuje na wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

d) Prawo do uzyskania rzetelnej informacji na temat dostępności i przystosowania obiektów hotelarskich

Rzecznik w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zwróciła uwagę na praktykę, która może naruszać zbiorowe interesy niepełnosprawnych konsumentów w zakresie prawa do

⁸²⁷ Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).

⁸²⁸ RPO-715862-V/12 z 12 listopada 2012 r.

uzyskania rzetelnej informacji na temat dostępności i przystosowania obiektów hotelarskich. Obowiązujące przepisy ustawy o usługach turystycznych⁸²⁹ nie zawierają przepisu, który nakazywałby organizatorowi turystyki lub pośrednikowi turystycznemu poinformowanie klienta o przystosowaniu danego obiektu do potrzeb osób niepełnosprawnych ani nie stanowią o wymaganym zakresie informacji - jeżeli jest ona przekazywana. W ocenie Rzecznika aktualny kształt regulacji zawartej w ustawie o usługach turystycznych wymaga podjęcia stosownych działań legislacyjnych w kierunku wyraźnego określenia powyższego obowiązku informacyjnego oraz jego zakresu, co czyniłoby zadość jednemu z podstawowych celów prawa konsumenckiego, jakim jest zapewnienie konsumentom dostępu do pełnej, rzetelnej i prawdziwej informacji o interesujących ich towarach i usługach, jak również przyczyniłoby się do pełniejszej ochrony osób niepełnosprawnych przed nieuczciwymi działaniami przedsiębiorców. Rzecznik zwróciła się⁸³⁰ z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁸³¹ nie podzielił opinii Rzecznika o potrzebie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu zapewnienie osobom niepełnosprawnym korzystającym z usług turystycznych odpowiedniego poziomu ochrony. W opinii Prezesa UOKiK, opisane praktyki organizatorów turystyki mogą być skutecznie kwestionowane, w szczególności na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym⁸³². Z punktu widzenia cywilnoprawnego interesy osób niepełnosprawnych zainteresowanych zawarciem umowy o imprezę turystyczną w pewnym stopniu zabezpiecza również ustawa o usługach turystycznych, która umożliwia wpisanie do umowy wymagań specjalnych, o których klient powiadomił organizatora turystyki, a on wyraził na to zgodę. Stanowisko to podzielił Minister Sportu i Turystyki. Prezes UOKiK wszczął natomiast postępowanie wyjaśniające w sprawie stosowania praktyk naruszających

⁸²⁹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, z późn. zm.).

⁸³⁰ RPO-688218-V/11 z 12 stycznia 2012 r.

⁸³¹ Pismo z 17 lutego 2012 r.

⁸³² Ustawa z 23 sierpnia 2007 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206).

zbiorowe interesy konsumentów. Mając na uwadze, iż kontrolowany podmiot niezwłocznie podjął działania celem usunięcia nieprawdziwych informacji o przystosowaniu hotelu do obsługi osób niepełnosprawnych, Prezes UOKiK zakończył postępowanie. Rzecznik wyczerpała możliwości dalszego działania w tej sprawie.

e) Akty wykonawcze do ustawy o języku migowym

W dniu 1 kwietnia 2012 r. weszła w życie ustawa o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁸³³. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego został zobowiązany do wydania rozporządzenia określającego zakres oraz zasady funkcjonowania rejestru tłumaczy PJM, SJM i SKOBN oraz rozporządzenia określającego zasady ubiegania się o dofinansowanie ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych szkoleń PJM, SJM i SKOBN dla osób doświadczających trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się. Pomimo upływu siedmiu miesięcy od daty uchwalenia ustawy o języku migowym żadne z przywołanych powyżej rozporządzeń nie zostało wydane. Opóźnienie w przygotowaniu aktów wykonawczych do ustawy o języku migowym w praktyce odsunie w czasie możliwość skorzystania przez osoby niepełnosprawne z pomocy wybranego tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika nawet na kilka miesięcy. Dla osób z niepełnosprawnościami oznacza to dalsze ograniczenie w korzystaniu z praw i wolności. Rzecznik zwróciła się do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych⁸³⁴ o udzielenie wyjaśnień na temat stanu prac nad projektem rozporządzeń oraz przewidywanego terminu ich zakończenia. Ponadto poprosiła o poinformowanie o działaniach, jakie podjęto w celu powołania Polskiej Rady Języka Migowego. Z punktu widzenia skuteczności ustawy o języku migowym niezwykle istotne jest upowszechnianie informacji o nowych uprawnieniach przysługujących osobom niepełnosprawnym.

⁸³³ Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1243, z późn. zm.).

⁸³⁴ RPO-654691-I/10 z 21 marca 2012 r.

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wyjaśnił⁸³⁵, że projekt rozporządzenia w sprawie rejestru tłumaczy polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego i sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych został uzgodniony międzyresortowo i z partnerami społecznymi. Projekt rozporządzenia w sprawie dofinansowania kosztów szkolenia polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego, sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych oraz tłumacza-przewodnika jest w trakcie uzgodnień międzyresortowych i z partnerami społecznymi. W Dzienniku Urzędowym Ministra Pracy i Polityki Społecznej opublikowano zarządzenie w sprawie sposobu i trybu działania Polskiej Rady Języka Migowego⁸³⁶. Na stronach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz w BIP ukazało się ogłoszenie o naborze na członków Rady. Przepisy ustawy o języku migowym nie nadają uprawnień kontrolnych ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego ani Pełnomocnikowi Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, w zakresie wywiązywania się przez organy administracji publicznej z obowiązku polegającego na upowszechnianiu informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się. Przygotowano jednak wystąpienie do organów administracji publicznej realizujących przepisy ustawy o języku migowym o konieczności upowszechnienia przez nie informacji o ustawie. Rada Ministrów będzie przedstawiała w ramach przygotowywanej informacji Rządu RP o działaniach podejmowanych w danym roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu RP - Karta Praw Osób Niepełnosprawnych⁸³⁷ informację o funkcjonowaniu przepisów przedmiotowej ustawy w roku poprzednim.

Sprawa pozostaje przedmiotem zainteresowania Rzecznika. Przy Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością w Biurze Rzecznika powołany został zaś Zespół ds. Osób Głuchych, w którego skład wchodzi osoby głuche.

⁸³⁵ Pismo z 17 maja 2012 r.

⁸³⁶ Zarządzenie z 23 marca 2012 r. (Dz.U. MPiPSP. z 2012 r. Nr 4).

⁸³⁷ Uchwała z 1 sierpnia 1997 r. (M.P. z 1997 r. Nr 50, poz. 475).

f) Niewłączenie osób głuchych w skład Polskiej Rady Języka Migowego

Do Rzecznika wpłynęło blisko tysiąc skarg na decyzję Ministra Pracy i Polityki Społecznej o powołaniu członków Polskiej Rady Języka Migowego, w skład której nie wchodzi ani jedna osoba głucha, posługująca się Polskim Językiem Migowym. Niewłączenie w skład Rady osób głuchych jest przejawem szerszego problemu nieangażowania osób z niepełnosprawnościami w działania państwa, niezgodnie ze standardami, których spełnienia wymaga Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych⁸³⁸. Rozwiązaniem optymalnym byłoby oparcie składu Rady o osoby głuche i ewentualne włączenie specjalistów będących osobami słyszącymi. Ponadto ogłoszenie na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o powołaniu członków Polskiej Rady Języka Migowego nie zostało zamieszczone w Polskim Języku Migowym ani w Systemie Językowo-Migowym. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się do Ministra⁸³⁹ o wyjaśnienie przyczyn pominięcia osób głuchych w składzie Rady oraz planowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej działaniach mających na celu dostosowanie składu Polskiej Rady Języka Migowego do przepisów Konwencji.

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wyjaśnił⁸⁴⁰, że wśród kandydatów na członków Rady, spełniających wymogi formalne, jedynie dwie osoby były osobami niesłyszącymi. W związku z tym minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego nie mógł powołać Rady składającej się głównie z osób niesłyszących. Jednak w związku z rezygnacją dwóch osób powołanych do Rady, po dokonaniu oceny kandydatów, zgodnie z wymogami ustawowymi minister ds. zabezpieczenia społecznego powołał do składu Rady kolejnych dwóch członków, będących osobami niesłyszącymi. W związku z tym Rzecznik przyjęła wyjaśnienia Pełnomocnika i uznała sprawę za zakończoną.

⁸³⁸ Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).

⁸³⁹ RPO-719226-I/12 z 19 grudnia 2012 r.

⁸⁴⁰ Pismo z 27 lutego 2013 r.

g) Brak regulacji dostosowujących formę poszczególnych egzaminów do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności

Do Rzecznika zwróciła się osoba z niepełnosprawnością podnosząc problem faktycznej dyskryminacji wynikającej z braku regulacji umożliwiających dostosowanie formy egzaminu radcowskiego do jej indywidualnych potrzeb. Zagadnienie to należy rozpatrywać w kontekście wszystkich egzaminów zarówno wstępnych, jak i kończących aplikację ogólną, adwokacką, radcowską i notarialną, w których nie przewidziano rozwiązań dostosowujących ich formę do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Rozwiązania takie nie są również przewidziane podczas egzaminów na tłumaczy przysięgłych. Forma egzaminu powinna być dostosowana do stopnia i rodzaju niepełnosprawności osoby do niego przystępującej. Regulacja w tej materii powinna być kompleksowa i uwzględniać możliwość wydłużenia czasu egzaminu, alternatywne formy zapoznawania się z treścią pytań i kazusów, a także sposób udzielania odpowiedzi przez osoby nie mogące pisać. Brak regulacji dostosowujących formę poszczególnych egzaminów do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności należy uznać za niezgodny z Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych⁸⁴¹. Stan taki jest też niezgodny z zasadą równości, a także z gwarancjami wolności wyboru i wykonywania zawodu. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości⁸⁴² o dokonanie zmian w aktach prawnych w celu umożliwienia dostosowania formy egzaminów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Minister Sprawiedliwości⁸⁴³ podzielił opinię zawartą w wystąpieniu Rzecznika, że stan prawny regulujący tryb zdawania prawniczych egzaminów zawodowych wymaga przeanalizowania i wprowadzenia koniecznych modyfikacji. Wymagane podczas egzaminu czynności związane z odczytaniem pytań oraz zapisaniem rozwiązań zajmują więcej czasu w przypadku osób niepełnosprawnych, a więc należałoby odpowiednio wydłużyć trwanie egzaminu, w celu zapewnienia równych

⁸⁴¹ Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).

⁸⁴² RPO-707225-I/12 z 27 sierpnia 2012 r.

⁸⁴³ Pismo z 24 września 2012 r.

szans w otrzymaniu uprawnień zawodowych. Stąd też rozpoczęto prace nad projektami nowelizacji odpowiednich rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w zakresie czasu trwania egzaminów. Projektowane nowelizacje zakładają wydłużenie o połowę czasu trwania egzaminów w przypadku osób niepełnosprawnych w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁸⁴⁴. Projekty nowelizacji zostały przedstawione do konsultacji społecznych.

Minister zauważył również, że wiele zawodów prawniczych musi być wykonywanych przez osoby będące w stanie samodzielnie odczytać tekst, wysłuchać zeznań czy też przyjąć oświadczenie. Tak więc osoby z niektórymi typami niepełnosprawności nie mogą pracować jako sędzia, prokurator czy notariusz, a nawet tłumacz przysięgły. W przypadku tych grup zawodowych obowiązki służbowe wymagają pracy z szeregiem dokumentów pisemnych, oceny ich autentyczności, złożenia własnoręcznego podpisu, błyskawicznego reagowania pod wpływem stresu itp. W związku z tym nie jest możliwe dokonanie kompleksowej nowelizacji zasad zdawania egzaminów zawodowych. Jedynym dostępnym rozwiązaniem jest nowelizacja niektórych rozporządzeń, nad którymi prace są obecnie prowadzone.

Postulaty Rzecznika zostały uwzględnione w części dotyczącej dostosowania egzaminów wstępnych i kończących aplikację radcowską oraz adwokacką⁸⁴⁵.

h) Prezentacja w mediach tematyki dotyczącej osób z niepełnosprawnością

Rzecznik otrzymała szereg skarg świadczących o niewystarczającym zaangażowaniu mediów publicznych w zwiększanie otwartości oraz budowanie pozytywnego wizerunku osób z niepełnosprawnościami. Jednym z negatywnych przykładów może być brak transmisji Igrzysk Paraolimpijskich. Kolejną kwestią jest utrwalanie w polskim społeczeństwie wizerunku osób z niepełnosprawnością jako obiektu działalności charytatywnej. Można też zaobserwować tendencję do

⁸⁴⁴ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.).

⁸⁴⁵ Rozporządzenie z 12 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1453 i 1454).

protekcjonalnego traktowania osób z niepełnosprawnością przez dziennikarzy (np. zwracania się do nich po imieniu). Telewizja publiczna, zgodnie ze swoją misją, prezentując kwestię niepełnosprawności powinna kreować nowoczesne podejście do niepełnosprawności zgodnie z Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych⁸⁴⁶. Dlatego Rzecznik zwróciła się do Prezesa Telewizji Polskiej S.A.⁸⁴⁷ o zwrócenie szczególnej uwagi na problem wizerunku osób z niepełnosprawnościami w telewizji publicznej oraz o podjęcie działań w celu upowszechnienia wiedzy na temat Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Prezes Telewizji Polskiej S.A. zapewnił⁸⁴⁸, że TVP jako nadawca publiczny stara się wypełniać swoje powinności wobec społeczeństwa, również poprzez podnoszenie świadomości widzów w zakresie tematyki związanej z osobami niepełnosprawnymi. Szczegółowe sprawozdania z tego obszaru działalności rokrocznie przekazywane są do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako załącznik do sprawozdania ogólnego. TVP realizuje projekty gwarantujące, by oferta TVP była dostępna dla widzów z niepełnosprawnością sensoryczną. Są to przede wszystkim pozycje z napisami dla osób niesłyszących - głównie filmy i seriale polskie oraz pozycje nadawane w porze największej oglądalności - dostępne na największych antenach (TVP1, TVP2, TVP Info), jak i w programach OTV oraz kanałach wyspecjalizowanych. Telewizja Polska jako jedyna stacja w Polsce gwarantuje osobom niepełnosprawnym dostęp do bieżących informacji - każdego dnia główne wydanie Wiadomości, Sport i Pogoda opatrzone jest napisami. Programy z udogodnieniami stale są dostępne na stronie internetowej. Zgromadzono tam bibliotekę ponad 100 pozycji (filmy, seriale, programy tv) z audiodeskrypcją oraz kilkuset z napisami dla osób niesłyszących. Zainicjowane zostały prace, które sprawią, że już wkrótce cały portal TVP.pl stanie się bardziej przyjazny osobom niewidomym. TVP jako jedyna stacja telewizyjna w Polsce w stały i systematyczny sposób relacjonowała Igrzyska Paraolimpijskie w Londynie, zarówno w specjalnych audycjach, jak i w stałych

⁸⁴⁶ Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).

⁸⁴⁷ RPO-711163-I/12 z 23 października 2012 r.

⁸⁴⁸ Pismo z 7 listopada 2012 r.

programach informacyjnych. TVP ze względów finansowych nie mogła pozwolić sobie na zakup pełnych praw telewizyjnych do Paraolimpiady.

Rzecznik planuje spotkanie z przedstawicielami TVP w tej sprawie.

i) Sprawowanie funkcji w organach władzy lokalnej przez osoby niepełnosprawne

Zgodnie z art. 492 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego⁸⁴⁹ wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza) następuje wskutek orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na okres co najmniej do końca kadencji. W ocenie Rzecznika przedstawionej we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego⁸⁵⁰, powyższa regulacja jest niezgodna z konstytucyjnym prawem dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Regulacja ta jest także niezgodna z Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych⁸⁵¹, która zobowiązuje państwa strony do zagwarantowania osobom niepełnosprawnym praw politycznych i możliwości korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi obywatelami oraz do zapewnienia, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu publicznym i politycznym, na zasadzie równości z innymi obywatelami, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego.

Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

a) Granica wieku dla pełnienia funkcji kierownika apteki

Na tle badanych spraw pojawił się problem natury generalnej, dotyczący regulacji zawartej w Prawie farmaceutycznym⁸⁵², zgodnie z którą, kierownikiem apteki może być farmaceuta, który nie przekroczył

⁸⁴⁹ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

⁸⁵⁰ RPO-707447-I/12 z 3 grudnia 2012 r.

⁸⁵¹ Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).

⁸⁵² Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z późn. zm.).

65 roku życia i ma co najmniej 5-letni staż pracy w aptece lub 3-letni staż pracy w aptece w przypadku, gdy posiada specjalizację z zakresu farmacji aptecznej. Za zgodą wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, wydaną na wniosek zainteresowanego, po zasięgnięciu opinii okręgowej izby aptekarskiej, prowadzącemu aptekę, który ukończył 65 lat, okres pełnienia funkcji może być przedłużony do 70 roku życia. Wobec zmian wieku emerytalnego, którego granica wynosić będzie co najmniej 67 lat, rozwiązanie powyższe należy uznać za niedostosowane do realiów społeczno-ekonomicznych, a także do wymogów systemu prawa. Pogląd Rzecznika w tej kwestii jest zbieżny ze stanowiskiem Naczelnej Izby Aptekarskiej, która zaproponowała zmianę Prawa farmaceutycznego w kierunku zmierzającym do dostosowania granicy wieku kierownika apteki do nowego powszechnego wieku emerytalnego oraz uzależnienia dalszego sprawowania funkcji od stanu zdrowia farmaceuty oraz opinii samorządu aptekarskiego. Rzecznik zwróciła się do Ministra Zdrowia⁸⁵³ o przedstawienie stanowiska w zakresie możliwości zmiany przepisów dotyczących granicy wieku dla pełnienia funkcji kierownika apteki.

Minister wskazał⁸⁵⁴, że Prawo farmaceutyczne w tym zakresie ulegnie zmianie. Minister Pracy i Polityki Społecznej zawarł w projekcie ustawy o dostosowaniu niektórych ustaw do przepisów o podwyższonym wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn modyfikację zmierzającą w kierunku zniesienia omawianych ograniczeń wiekowych dla kierownika apteki. Ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego⁸⁵⁵, kwestionowany przez Rzecznika przepis Prawa farmaceutycznego został zmieniony. W związku z tym sprawę należy uznać za zakończoną.

4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

a) Wizerunek kobiet w reklamach

W napływających do Rzecznika wnioskach regularnie pojawia się problem dyskryminacyjnych treści zawartych w reklamach telewizyjnych.

⁸⁵³ RPO-678657-V/11 z 13 listopada 2012 r

⁸⁵⁴ Pismo z 7 stycznia 2013 r.

⁸⁵⁵ Ustawa z 23 listopada 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1544).

Wizerunek kobiet jest niejednokrotnie traktowany instrumentalnie. Chodzi tu zarówno o wypadki traktowania kobiet jako obiektu seksualnego, przypisywanie im jednoznacznie wynikających ze stereotypów ról społecznych, czy wreszcie przekazywania zniekształconych wzorców zdrowia i urody. Zjawisko to może mieć wpływ na dyskryminację kobiet w sferze zawodowej i publicznej. Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji⁸⁵⁶ KRRiT stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji. Do jej zadań należy m.in. sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności nadawców oraz organizowanie badań treści i odbioru programów radiowych i telewizyjnych. Przekaz handlowy nie może zawierać treści dyskryminujących ze względu na rasę, płeć, narodowość, pochodzenie etniczne, wyznanie lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się do Przewodniczącego KRRiT⁸⁵⁷ o informację czy Krajowa Rada podjęła działania zmierzające do zapobiegania rozpowszechnianiu, w szczególności w reklamach, treści mogących obrażać i poniżać kobiety oraz utrzymywać stereotypy dotyczące ich społecznej roli.

Przewodniczący wyjaśnił⁸⁵⁸, że Rada nie posiada umocowania do wpływania na twórców reklamy i działania reklamowe podmiotów radiowych (telewizyjnych). Nie może także wpływać na treść niewyemitowanych reklam, ze względu na zakaz cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu. Treści zawarte w przekazach (głównie telewizyjnych) mogą być określane jako dyskryminujące w zależności od wrażliwości odbiorcy, dlatego też tego typu przekazy powinny być rozpatrywane przez ciała samoregulujące, np. Radę Etyki Mediów czy też Radę Reklamy. Krajowa Rada reaguje zawsze wtedy, gdy konkretna wyemitowana reklama bezspornie powoduje naruszenie norm zawartych w ustawie o radiofonii i telewizji. Tak było w przypadku reklamy telefonii komórkowej „Mobilking”. Reklama ta była emitowana przez kilku

⁸⁵⁶ Ustawa z 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, z późn. zm.).

⁸⁵⁷ RPO-628976-I/09 z 16 stycznia 2012 r.

⁸⁵⁸ Pismo z 7 lutego 2012 r.

nadawców telewizyjnych i w niekorzystnym świetle pokazywała kobiety, ich sprawność intelektualną i fizyczną. Przewodniczący KRRiT wezwał nadawców do bezzwłocznego zaniechania emisji tej reklamy.

b) Prawo do zwolnienia od zajęć służbowych policjantów (mężczyzn) wychowujących dziecko

Rzecznik zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego⁸⁵⁹ § 8 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów⁸⁶⁰ w zakresie, w jakim wyłączają prawo do zwolnienia od zajęć służbowych policjantów (mężczyzn) wychowujących dziecko wspólnie z kobietą niebędącą funkcjonariuszem policji, jako niezgodne z art. 81 ust. 1 i art. 79 ust. 1 ustawy o Policji⁸⁶¹ w związku z art. 188 Kodeksu pracy⁸⁶² oraz z art. 33 w związku z art. 32, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z treścią przepisów rozporządzenia, warunkiem otrzymania zwolnienia z zajęć służbowych przez funkcjonariusza mężczyznę jest posiadanie dziecka z osobą, która również pełni służbę w policji, względnie funkcjonariusz musi być jedynym opiekunem dziecka w wieku do 14 lat. Jeżeli jednak matka dziecka nie pełni służby w policji, zwolnienie z zajęć służbowych policjantowi nie przysługuje. W związku z treścią upoważnienia ustawowego w jego granicach nie mieści się szczegółowe określenie prawa do zwolnienia od zajęć służbowych w sposób odmienny od regulacji ustawowej. Zdaniem Rzecznika przepisy rozporządzenia w zakwestionowanym zakresie zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

c) Dyskryminacja ze względu na płeć w zakresie przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego do Państwowej Straży Pożarnej

Do Rzecznika zwróciła się kandydatka na funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej ze skargą na dyskryminację ze względu na

⁸⁵⁹ RPO-704778-III/12 z 22 października 2012 r.

⁸⁶⁰ Rozporządzenie z 2 września 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 151, poz. 1261).

⁸⁶¹ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.).

⁸⁶² Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

pleć w zakresie przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego do służby w komendach powiatowych Państwowej Straży Pożarnej. Rzecznik wystąpiła do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z prośbą o zlecenie zbadania sprawy. Podkreśliła, że ogłoszenie naboru sporządzone zostało w sposób wskazujący na dyskryminację ze względu na płeć, gdyż skierowane było wyłącznie do mężczyzn. Postępowanie takie jest sprzeczne z zasadą równości i niezgodne z przepisami ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁸⁶³. Nadesłane przez zainteresowaną kopie naboru kandydatów do służby w innych komendach powiatowych wskazywały na brak jednolitych zasad i kryteriów w zakresie przyjmowania do służby przygotowawczej w Państwowej Straży Pożarnej. Co więcej, ustawa o Państwowej Straży Pożarnej⁸⁶⁴ nie zawiera zasad postępowania kwalifikacyjnego, w oparciu o które odbywa się przyjmowanie do służby. Brak tych uregulowań jest niezgodne z konstytucyjną zasadą, że obywatele polscy korzystający z praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Komendant Państwowej Straży Pożarnej, dzieląc stanowisko Rzecznika, powołał zespół do opracowania wytycznych w zakresie zasad naboru do służby w Państwowej Straży Pożarnej. Rzecznik zwróciła się również do Ministra Spraw Wewnętrznych⁸⁶⁵ o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do rozwiązania opisanego problemu tak, aby zasady dostępu do służby publicznej w Państwowej Straży Pożarnej były jednakowe dla wszystkich obywateli.

Minister Spraw Wewnętrznych poinformował⁸⁶⁶, że po dokonaniu analizy, zwrócił się do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z prośbą o przygotowanie stosownego projektu zmian ustawy oraz przekazanie go do MSW wraz z oceną skutków regulacji.

Rzecznik będzie w związku z powyższym śledził, czy zapowiadane zmiany przepisów zostaną przeprowadzone.

⁸⁶³ Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700).

⁸⁶⁴ Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, z późn. zm.).

⁸⁶⁵ RPO-707570-III/12 z 26 października 2012 r.

⁸⁶⁶ Pismo z 4 lutego 2013 r.

d) Potrzeba przyjęcia kompleksowego aktu prawnego dotyczącego osób transpłciowych

W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie Rzecznika w sprawie potrzeby przyjęcia kompleksowego aktu prawnego dotyczącego osób transpłciowych oraz interwencji ustawodawcy w sprawie trybu prawnej zmiany płci metrykalnej, Minister Sprawiedliwości podzielił opinię co do potrzeby uchwalenia takiego aktu prawnego. Jednocześnie sceptycznie odniósł się do nowelizacji art. 31 Prawa o aktach stanu cywilnego⁸⁶⁷, gdyż, w jego ocenie, zmiana ta miałaby charakter czysto proceduralny. Rzecznik nie zgadza się z powyższym stanowiskiem. Zmiana trybu postępowania z procesowego na nieprocesowy niesie za sobą szereg korzyści dla osób pragnących dokonać zmiany płci metrykalnej. Sąd w takim postępowaniu decyduje o sprostowaniu aktu urodzenia, a nie, jak aktualnie, o ustaleniu przynależności do określonej płci i w konsekwencji ochronie dobra osobistego, na skutek powództwa z art. 189 k.p.c.⁸⁶⁸ Ponadto w obowiązującym stanie prawnym rodzice osoby transpłciowej są pozwanymi, muszą brać udział w procesie. Tymczasem w postępowaniu nieprocesowym mogą nie wyrazić woli wzięcia udziału w postępowaniu, wtedy nie stają się uczestnikami. Skargi kierowane do Rzecznika, dotyczące głównie trybu postępowania, wskazują, że dokonanie takiej zmiany rozwiązałoby wiele problemów boleśnie dziś odczuwanych w stosunkach rodzinnych w tego typu sprawach. Rzecznik zwróciła się po raz kolejny do Ministra Sprawiedliwości⁸⁶⁹ o informację na temat stanu prac nad regulacją dotyczącą sytuacji prawnej osób transpłciowych, a w szczególności, czy powołano zespół międzyresortowy mający zająć się opracowaniem tej problematyki.

Minister Sprawiedliwości poinformował⁸⁷⁰, że do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o uzgodnieniu płci. W projekcie tym przewiduje się m.in. rezygnację z trybu postępowania procesowego w sprawach o zmianę płci i wprowadzenie w tych sprawach (nazwanych sprawami o uzgodnienie płci) trybu postępowania nieprocesowego. Projekt został

⁸⁶⁷ Ustawa z 29 września 1986 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264).

⁸⁶⁸ Ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

⁸⁶⁹ RPO-660929-I/11 z 21 marca 2012 r.

⁸⁷⁰ Pismo z 15 października 2012 r.

skierowany do zaopiniowania przez Komisję Ustawodawczą. Z uwagi na to, że poselski projekt ustawy o uzgodnieniu płci zawiera m.in. propozycję nowej regulacji w zakresie trybu prawnej zmiany płci, które to rozwiązanie jest zgodne ze stanowiskiem Rzecznika oraz Ministra Sprawiedliwości, nie wydaje się zasadne podejmowanie obecnie odrębnych działań legislacyjnych normujących przedmiotową problematykę. Ministerstwo Sprawiedliwości wyraża gotowość do współpracy w trakcie prac w Sejmie nad poselskim projektem ustawy. Natomiast powołanie zespołu międzyresortowego do opracowania projektu kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej zmiany płci, w ocenie Ministra Sprawiedliwości byłoby przedwczesne w związku z przedłożeniem poselskiego projektu. Wyniki dyskusji w Sejmie nad projektem poselskim z pewnością w istotny sposób wpłyną na ocenę potrzeby, zakresu i trybu ewentualnych dalszych działań zmierzających do opracowania takiej kompleksowej regulacji.

Rzecznik oczekuje, że w obecnej kadencji parlamentu przyjęta zostanie ustawa regulująca wskazany problem.

5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

a) *Lekcje etyki*

Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie Grzelak przeciwko Polsce⁸⁷¹. Sprawa dotyczyła realizacji przepisów regulujących organizowanie w szkołach lekcji etyki. W sprawie wykonania tego wyroku Rzecznik występowała do Ministra Edukacji Narodowej. Otrzymana odpowiedź wskazywała na podejmowane prace nad umożliwieniem coraz większej liczbie chętnych udziału w lekcjach etyki. Nie rozwiązuje to jednak sprawy wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dlatego Rzecznik zwróciła się do Ministra Edukacji Narodowej⁸⁷² o przedstawienie szczegółowych wyjaśnień dotyczących sposobu wykonania wytycznych zawartych w tym wyroku. Poprosiła także o wskazanie, jakie działania legislacyjne oraz

⁸⁷¹ Wyrok z 15 czerwca 2010 r., skarga nr 7710/02.

⁸⁷² RPO-601727-I/08 z 11 maja 2012 r.

organizacyjno-techniczne zostały podjęte w celu zapewnienia stosowania w Polsce standardów konwencyjnych, a także o poinformowanie o stanie prac nad rozporządzeniem w sprawie wprowadzenia lekcji etyki online oraz o planowanych rozwiązaniach prawnych w tym zakresie.

Minister poinformował⁸⁷³, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, iż regulacje prawne dotyczące organizowania nauki religii i etyki w szkołach nie naruszają Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁸⁷⁴. Źródłem naruszenia Konwencji jest niewłaściwe stosowanie przepisów w placówkach oświatowych. Z uwagi na wskazaną przez Trybunał przyczynę naruszenia, Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło działania informacyjne obejmujące upowszechnienie wyroku w środowisku szkolnym (np. na stronie internetowej Ministerstwa) oraz przekazanie do kuratorów oświaty oraz za ich pośrednictwem do dyrektorów szkół, pisma przypominającego obowiązujące przepisy dotyczące zasad organizowania zajęć z religii i etyki w szkole i umieszczania oceny z tych zajęć na świadectwie szkolnym. Ministerstwo, przy udziale kuratorów oświaty, będzie monitorować realizację organizowania nauki etyki, analizować potrzeby dalszych działań oraz udzielać pomocy w przypadku trudności zgłaszanych przez zainteresowanych udziałem w zajęciach z etyki. Na podstawie wniosków z monitoringu dokonana zostanie pogłębiona analiza potrzeb i na jej podstawie podjęte zostaną następne działania.

Z inicjatywy Rzecznika Departament ds. Postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka Ministerstwa Spraw Zagranicznych zorganizował spotkanie z przedstawicielami MEN mające na celu podjęcie dalszych działań związanych z wykonaniem systemowych aspektów wyroku ETPC w przedmiotowej sprawie.

b) Organizacja egzaminów wstępnych na aplikacje prawnicze dla wiernych Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego

Do Rzecznika ponownie zaczęły napływać skargi wiernych Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie

⁸⁷³ Pismo z 22 czerwca 2012 r.

⁸⁷⁴ Konwencja z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

organizowania egzaminów wstępnych na aplikacje prawnicze wyłącznie w soboty. Uniemożliwia to osobom, dla których sobota jest dniem świątecznym o wyjątkowej wadze, przystąpienie do tych egzaminów. Konstytucja zapewnia obywatelom wolność sumienia i religii. Z ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁷⁵ wynika, że świętem adwentystycznym jest sobota, a wierni Kościoła mają prawo do zwolnienia od pracy i nauki na czas święta adwentystycznego, to jest od zachodu słońca w piątek do zachodu słońca w sobotę. Ponadto na prośbę pracownika złożoną na początku okresu zatrudnienia lub w jego trakcie, nie później jednak niż 7 dni przed dniem zwolnienia, zakład pracy ustala dla niego indywidualny rozkład czasu pracy. Przepis ten stosuje się odpowiednio do uczniów i studentów. W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (sprawa Vivien Prais przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich⁸⁷⁶) można stwierdzić, że także egzaminy prawnicze na aplikacje należy uznać za okoliczności, które wiążą się zarówno z nauką jak i pracą, a więc okoliczności wypełniające przesłanki ustawowe. Wydaje się, że dla osób, które ze względów religijnych nie mogą przystąpić do egzaminu w sobotę, możliwe byłoby zorganizowanie egzaminu w wybranych miastach. Rzecznik zwróciła się w związku z tym do Ministra Sprawiedliwości⁸⁷⁷ o rozważenie tych uwag i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Minister wskazał⁸⁷⁸, że obowiązujące ustawy regulujące ustrój prawniczych zawodów zaufania publicznego, tj. Prawo o adwokaturze⁸⁷⁹, ustawa o radcach prawnych⁸⁸⁰, Prawo o notariacie⁸⁸¹ oraz ustawa o komornikach sądowych i egzekucji⁸⁸², w sposób wyczerpujący określają organizację i sposób przeprowadzania egzaminów wstępnych na aplikacje. Przepisy tych ustaw stanowią, że egzaminy na wszystkie aplikacje

⁸⁷⁵ Ustawa z 30 czerwca 1995 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 97, poz. 481, z późn. zm.).

⁸⁷⁶ Wyrok z 27 października 1976 r., sprawa 130-75.

⁸⁷⁷ RPO-649337-I/10 z 18 maja 2012 r.

⁸⁷⁸ Pismo z 11 czerwca 2012 r.

⁸⁷⁹ Ustawa z 26 maja 1982 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.).

⁸⁸⁰ Ustawa z 6 lipca 1982 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, z późn. zm.).

⁸⁸¹ Ustawa z 14 lutego 1991 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, z późn. zm.).

⁸⁸² Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, z późn. zm.).

przeprowadzane są raz w roku w terminie wskazanym przez Ministra Sprawiedliwości. Obowiązujące regulacje prawne nie przewidują możliwości zmiany raz wyznaczonego terminu egzaminów. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której konieczność wyznaczenia dodatkowego terminu do przeprowadzenia egzaminu jest związana z zaistnieniem zdarzenia losowego, czy też przeszkody uniemożliwiającej przeprowadzenie egzaminu w terminie wcześniej wyznaczonym dla wszystkich kandydatów. Postulowana zmiana terminu egzaminu w toku przygotowań do jego przeprowadzenia wydaje się być niemożliwa, a ponadto mogłaby naruszać zasadę zaufania obywateli do władzy publicznej. Propozycja zorganizowania dodatkowego egzaminu tylko w niektórych województwach wydaje się niezgodna z zasadami sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa.

Niestety, Minister Sprawiedliwości, odmiennie niż Minister Zdrowia, który wprowadził takie zmiany w zakresie egzaminów lekarskich, nie dostrzegł potrzeby zmiany prawa.

Dlatego też Rzecznik rozważy możliwość podjęcia dalszych działań w tej sprawie.

6. Inne wystąpienia Rzecznika w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji

a) Prawa człowieka oraz orzecznictwo trybunałów międzynarodowych w ramach szkoleń sędziów i prokuratorów

Z kierowanych do Rzecznika skarg wynika, iż zasady ochrony praw człowieka i obywatela oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości UE w zakresie dotyczącym ochrony praw podstawowych nie są wystarczająco znane polskiemu wymiarowi sprawiedliwości, jak i polskiemu społeczeństwu. Szacuje się, że wymiaru sprawiedliwości dotyczy 95% wszystkich wyroków Trybunału strasburskiego w sprawach polskich. Stąd też uzasadnione wydaje się szersze uwzględnienie problematyki praw człowieka i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości w ramach szkolenia wstępnego przyszłych sędziów i prokuratorów. Należy także organizować na bieżąco szkolenia

poświęcone konkretnym zagadnieniom z tego zakresu. Celem realizacji takich szkoleń powinno być przede wszystkim doprowadzenie do ograniczenia liczby decyzji i orzeczeń organów krajowych uznawanych za naruszające Konwencję. Od dnia 1 stycznia 2011 r. obowiązują przepisy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁸⁸³. W 2011 r. do sądów okręgowych i rejonowych wpłynęło łącznie zaledwie 30 spraw o przyznanie odszkodowania na podstawie tej ustawy, co oznacza, że poziom informacji na temat przysługujących obywatelom prawnych środków ochrony zasady równego traktowania jest stosunkowo niski. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości⁸⁸⁴ z postulatem rozszerzenia zakresu szkolenia w ramach programu zajęć Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury o szczegółową problematykę ochrony praw człowieka i obywatela oraz poszanowania zasady równego traktowania, ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości UE.

Minister poinformował⁸⁸⁵, że Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury na podstawie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury⁸⁸⁶ organizuje szkolenia wstępne oraz ustawiczne szeroko rozumianych kadr sądownictwa i prokuratury. Program aplikacji ogólnej przewiduje zajęcia poświęcone omówieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Absolwenci aplikacji ogólnej są przygotowywani do pracy na stanowiskach asystentów sędziów i asystentów prokuratorów. Ograniczony czasem trwania do 12 miesięcy program aplikacji ogólnej realizowany w ramach 11 zjazdów tematycznych nie pozwala na bardziej wszechstronne zaznajomienie aplikantów z problematyką systemu ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. Część absolwentów aplikacji ogólnej kontynuuje szkolenie w ramach aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej. Program aplikacji sędziowskiej przewiduje

⁸⁸³ Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700).

⁸⁸⁴ RPO-693226-I/12 z 29 marca 2012 r.

⁸⁸⁵ Pismo z 26 kwietnia 2012 r.

⁸⁸⁶ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1230, z późn. zm.).

przeprowadzenie zajęć z różnych bloków tematycznych w ramach 26 zjazdów. Program każdego zjazdu obejmuje omówienie orzecznictwa w postaci pracy nad konkretnymi orzeczeniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE. Na podobnych zasadach realizowany jest program aplikacji prokuratorskiej. Zgodnie z sugestią Rzecznika, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury organizuje szkolenia z zakresu systemu ochrony praw człowieka i podstawowych wolności w ramach kształcenia ustawicznego dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, w szczególności sędziów i prokuratorów. W 2012 r. zostanie przeprowadzonych kilka edycji szkoleń z zakresu ochrony praw człowieka, adresowanych do sędziów orzekających w sprawach cywilnych, gospodarczych, rodzinnych i opiekuńczych oraz z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, jak również dla sędziów orzekających w sprawach karnych, prokuratorów i asesorów prokuratury.

Rzecznik nadal monitoruje tę sprawę.

b) Funkcjonowanie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania

Rzecznik otrzymuje liczne sygnały o niedoskonałościach przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁸⁸⁷. Ustawa ta przyznaje ochronę prawną wyłącznie w enumeratywnie wskazanych obszarach. Wprowadza ponadto różne poziomy ochrony osób, które padły ofiarą dyskryminacji. Osoby z niepełnosprawnością, osoby LGBT oraz osoby skarżące się z powodu dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie, światopogląd czy wiek są pozostawione poza ochroną przed dyskryminacją w takich sferach jak edukacja, dostęp do dóbr i usług czy zabezpieczenie społeczne. Ustawa nie obejmuje ochroną osób dyskryminowanych ze względu na płeć w zakresie opieki zdrowotnej i edukacji. Uzasadnione byłoby więc uzupełnienie obszarów objętych ochroną przed dyskryminacją. Organizacje pozarządowe wskazują też na zawarte w ustawie rozbieżne

⁸⁸⁷ Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700).

definicje dyskryminacji. Z uwagi na niewielką liczbę wniesionych spraw do sądu na podstawie ustawy, można stwierdzić, że w minimalnym stopniu przyczynia się ona do zapewnienia efektywnej ochrony prawnej ofiar dyskryminacji. Na skuteczną implementację prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej znacząco mogłaby wpłynąć ratyfikacja Protokołu nr 12 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁸⁸⁸, który nie został jeszcze podpisany przez Polskę. Rzecznik zwróciła się do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania⁸⁸⁹ o zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz rozważenie wystąpienia do właściwych organów z wnioskiem o zmianę omawianej ustawy. Poprosiła też o informacje na temat podjętych działań mających na celu ratyfikację Protokołu nr 12.

Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania w odpowiedzi⁸⁹⁰ podzieliła pogląd, że ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania zawiera różne poziomy ochrony osób, które padły ofiarą dyskryminacji, zawierając zamknięty katalog cech oraz sytuacji, ze względu na które zakazane jest nierówne traktowanie. Pełnomocnik otrzymała zgodę Prezesa Rady Ministrów na przygotowanie nowelizacji ustawy. Prace nad projektem nowelizacji zakończą się w pierwszym kwartale 2013 r. Głównym celem zmian jest stworzenie otwartego katalogu przesłanek antydyskryminacyjnych oraz wprowadzenie rozwiązań pozwalających na objęcie taką samą ochroną wszystkich grup społecznych w przypadku dyskryminacji.

Zasadne byłoby także umożliwienie dochodzenia w sprawach o dyskryminację w określonych przypadkach zadośćuczynienia. Powinna zostać również uwzględniona zmiana przepisów dotyczących przedawnienia roszczeń odszkodowawczych. Przystąpienie do Protokołu nr 12 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zasługuje – w ocenie Pełnomocnika – na pełne poparcie. Protokół ten formułuje ogólny zakaz dyskryminacji. Konieczne jest jednak dokonanie analizy rozwiązań prawa krajowego przed podjęciem

⁸⁸⁸ Konwencja z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

⁸⁸⁹ RPO-687085-I/12 z 28 maja 2012 r.

⁸⁹⁰ Pismo z 12 września 2012 r.

decyzji o związaniu się traktatem. Z tego względu niezbędne jest przeprowadzenie odpowiednich konsultacji z właściwymi resortami w celu wypracowania stanowiska w tym zakresie. Mając to na uwadze, Pełnomocnik zwróciła się do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które jest resortem wiodącym w tej sprawie.

Rzecznik oczekuje na przedstawienie propozycji nowelizacji ustawy.

c) Edukacja o prawach człowieka

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie Karty Edukacji dla Demokratycznego Obywatelstwa i Edukacji Praw Człowieka⁸⁹¹ zachęca państwa członkowskie do uwzględnienia edukacji w zakresie praw człowieka i państwa demokratycznego w programach nauczania wszystkich typów szkół na każdym etapie nauki. Rzecznik otrzymuje skargi zarówno w kwestii stereotypowego, a nawet uwłaczającego godności wizerunku kobiet np. w reklamach, jak i wizerunku mężczyzn jako sprawców przestępstw w różnych kampaniach społecznych oraz w kontekście nazewnictwa zawodów i specjalności. Analizy dotyczące treści podręczników szkolnych wykazały, że na każdym etapie nauczania powielane są stereotypy dotyczące ról płciowych oraz obowiązków kobiet i mężczyzn. W podręcznikach brakuje propozycji zajęć, które w sposób szczegółowy poruszałyby takie zagadnienia jak mechanizmy i konsekwencje dyskryminacji czy definicje związane z problematyką antydyskryminacyjną. Nie znajdujemy informacji na temat przemocy motywowanej uprzedzeniami, przemocy wobec kobiet, mowy nienawiści i zbrodni z nienawiści oraz przestępstw motywowanych uprzedzeniami. Młodzi ludzie nie są uczeni, w jaki sposób reagować na przemoc (w tym przemoc motywowaną uprzedzeniami) czy dyskryminację. Realizacja edukacji antydyskryminacyjnej w szkole jest zależna wyłącznie od dobrej woli i poziomu świadomości władz szkół i placówek doskonalenia nauczycieli i nauczycielek oraz osobistej chęci rozwoju nauczycieli i nauczycielek. Tymczasem kluczowe znaczenie powinno odgrywać odpowiednie przygotowanie kadr w postaci szkoleń

⁸⁹¹ Rekomendacja z 11 maja 2010 r., CM/Rec (2010)7.

z zakresu tematyki antydyskryminacyjnej. Rzecznik zwróciła się do Ministra Edukacji Narodowej⁸⁹² o informację na temat działań, jakie zostały podjęte przez resort w celu realizacji zaleceń zawartych w Karcie.

W odpowiedzi Minister wskazał⁸⁹³, że podstawa programowa kształcenia ogólnego uwzględnia na wszystkich etapach edukacyjnych zagadnienia dotyczące praw człowieka, demokracji i państwa prawa w zakresie odpowiadającym wiekowi, potrzebom oraz możliwościom poznawczym uczniów.

Podstawa programowa wiedzy o społeczeństwie w zakresie podstawowym przewiduje przygotowanie ucznia do znajdowania i wykorzystywania informacji na temat sposobu, w jaki prawo reguluje życie obywateli. Uczeń nauczy się sprawnego korzystania z procedur i możliwości, jakie stwarzają obywatelom instytucje życia publicznego. W części zatytułowanej „Zalecane warunki i sposób realizacji” podstawa programowa wskazuje, że zajęcia z wiedzy o społeczeństwie powinny być ukierunkowane na rozwijanie u uczniów zaangażowania w działania obywatelskie, wrażliwości społecznej, odpowiedzialności, poczucia więzi ze wspólnotą lokalną, narodową, europejską i globalną, tolerancji oraz umiejętności przeciwstawiania się przejawom dyskryminacji.

Ministerstwo Edukacji Narodowej podejmuje działania mające na celu uwrażliwienie rzeczoznawców podręczników szkolnych, aby w trakcie opiniowania podręczników zwracali szczególną uwagę na konieczność analizy treści znajdujących się w podręcznikach pod kątem równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię lub wyznanie, poglądy polityczne, wiek, orientację seksualną, stan cywilny i rodzinny. Ministerstwo dostrzega potrzebę doskonalenia treści podręczników szkolnych pod kątem równego traktowania. Konieczne jest prowadzenie dalszych szkoleń dla rzeczoznawców opiniujących podręczniki pod względem merytoryczno-dydaktycznym i językowym, poświęconych tematyce równego traktowania, przeciwdziałania stereotypom oraz

⁸⁹² RPO-690507-I/11 z 3 lipca 2012 r.

⁸⁹³ Pismo z 26 lipca 2012 r.

przeciwdziałania dyskryminacji. Analizowana będzie również kwestia ewentualnych zmian prawnych w zakresie dopuszczania podręczników do użytku szkolnego. Rzecznik będzie obserwowała wyniki działań podejmowanych przez resort edukacji narodowej.

d) Dostęp do przedszkoli

Do Rzecznika wpływają skargi rodziców dotyczące rekrutacji dzieci do przedszkoli publicznych oraz zakresu pozyskiwanych przez gminy danych osobowych przy odbywającym się naborze do przedszkoli. W ocenie Rzecznika kwestie te nie zostały dotychczas prawidłowo uregulowane. W myśl art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty⁸⁹⁴, rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu miało określać tryb i warunki naboru dzieci do przedszkoli publicznych. Wydane na podstawie tego upoważnienia rozporządzenie⁸⁹⁵ zawiera przepis określający kolejność przyjmowania dzieci do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych. Ustawa o systemie oświaty nie zawiera jednak upoważnienia do różnicowania statusu dzieci przyjmowanych do przedszkoli publicznych oraz ich rodzin.

Zgodnie z art. 70 ust. 4 Konstytucji, państwo powinno zapewnić wszystkim równy dostęp do edukacji. Ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności mogą być wprowadzone wyłącznie w ustawie, jeżeli jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawa dla zapewnienia wykonywania innych konstytucyjnie chronionych wartości.

W ocenie Rzecznika nieprawidłowo skonstruowane upoważnienie ustawowe doprowadziło do sytuacji, w której o zasadach przyjmowania dzieci do przedszkoli i szkół publicznych decydowały przepisy zawarte w aktach podustawowych (w rozporządzeniu oraz w statutach konkretnych przedszkoli i szkół).

Problem ten w praktyce dotyczył najczęściej dzieci w wieku przedszkolnym. Ze względu na brak dostatecznej liczby miejsc w przedszkolach, kryteria zawarte w rozporządzeniu i statutach placówek

⁸⁹⁴ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

⁸⁹⁵ Rozporządzenie z 20 lutego 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 26, poz. 232, z późn. zm.).

prowadziły do faktycznego pozbawienia części dzieci możliwości skorzystania z edukacji przedszkolnej. Różnicowanie sytuacji prawnej obywateli odbywało się zatem na podstawie aktów prawnych rangi podustawowej, co stanowiło naruszenie konstytucyjnej gwarancji równości w dostępie do nauki.

Wybór możliwych rozwiązań, zarówno w kwestii ustanawiania kryteriów, jak i procedury rekrutacji, należy do organu upoważnionego do wydania rozporządzenia. To minister właściwy do spraw oświaty i wychowania samodzielnie określa szczegółowość zasad ustanowionych w rozporządzeniu. W zależności od swojego uznania może on pozostawić niemal nieograniczoną swobodę ustanawiania warunków i trybu przyjmowania uczniów konkretnym szkołom lub uregulować tę kwestię kompleksowo w akcie wykonawczym. Minister decyduje o różnicach w procesie rekrutacji do poszczególnych typów szkół. Konieczność istnienia różnic wynika z obiektywnych okoliczności, nie zostały one jednak w ogóle uwzględnione w ustawie. To w rozporządzeniu uregulowane są wszelkie kryteria naboru, w tym kwestie pierwszeństwa w rekrutacji dla niektórych grup. Materia ta, właśnie ze względu na brak stosownych wytycznych, została określona w rozporządzeniu całkowicie dowolnie. Rozporządzenie nie jest zatem aktem wykonawczym, merytorycznie i funkcjonalnie związanym z ustawą ale aktem samoistnym, który reguluje całość materii przyjmowania uczniów do przedszkoli i szkół oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych.

Efektom braku odpowiednich wskazówek na poziomie ustawy są również wątpliwości dotyczące możliwości pozyskiwania i przetwarzania danych osobowych rodziców i dzieci biorących udział w rekrutacji do placówek, a także przypadki ustanawiania kryteriów rekrutacji stanowiących naruszenie konstytucyjnej gwarancji równości wobec prawa. Brak regulacji uniemożliwia również pełną i skuteczną kontrolę legalności postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli i szkół, nie istnieją bowiem przepisy mogące stanowić wzorzec kontroli.

Rzecznik zwróciła się więc do Trybunału Konstytucyjnego⁸⁹⁶ o stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił⁸⁹⁷ wniosek Rzecznika i orzekł, że kwestionowany przepis ustawy o systemie oświaty jest niezgodny z Konstytucją. W związku z tym wyrokiem konieczne jest podjęcie prac nad zmianami w ustawie o systemie oświaty.

B. Dostosowanie miejsc zatrzymań wizytowanych przez Krajowy Mechanizm Prewencji do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji (zwanego dalej KMP) wykonuje w Polsce Rzecznik, przeprowadzając wizytacje zapobiegawcze w miejscach zatrzymań, celem ochrony osób pozbawionych wolności przed torturami oraz innym okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem.

W 2012 r. w ramach wizytacji badano również sytuację osób niepełnosprawnych oraz starszych przebywających w miejscach pozbawienia wolności.

1. Dane z wizytacji przeprowadzonych w I kwartale 2012 r.

Po kontroli przeprowadzonej w X Areszcie Śledczym w Kielcach przedstawiciele KMP zwrócili uwagę, iż konieczne jest dostosowanie infrastruktury jednostki w taki sposób, by osoba niepełnosprawna korzystająca z wózka inwalidzkiego podczas pobytu w celi przystosowanej do jej potrzeb mogła bez konieczności pomocy osób trzecich samodzielnie poruszać się wózkiem również poza celą. Krajowy Mechanizm Prewencji zalecił także przystosowanie kolejnych cel w oddziałach mieszkalnych do potrzeb osób poruszających się na wózku oraz dostosowanie bieżącej infrastruktury aresztu do potrzeb takich osób.

Wizytacja w Izbie Wytrzeźwień w Toruniu wykazała, że żadne z pomieszczeń placówki nie jest przystosowane do potrzeb osoby niepełnosprawnej. Podobny wynik przyniosła wizyta w placówkach:

⁸⁹⁶ RPO-654450-I/II z 14 września 2012 r.

⁸⁹⁷ Wyrok z 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 38/12.

Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym (MOW) nr 2 w Warszawie, Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii (MOS) „Exodus” w Białymstoku, MOS Nr 3 w Łodzi, Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Konstantynowie Łódzkim oraz pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia Komendy Miejskiej Policji w Toruniu. W związku z powyższym KMP zaleciło dostosowanie pomieszczeń do potrzeb osób z niepełnosprawnością.

W odpowiedzi na przesłane rekomendacje Zastępca Dyrektora Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy wskazał, iż są prowadzone działania mające na celu pozyskanie środków na likwidację barier architektonicznych placówek oświatowych (MOW i MOS). Natomiast Dyrektor Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Łodzi podniósł, że brak remontów wynika z możliwości zmiany siedzib poszczególnych placówek edukacyjnych, w tym zwizytowanego MOS-u. Dyrektor Zakładu Poprawczego i Schroniska dla Nieletnich w Konstantynowie Łódzkim poinformował, że w planach na przyszłość brana jest pod uwagę potrzeba modernizacji budynków jednostki i dostosowanie ich do potrzeb osób niepełnosprawnych ale uzależnione jest to też od uzyskania niezbędnych środków finansowych. Podobnie Dyrektor Schroniska dla nieletnich w Chojnicach uzależnił dostosowanie placówki do potrzeb osób niepełnosprawnych od uzyskania niezbędnych środków finansowych.

2. Dane z wizytacji przeprowadzonych w II kwartale 2012 r.

Osoby osadzone w Zakładzie Karnym Nr 2 w Łodzi, mające problem z poruszaniem się (niepełnosprawne fizycznie), które w związku z tym faktem wymagały i korzystały z pomocy współwięźniów, podczas rozmów z pracownikiem KMP wskazały, że w zasadzie nie korzystały ze spacerów nie chcąc obciążać dodatkowo swoich „pomocników”. W związku z odebranymi sygnałami oraz możliwością odbywania kary pozbawienia wolności w systemie terapeutycznym przez osoby niepełnosprawne, KMP zalecił przystosowanie jednej z cel w oddziale terapeutycznym dla potrzeb osoby z niepełnosprawnością (w szczególności dla osoby poruszającej się na wózku inwalidzkim). Podobnie w przypadku Zakładu Karnego

Warszawa-Białoleka KMP zalecił przystosowanie jednej z cel do potrzeb osoby niepełnosprawnej. W odpowiedzi na zalecenia Dyrektor Zakładu Karnego Nr 2 w Łodzi poinformował o podjętych pracach remontowych dwóch cel w budynku szpitalnym, których celem jest dostosowanie ich do potrzeb osoby niepełnosprawnej. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Gdańsku poinformował o zapewnieniu środków finansowych na dostosowanie jednej z cel mieszkalnych do potrzeb osób niepełnosprawnych w Zakładzie Karnym w Sztumie. Natomiast Dyrektor Zakładu Karnego Warszawa-Białoleka uzależnił przystosowanie jednej z cel do potrzeb osób niepełnosprawnych od uzyskania niezbędnych środków finansowych.

Wizytacja w Izbie Wytrzeźwień w Opolu wykazała, że żadne z pomieszczeń placówki nie jest przystosowane do potrzeb osoby niepełnosprawnej. W związku z powyższym KMP zaleciło dostosowanie pomieszczeń w Izbie do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Wizytujący Izbę Wytrzeźwień w Suwałkach zwrócili uwagę, iż zamontowana instalacja przyzywowa nie jest przystosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych - wskazane przyciski znajdują się za wysoko. KMP zaleciło dostosowanie systemu przyzywowego do potrzeb osób niepełnosprawnych. W pozostałych kwestiach Izba była dostosowana do przyjęcia osoby z niepełnosprawnością ruchową. W odpowiedzi Dyrektor IW w Suwałkach poinformował o zakupie wózka inwalidzkiego, zobowiązaniu pracowników do przewożenia osób mających trudności w poruszaniu się, a także o dostosowaniu instalacji przyzywowej do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Po wizycie w placówkach: Izby Wytrzeźwień w Katowicach i Toruniu, Regionalnego Ośrodka Psychiatrii Sądowej w Gostyninie, Wojewódzkiego Szpitala Psychiatrycznego w Warcie oraz Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego w Brzegu Dolnym oceniono, że są one dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością.

Ponadto dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych były zwizytowane: Dom Pomocy Społecznej nr 1 w Grudziądzu, Dom Pomocy

Spółecznej w Łodzi, Mogilnie, Rudzie Śląskiej oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Komendy Powiatowej Policji w Końskich.

Natomiast MOS w Dobrodzieniu nie był w żaden sposób przystosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych. W związku z powyższym KMP zalecił dostosowanie jednostki do potrzeb osób posiadających trudności w poruszaniu się. W odpowiedzi wskazano, iż w przypadku skierowania do placówki osoby z niepełnosprawnością ruchową dołożone zostaną wszelkie starania by niezwłocznie dostosować obiekt do potrzeb takiej osoby.

3. Dane z wizytacji przeprowadzonych w III kwartale 2012 r.

W wizytowanym Zakładzie Karnym w Płocku oraz Rawiczu nie stworzono odpowiednich warunków dla skazanych z niepełnosprawnością ruchową. W związku z powyższym KMP zalecił stworzenie odpowiednich warunków bytowych dla skazanych z niepełnosprawnością ruchową oraz zadbanie w sposób zindywidualizowany o zorganizowanie ich pobytu w jednostce tak, aby ograniczyć dolegliwości, które nie są bezpośrednio związane z wykonywaniem wyroku lub tymczasowego aresztu. W odpowiedzi Dyrektor Zakładu Karnego w Rawiczu wskazał, że przeprowadzenie zalecanych inwestycji uzależnione jest od uzyskania dodatkowych środków finansowych.

Natomiast w Zakładzie Karnym w Chełmie jedna z cel przeznaczona jest dla osób niepełnosprawnych. Udogodnienia zostały umieszczone po konsultacji z osadzonym poruszającym się na wózku. Zasięgnięcie opinii osadzonego posiadającego trudności w poruszaniu się jest właściwe, jednakże w opinii KMP udogodnienia te powinny odpowiadać uniwersalnym wymogom techniczno-budowlanym tak, aby spełniały swoją funkcję także w przypadku innych osadzonych niepełnosprawnych. Mając to na uwadze KMP zalecił stworzenie odpowiednich warunków bytowych dla skazanych z niepełnosprawnością ruchową.

W wyniku przeprowadzonej wizytacji KMP ustaliło, że Izba Wyrzeźwień w Białymstoku w dużym stopniu została dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo. Również zwizytowany Dom

Pomocy Społecznej w Psarach okazał się dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych.

W wyniku wizytacji MOW w Cerekwicy KMP stwierdził, że placówka ta nie jest dostosowana do potrzeb osoby z niepełnosprawnością. Według oświadczenia Dyrektora, w regulaminie ośrodka zaznaczone jest, że nie są przyjmowane dziewczęta z dysfunkcjami organicznymi i intelektualnymi. Analiza dokumentacji nie potwierdziła jednak słów Dyrektora. W związku z powyższym, KMP zwrócił się z prośbą o wyjaśnienie tej kwestii.

Wizytacja pomieszczeń dla osób zatrzymanych pomieszczenia dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia (PdOZ) Poznań Stare Miasto wykazało, że Izba nie jest przystosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych. Natomiast PdOZ Warszawa VI posiadał jedną z cel przystosowaną do potrzeb osób niepełnosprawnych.

4. Dane z wizytacji przeprowadzonych w IV kwartale 2012 r.

Jedyna cela Zakładu Karnego w Rzeszowie przystosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych znajduje się na oddziale XI, przeznaczonym dla skazanych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu. W związku z powyższym KMP zalecił rozważenie możliwości przystosowania jednej z cel mieszkalnych, na innym oddziale mieszkalnym, do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Do wszystkich sal Izby Wyrzeźwień w Chorzowie można wjechać wózkiem inwalidzkim. Jednak skorzystanie z toalet przez osoby z niepełnosprawnością ruchową jest prawie niemożliwe. KMP zalecił dostosowanie Izby do potrzeb osób z niepełnosprawnością i osób o obniżonej sprawności ruchowej.

MOW w Podborsku nie był dostosowany do potrzeb osoby niepełnosprawnej. W związku z powyższym KMP zalecił dostosowanie infrastruktury placówki do potrzeb osoby z niepełnosprawnością. W odpowiedzi Dyrektor placówki poinformował, że zwrócił się do Starosty Białogardzkiego z propozycją rozwiązania tej kwestii.

Zwizytowane Domy Pomocy Społecznej w Koronowie i Pleszewie były w pełni przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo.

Uwagę KMP podczas wizytacji Szpitala psychiatrycznego w Suchowoli zwrócił brak windy w budynku, co tym samym oznacza, że placówka nie jest dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych. KMP zalecił, by jak najszybciej podjąć działania w celu dostosowania budynku do potrzeb osób poruszających się na wózku inwalidzkim.

Podczas wizytacji KMP ustalił, iż PdOZ w Biskupcu, Brzozowie i Rzeszowie nie są dostosowane do potrzeb osoby z niepełnosprawnością. W związku z faktem, że w PdOZ w każdej chwili może zostać osadzona osoba z niepełnosprawnością ruchową, KMP rekomenduje dostosowanie sanitariatów Izby oraz przynajmniej jednego pokoju do potrzeb osób, które nie będą w stanie samodzielnie się poruszać bez odpowiednich udogodnień.

W odpowiedzi Zastępca Komendanta Miejskiego Policji w Rzeszowie poinformował, że wystąpił do Naczelnika Wydziału Inwestycji i Remontów KWP w Rzeszowie w celu realizacji ww. zalecenia.

C. Prowadzone przez Rzecznika badania i wydane sprawozdania w obszarze równego traktowania.

W 2012 r. Rzecznik opublikowała dwa raporty tematyczne w serii „Zasada równego traktowania – prawo i praktyka”: „Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia” oraz „Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”.

Ponadto do publikacji z obszaru równego traktowania należy zaliczyć trzy monografie przygotowane przez komisje ekspertów przy Rzeczniku. Wszystkie wydawnictwa są dostępne na stronie internetowej Rzecznika.

W ramach realizacji zadań związanych z pełnieniem funkcji niezależnego organu ds. równego traktowania Rzecznik w 2012 r. zleciła przeprowadzenie badań społecznych w następujących tematach:

a) *Postrzeganie osób starszych przez osoby młode, postrzeganie osób młodych przez starsze.* Badanie, przeprowadzone we współpracy merytorycznej z Towarzystwem Inicjatyw Twórczych ę, dostarczyło rekomendacji w zakresie przeciwdziałania negatywnym stereotypom związanym z wiekiem, a tym samym przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek.

b) *Przemoc wobec kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami.* Badanie koncentrowało się na znajomości przepisów prawa przez członków zespołów interdyscyplinarnych, a także specyfiki przeciwdziałania przemocy w sytuacji krzyżowej dyskryminacji: ze względu na płeć, wiek i niepełnosprawność.

c) *Osoby starsze na rynku usług finansowych.* Badanie zawiera dwa komponenty: jakościowy – odnoszący się do postrzegania przez osoby starsze przekazu reklamowego usług finansowych i technik manipulacyjnych w nim zastosowanych; ilościowy – badanie metodą tajemniczego klienta jakości usług finansowych kierowanych do osób starszych w placówkach bankowych.

d) *Lekarze w trakcie specjalizacji a osoby nieheteroseksualne.* Badanie miało na celu przeprowadzenie wstępnego wywiadu dotyczącego równego traktowania osób nieheteroseksualnych podczas wizyt lekarskich. Temat badawczy będzie kontynuowany w 2013 r.

Wyniki wymienionych badań zostaną opublikowane jako część planowanych w 2013 r. raportów tematycznych z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji.

1. Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia.

Rzecznik wielokrotnie podnosiła konieczność wprowadzenia odpowiednich ułatwień dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami w procesie wyborczym, wywodząc ją z przepisów Konstytucji. W celu podsumowania dotychczasowych działań i osiągnięć Rzecznik przygotowała raport pt. „*Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby*

z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia” na podstawie analiz prawa krajowego oraz przepisów prawa międzynarodowego i zaleceń organizacji międzynarodowych, przeprowadzonych kontroli w lokalach wyborczych oraz dostępnych badań społecznych.

W raporcie przedstawiono ogólną sytuację osób starszych i osób niepełnosprawnych. W tym kontekście odniesiono się do zmian prawa wyborczego w Polsce analizując je pod względem dostępności mechanizmów uwzględniających uwarunkowania tych grup społecznych i ich potrzeb związanych z procesem wyborczym.

Raport opisuje dostosowanie procedur wyborczych, jak również lokali wyborczych oraz innych organizacyjnych i technicznych kwestii istotnych przy głosowaniu. Jednym z ważniejszych aspektów przygotowań do wyborów jest sposób informowania społeczeństwa o aktualnych regulacjach i procedurach, związanych z takimi formami głosowania jak głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie za pośrednictwem poczty oraz głosowanie z nakładką w alfabecie Braille’a.

Oprócz rekomendacji Rzecznika i Państwowej Komisji Wyborczej raport wskazuje na dobre praktyki, nieobjęte regulacjami prawnymi, które zastosowane przez samorządy lokalne mogą stanowić znaczące ułatwienie dla osób starszych i osób niepełnosprawnych.

2. Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami.

Powszechny i równy dostęp do edukacji należy do praw gwarantowanych przez Konstytucję RP. Ponadto Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych⁸⁹⁸ zobowiązuje państwa strony do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do powszechnego szkolnictwa wyższego, szkolenia zawodowego, kształcenia dorosłych i kształcenia ustawicznego bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami. W związku z tym Rzecznik opracowała raport dotyczący realizacji tych zobowiązań. W pierwszej części opracowania zebrano szczegółowe rekomendacje dotyczące konkretnych działań, które należy podjąć w celu zapewnienia równego dostępu do edukacji osób

⁸⁹⁸ Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).

z niepełnosprawnościami na każdym etapie edukacyjnym. Omówiono zagadnienia związane z edukacją włączającą, odróżniając ją od edukacji specjalnej oraz integracyjnej. Dokonano też analizy systemu finansowania edukacji uczniów z niepełnosprawnościami, wykazując potrzebę zmiany modelu finansowania w kierunku „pieniądz idzie za uczniem” oraz podejmując tematy związane z edukacją osób o określonym rodzaju niepełnosprawności: głuchych i słabosłyszących oraz z niepełnosprawnością intelektualną. Ponadto oceniono działania mające na celu zapewnienie adekwatnych podręczników dla uczniów z niepełnosprawnościami, a także system wsparcia dla rodziców, uczniów oraz nauczycieli.

D. Działalność Komisji Ekspertów, współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami pozarządowymi oraz inne działania społeczne w obszarze równego traktowania.

Rzecznik w 2011 r. powołała trzy komisje ekspertów: ds. Migrantów, ds. Osób z Niepełnosprawnością oraz ds. Osób Starszych. Są to ciała doradcze, które tworzą osoby z autorytetem w różnych dziedzinach życia społecznego, posiadające doświadczenie akademickie lub praktyczne, najczęściej wynikające z aktywnej działalności w organizacjach pozarządowych. Do zadań komisji ekspertów należy merytoryczne wsparcie działań podejmowanych przez jednostki organizacyjne Biura Rzecznika, m.in. poprzez wskazywanie priorytetowych kierunków działań oraz dostarczanie opinii w temacie bieżących debat publicznych. Komisje prowadzą monitoring ochrony wolności i praw człowieka i obywatela w procesie stosowania prawa, a także monitoring równego traktowania osób i zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, niepełnosprawność, płeć, narodowość, pochodzenie etniczne i wyznanie. Eksperci przygotowują m.in. wnioski *de lege ferenda*, uwagi i rekomendacje dotyczące obowiązujących lub projektowanych zmian aktów prawnych, propozycje zmian systemowych oraz tezy do wystąpień Rzecznika. Na posiedzenia komisji ekspertów zapraszani są przedstawiciele urzędów administracji państwowej w celu wymiany informacji i poglądów

w sprawach poruszanych przez poszczególne komisje. Działalność komisji ma charakter społeczny (eksperci nie są wynagradzani finansowo za udział w posiedzeniach), ich prace były prowadzone w 2012 r. i będą kontynuowane w roku 2013.

1. Komisja Ekspertów ds. Migrantów

W trakcie posiedzeń Komisji Ekspertów ds. Migrantów omówiono zagadnienia związane z nową ustawą o cudzoziemcach, przebiegiem postępowań abolicyjnych wobec cudzoziemców, trwałością skutków abolicji i sytuacją cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych.

Członkowie Komisji opracowali raporty tematyczne i ekspertyzy, wśród których należy wymienić *„Jak trwale korzystać z abolicji?”*, *„Detencja dzieci cudzoziemców – prawo i praktyka”*, *„Działania organizacji społecznych na rzecz ograniczenia detencji małoletnich w Polsce”*.

Opracowano również monografię *„Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce”*. Poruszono w niej takie kwestie jak: prawa cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce, wady i zalety przeprowadzonej w 2012 r. abolicji, detencja małoletnich, dostęp do zatrudnienia i łamanie praw pracowniczych, a także inne, bardziej ogólne sytuacje, z którymi spotykają się w Polsce cudzoziemcy z państw trzecich. W publikacji zawarto też rekomendacje dotyczące m.in. wprowadzenia zmian w stosowaniu detencji cudzoziemców, instytucjonalizacji pomocy prawnej dla cudzoziemców, przeprowadzania analizy efektywności ustawy repatriacyjnej, zmian nadawania obywatelstwa polskiego dzieciom ze związków mieszanych, które urodziły się na terenie RP.

2. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością

Tematami posiedzeń Komisji były: orzecznictwo o niepełnosprawności, rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych,

ratyfikacja Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych⁸⁹⁹, wizerunek osób niepełnosprawnych w mediach, zadania Rzecznika jako niezależnego organu monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, włączanie społeczeństwa obywatelskiego w proces monitoringu Konwencji, problem asystenta osoby niepełnosprawnej oraz równy dostęp do edukacji osób niepełnosprawnych.

Wydany został raport opracowany przez członków Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością i zaproszonych ekspertów zewnętrznych pt. *„Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami”*. Raport zawiera 15 rekomendacji kierunkowych, dotyczących m.in.: wdrażania i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, promowania włączającego systemu edukacji osób z niepełnosprawnościami, finansowania, wsparcia nauczycieli, dostępności systemów komunikacyjnych i informacyjnych. Komisja podjęła współpracę z Ministerstwem Edukacji Narodowej w zakresie dalszego badania możliwości wdrożenia rekomendacji zawartych w raporcie.

Członkowie Komisji opracowali ponadto publikację *„Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych”*. Publikacja ta dotyczy ochrony praw osób o zmniejszonej sprawności fizycznej, intelektualnej lub sensorycznej. Opisuje międzynarodowe standardy w zakresie ochrony prawnej oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

Autorzy skoncentrowali się na zagadnieniach odnoszących się do systemu orzecznictwa o niepełnosprawności, sytuacji prawnej osób ubezwłasnowolnionych, projektowania uniwersalnego, dostępu osób z niepełnosprawnościami do edukacji i wykluczenia cyfrowego osób z niepełnosprawnościami.

Komisja Ekspertów przygotowuje również opracowanie *„Polska droga po Konwencji”*, opisujące działania niezbędne do podjęcia przez

⁸⁹⁹ Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).

instytucje publiczne w związku z ratyfikacją Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Członkowie Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością uczestniczą również w procesie opracowania zasad, metod i narzędzi systemu monitorowania przez Rzecznika Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. W wyniku podjętych prac powstały pierwsze opinie odnoszące się do optymalnego kształtu systemu monitoringu, jego funkcji, sposobu wdrożenia oraz roli organizacji społecznych. Przygotowana została również analiza odnosząca się do statystyki publicznej.

3. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych

Posiedzenia Komisji poświęcone były kwestiom opieki zdrowotnej osób starszych, przeciwdziałania wykluczeniu osób starszych na rynku usług finansowych oraz polityki państwa względem starzejącej się ludności.

W wyniku prac Komisji została wydana monografia „*Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*”. Stanowi ona zbiór artykułów, przedstawiających kluczowe zasady i cele polityki społecznej w zakresie osób starszych. Odnoszą się one do określonych w dokumentach międzynarodowych pięciu podstawowych zasad: niezależności, uczestnictwa, opieki, samorealizacji i godności. Opracowanie wskazuje na potrzebę zmian i dostosowań w różnych dziedzinach życia społecznego oraz na konieczność uwzględnienia we wszystkich politykach publicznych zmian demograficznych oraz specyfiki starości jako fazy życia.

Rekomendacje zawarte w monografii mogą być pomocne dla administracji publicznej szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego. Zostały one zaprezentowane podczas konferencji, w której udział wzięli przedstawiciele ministerstw, samorządów lokalnych oraz organizacji pozarządowych. W wydarzeniu uczestniczyło również 10 tysięcy internautów.

Prace Komisji zaowocowały ponadto wydaniem trzech poradników dla osób starszych: *Prawa człowieka*, poświęconego zagadnieniom

ochrony zdrowia i pomocy społecznej; *Usługi finansowe*, zbierającego zagadnienia związane z wykluczeniem osób starszych z rynku usług bankowych, ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do kredytów i pożyczek oraz prowadzenia kont bankowych oraz *Praca*, poświęconego podejmowaniu pracy w różnych formach przez osoby starsze i informacjom, na co należy zwracać uwagę przy nawiązywaniu oraz rozwiązywaniu umów o pracę.

4. Działania społeczne w obszarze równego traktowania oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi

Włączając się w obchody Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej 2012 Rzecznik rozpoczęła szerszy projekt dotyczący dialogu międzypokoleniowego, jako jednego z ważnych instrumentów włączenia społecznego osób starszych. W ramach projektu zostały przeprowadzone pilotażowe warsztaty z udziałem trenerów z grupy Trop, które pozwoliły przygotować dwie konferencje połączone z warsztatami. W Warszawie konferencja została przygotowana we współpracy z Wyższą Szkołą Psychologii Społecznej, druga - w Chorzowie - stanowiła jedno z wydarzeń Kongresu „*Obywatel Senior*”. Podczas obydwu spotkań prezentowane były wyniki badań społecznych, przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika pt. „*Osoby starsze w oczach młodzieży, młodzież w oczach osób starszych*”, przygotowanych we współpracy z Towarzystwem Inicjatyw Twórczych ę. Celem badania była identyfikacja wpływu wzajemnego postrzegania się osób należących do różnych pokoleń na rozwój ich wzajemnej relacji. Badanie identyfikowało również możliwe płaszczyzny porozumienia pomiędzy osobami młodszymi i starszymi. Efekty projektu zostaną przedstawione w formie osobnej publikacji.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych byli również włączani w pozostałe prace badawcze i wydawnicze Biura Rzecznika. Współpraca ta odbywa się najczęściej z osobami należącymi do Komisji Ekspertów przy Rzeczniku. Należy podkreślić udział ekspertów:

- z Instytutu Spraw Publicznych (przy opracowaniu raportu „*Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami*”),

- z Polskiego Towarzystwa Gerontologicznego (przy przygotowaniu badań społecznych w zakresie wykluczenia finansowego osób starszych),

- z Fundacji „Niebieska Linia” (przy przygotowaniu badań społecznych dotyczących przemocy wobec kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami),

- z Kampanii Przeciw Homofobii, Fundacji „Pole Dialogu” oraz Kampanii „Miłość nie wyklucza” (przy przygotowaniu badań społecznych dotyczących równego traktowania osób nieheteroseksualnych w kontaktach z lekarzami wybranych specjalizacji).

Ponadto organizacje pozarządowe posiadające w swoich celach statutowych przeciwdziałanie nienawiści ze względu na rasę, wyznanie, pochodzenie etniczne oraz orientację seksualną wzięły udział w przygotowaniu podręcznika dla funkcjonariuszy policji pt. „Działania antydyskryminacyjne w jednostkach policji”. Obecnie trwają prace redakcyjne nad zgromadzonym materiałem.

Rzecznik kontynuowała dobrą współpracę z wyższymi uczelniami poprzez powoływanie wśród studentów wybranych uczelni Ambasadorów Rzecznika. Są to studenci wyróżniający się zaangażowaniem społecznym, działający na rzecz upowszechnienia wiedzy na temat kompetencji Rzecznika oraz prawach człowieka na swoich rodzimych uczelniach. Przeprowadzono szkolenie Ambasadorów Rzecznika w zakresie monitorowania wdrażania i przestrzegania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Przeprowadzono także szkolenie w zakresie funkcjonowania osób niepełnosprawnych dla dziennikarzy przygotowujących relacje z Euro 2012. Warsztaty odbyły się z udziałem ekspertów z Fundacji Instytut Rozwoju Regionalnego oraz Polskiego Stowarzyszenia Na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym.

E. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania.

Rzecznik jako niezależny organ ds. równego traktowania kontynuowała nawiązaną w 2011 r. współpracę z innymi organami ds. równego traktowania funkcjonującymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Za bardzo owocną uznać należy współpracę z Europejską Siecią Organów ds. Równego Traktowania Unii Europejskiej (EQUINET), w której członkostwo Rzecznik uzyskała w 2011 r. Przedstawiciele Rzecznika brali udział w seminarium organizowanym przez EQUINET, dotyczącym wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie realizacji zasady równego traktowania, szkoleniach na temat alternatywnych metod rozwiązywania sporów i zjawiska under-reportingu oraz uczestniczyli w pracach dwóch grup roboczych Equinet zajmujących się analizą przepisów antydyskryminacyjnych krajów UE (Working Group on Equality Law in Practice) i efektywną komunikacją w zakresie działalności krajowych organów ds. równego traktowania (Working Group on Communication Strategies and Practices). Rezultatem prac w WG Communication Strategies and Practices będzie między innymi publikacja dotycząca zjawiska under-reportingu, która ma się ukazać w I kwartale 2013 r.

Istotne znaczenie w powyższym zakresie miała także nawiązana z inicjatywy Rady Europy współpraca w ramach projektu „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową” w związku z zaleceniem Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich RE w zakresie środków zwalczania dyskryminacji opartej na orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej⁹⁰⁰.

Ponadto, przedstawiciele Rzecznika wzięli udział w szeregu międzynarodowych spotkań i konferencji poświęconych realizacji zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji w tym w spotkaniu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz krajowych instytucji ochrony praw człowieka, seminariach organizowanych przez Europejską

⁹⁰⁰ Zalecenie z 31 marca 2010 r. CM/Rec(2010)5.

Akademię Prawa na temat prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej i Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, seminarium Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy (ECRI), konferencji na temat współpracy Agencji Praw Podstawowych UE z Equinet oraz Krajowymi Organami Równościowymi, konferencji „Szczyt przeciwko dyskryminacji” („Equality Summit”), konferencji zorganizowanej przez Radę Europy we współpracy z EEA i Norway Grants (porozumienie Islandii, Lichtensteinu i Norwegii mające na celu zmniejszenie dysproporcji pomiędzy państwami Europy oraz wzmocnienie stosunków dwustronnych z 15 krajami Europy Środkowej i Południowej) na temat możliwych sposobów walki z mową nienawiści („Tackling hate speech: Living together online”) oraz seminarium zorganizowanym przez Komisję Europejską na temat prawa antydyskryminacyjnego („Equality Law for Everyone: Challenges Ahead”).

II. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania

A. Wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych w obszarze równego traktowania.

W związku z tym, że ustawa o Rzeczniku czyni istotnym elementem informacji rocznej Rzecznika informację o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, poniżej zostały przedstawione wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych dotyczące tej materii, również te, które w sposób bezpośredni nie dotyczą Polski. Należy bowiem mieć na uwadze to, że poglądy zaprezentowane w orzeczeniach sądów europejskich w istotny sposób oddziałują na poziom ochrony praw jednostki także w Polsce.

1. Wybrane orzeczenia sądów krajowych

a) Odmowa wstępu do restauracji z uwagi na romskie pochodzenie etniczne

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 29 lutego 2012 r. (sygn. akt I ACa 1162/11)

1. *Odmowa umożliwienia pokrzywdzonemu wejścia do lokalu z uwagi na jego romskie pochodzenie etniczne stanowi naruszenie jego dobra osobistego, jakim jest prawo do godności osobistej.*

2. *Z punktu widzenia ochrony usprawiedliwionych interesów klienta (konsumenta) lokalu nie może mieć istotnego znaczenia, jakie stosunki prawne łączą właściciela z osobami, zajmującymi się obsługą i ochroną jego działalności. Ich zachowania kojarzone są bowiem z funkcjonowaniem konkretnego lokalu. Właściciel lokalu ponosi zatem zawsze odpowiedzialność za wyrządzone klientom przez te osoby szkody, w tym niemajątkowe, na podstawie przepisu art. 430 k.c.⁹⁰¹*

W ocenie sądu wprowadzenie zakazu wstępu do lokalu dla potencjalnych klientów z powodu ich przynależności etnicznej oraz jego egzekwowanie stanowiło bezprawne naruszenie dóbr osobistych tych osób, niezależnie od tego, jakie pobudki stały u podstaw stosowania tego

⁹⁰¹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).

rodzaju praktyk. Nie ulega wątpliwości, że odmowa umożliwienia powodowi wejścia do lokalu z uwagi na jego romskie pochodzenie etniczne stanowiła naruszenie jego dobra osobistego, jakim jest prawo do godności osobistej.

Sąd zauważył, iż niezbywalna godność człowieka obejmuje bowiem m.in. prawo do wysokiego poczucia własnej wartości z uwagi na swoje pochodzenie narodowe lub etniczne. Wszelkie działania o charakterze dyskryminacyjnym z tego tytułu uznać należy za naruszenie tak rozumianego dobra osobistego.

b) Symbole graficzne partii politycznych

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 2012 r. (sygn. akt I ACa 1410/12)

1. *Artykuł 11 ust. 2 ustawy o partiach politycznych⁹⁰² dopuszcza możliwość wpisania tylko jednego symbolu.*

2. *Ze względu na syntetyczność przekazu, symbol graficzny powinien najlepiej charakteryzować partię.*

Sąd oddalił wniosek partii politycznej „Narodowe Odrodzenie Polski” o wpisanie do ewidencji partii politycznych dodatkowych symboli graficznych „Krzyż i Miecz”, „Orzeł w koronie z różgami liktorskimi i toporkiem”, „Zakaz pedałowania”, „Krzyż celtycki”.

Sąd Apelacyjny podtrzymał stanowisko Sądu Okręgowego, zgodnie z którym art. 11 ust. 2 ustawy o partiach politycznych dopuszcza możliwość wpisania tylko jednego symbolu. W związku z tym Sąd nie badał, czy zarejestrowanie wskazanych symboli nie stoi w sprzeczności z porządkiem prawnym.

W uzasadnieniu Sąd odwołał się do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2011 r.⁹⁰³, w którym Trybunał podkreślił, iż ze względu na syntetyczność przekazu, symbol graficzny powinien najlepiej charakteryzować partię.

⁹⁰² Ustawa z 27 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924).

⁹⁰³ Sygn. akt Pp 1/10.

c) Dodatki do zasiłku rodzinnego

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2012 r. (sygn. K 28/11)

Zwiększenie dodatku do zasiłku rodzinnego w przypadku wychowywania dziecka niepełnosprawnego nie narusza konstytucyjnej zasady równości oraz innych przepisów Konstytucji stanowiących wzorzec kontroli.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka.

Trybunał Konstytucyjny ocenił zasady ustalania wysokości świadczeń przewidzianych w przepisach wynikające z kwestionowanych artykułów, tj. art. 11a ust. 3 oraz ust. 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁹⁰⁴. Przepisy te ograniczają wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 340 zł na wszystkie dzieci oraz wysokość zwiększenia dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 160 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne. Trybunał stwierdził, że przewidziany w kwestionowanych przepisach sposób ustalania wysokości dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka oraz zwiększenia tego dodatku w przypadku wychowywania dziecka niepełnosprawnego nie narusza konstytucyjnej zasady równości oraz innych przepisów Konstytucji stanowiących wzorzec kontroli.

W ocenie Trybunału należy brać pod uwagę okoliczność, że system świadczeń związanych z zasiłkiem rodzinnym i dodatkami do tego zasiłku należy oceniać przy uwzględnieniu wszystkich przepisów, które go dotyczą.

Dopuszczalne jest przyjęcie, że kwota zwiększenia dodatku z tytułu samotnego wychowywania dzieci niepełnosprawnych nie jest w pełni zależna od liczby dzieci niepełnosprawnych w rodzinie niepełnej liczącej dwoje lub więcej dzieci. Jak wskazał Trybunał, ustawodawca wprowadził obok dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania

⁹⁰⁴ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.).

dziecka inny dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, którego celem jest wsparcie rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi oraz inne formy wsparcia rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi przewidziane zarówno w ustawie o świadczeniach rodzinnych jak i w innych ustawach.

d) Godność

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 6 marca 2012 r. (sygn. akt C 815/10) - nieprawomocny

Przy żądaniu odpowiedniej sumy tytułem zadośćuczynienia na rzecz pokrzywdzonego podstawowym kryterium oceny sądu winien być rozmiar ujemnych następstw w sferze psychicznej pokrzywdzonego, bowiem celem przyznania ochrony w formie majątkowej jest zrekompensowanie i złagodzenie doznanej krzywdy moralnej.

Zdaniem Sądu nie może budzić wątpliwości, że wyrażona przez pracownicę pozwanego, w drwiący sposób, odmowa wskazania powodowi toalety i skierowanie go do bliżej niesprecyzowanej restauracji już sama w sobie naruszyła godność powoda, a dodatkowo stała się istotną współprzyczyną uniemożliwienia mu higienicznego załatwienia potrzeby fizjologicznej. Istnieje też adekwatny związek przyczynowy między przytoczonym zachowaniem pracownicy pozwanego oraz niezorganizowaniem przez pozwanego dostępnej dla klientów toalety a skutkiem w postaci upokarzającej dla powoda konieczności pieszego udania się do miejsca zamieszkania w zabrudzonej i wydzielającej nieprzyjemny zapach odzieży.

Sąd uznał także, że ponieważ pozwany niewątpliwie wiedział o podeszłym wieku powoda to należy uznać, iż pismo pozwanego informujące o lokalizacji toalety publicznej miało niewątpliwie i jednoznacznie formę szydzenia z powoda.

e) Reklamy

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 10 maja 2012 r. (sygn. akt IC 1101/11)

Przy ocenie naruszenia czci należy mieć na uwadze nie tylko subiektywne odczucia osoby żądającej ochrony prawnej, ale także obiektywną reakcję opinii społeczeństwa. Nie można też przy tej ocenie ograniczać się do analizy pewnego zwrotu w abstrakcji, ale należy zwrot ten wyklądać na tle całej wypowiedzi. Znaczenie wypowiedzi nie może być ostatecznie zdeterminowane jej dosłownym brzmieniem.

Sprawa dotyczyła rozpowszechniania reklam usług internetowych przedstawiających postać leżącej na brzuchu kobiety, w pierwszej odsłonie bez widoku twarzy, z dopisanym hasłem reklamowy „od września dajemy za darmo”, w drugiej odsłonie wraz z widokiem jej twarzy i rozłożonym laptopem oraz z pozostałą językowo i logicznie korespondującą z wcześniejszą reklamą adnotacją „za darmo Internet dla naszych abonentów”.

Nośnikami wykorzystywanymi do rozpowszechniania tej reklamy były siatki wielkoformatowe, reklamy na autobusach i w warszawskim metrze.

Zdaniem powódki reklama naruszała jej dobra osobiste, ponieważ intencją pozwanego było wpłynięcie na adresata reklamy w taki sposób, żeby kojarzyła się ona z obietnicą usługi seksualnej.

Tego stanowiska nie podzielił Sąd Okręgowy w Warszawie, który stwierdził, iż nie da się w sposób odpowiedzialny połączyć z żadnym dobrem osobistym powódki. Obietnicę tę bowiem w pierwszej odsłonie reklamy formułuje bliżej nieokreślony podmiot lub podmioty. Co więcej jeśli adresat reklamy miałby przekaz ten wiązać z jakąkolwiek osobą to w pierwszym rzędzie czyniłby to w stosunku do uwidocznionej w tej reklamie osoby, a nie powódki, która nigdy, w żadnej odsłonie tej reklamy nie występuje. Jeśli zatem ktokolwiek miałby prawo czuć się pokrzywdzony treścią reklamy, jej inkryminowaną przez powódkę dwuznacznością, to powinna być to osoba przedstawiona w reklamie. Sąd stwierdził także, że z pewnością osoba ta wyraziła zgodę na pozowanie w przedstawionym w reklamie ujęciu i przyjęła za to stosowne wynagrodzenie.

f) Wejście w stosunek najmu po zmarłym partnerze

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2012 r. (sygn. akt III CZP 62/12)

Osobą faktycznie pozostającą we wspólnym pożyciu z najemcą – w rozumieniu art. 691 § 1 k.c.⁹⁰⁵ - jest osoba połączona z najemcą więzią uczuciową, fizyczną i gospodarczą; także osoba tej samej płci.

Przedmiotowy przepis stanowi, że „W razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą.”

Sąd Najwyższy wskazał, że ustawodawca pominął przymiotnik „małżeńskie” charakteryzujący w poprzednich wersjach przepisu wspólne pożycie z dotychczasowym najemcą. Oznacza to poszerzenie zakresu znaczeniowego pojęcia „wspólne pożycie”.

Analizując to pojęcie Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że oznacza ono szczególnego rodzaju więź emocjonalną, fizyczną i gospodarczą. Jednocześnie brak obostrzenia tego zwrotu przymiotnikiem „małżeńskie” wskazuje, że art. 691 k.c. ma zastosowanie nie tylko do związków heteroseksualnych niepołączonych węzłem małżeńskim, ale także do związków homoseksualnych, w których tworzą się takie same więzi jak pomiędzy konkubentami. W ocenie Sądu nie istnieją argumenty socjologiczne ani psychologiczne różnicujące skutki wynikające ze wspólnego pożycia hetero- i homoseksualnego. Więzy powstające w tych związkach są tożsame.

Sąd zwrócił uwagę również na nakaz równego traktowania. Wynika z niego zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji, również ze względu na płeć lub orientację seksualną.

⁹⁰⁵ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).

g) *Zwolnienia z podatku od spadku i darowizn*

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2012 r. (sygn. akt II FSK 1704/10)

Ustawodawca przyznał prawo do ulgi jedynie małżonkom, czyli kobiecie i mężczyźnie pozostającym w związku określonym w art. 18 Konstytucji i Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym⁹⁰⁶. Nie ma podstaw do wywodzenia prawa do ulgi przez osoby pozostające w związku partnerskim na zasadzie analogii, albowiem zasadą jest, że ulgi należy interpretować ściśle.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że nie można podzielić poglądu, iż konstrukcja zwolnienia podatkowego, obejmująca zwolnienie z podatku od spadku i darowizn nabytych w drodze spadkobrania lub darowizny przez małżonka, wstępnych, zstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę zakłada, że przywilejem tym objęte są osoby połączone więzami emocjonalnymi, a kryterium więzów krwi nie jest decydujące. W tej grupie podatkowej znajdują się bowiem osoby zaliczane do rodziny zbywcy w rozumieniu, jakie pojęciu temu nadaje Konstytucja. Więzy emocjonalne nie są więc kryterium decydującym o objęciu zwolnieniem podatkowych osób, które je łączą. Same w sobie nie mają bowiem istotnego znaczenia dla skorzystania z ulgi podatkowej.

h) *Dyskryminacja w zatrudnieniu*

Wyrok Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 listopada 2012 r. (sygn. akt VI Pa 56/12)

1. Adresatem roszczeń wynikających z dyskryminacji jest zawsze pracodawca, choćby to inny pracownik dopuszczał się niezgodnych z prawem zachowań.(...) Pracodawca odpowiada za takie działanie, jeżeli - wiedząc o nim - temu nie przeciwdziała.

2. Dla ustalenia wysokości odszkodowania mają znaczenie: rodzaj naruszonego dobra osobistego, nasilenie działań dyskryminacyjnych, stosunek pracodawcy do zagadnienia dyskryminacji, dolegliwość zasądzanego odszkodowania mająca na celu wyeliminowanie przez

⁹⁰⁶ Ustawa z 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 788).

pracodawcę tego typu zachowań w przyszłości oraz proporcjonalność odszkodowania do możliwości finansowych pracodawcy i warunków życia.

W stosunku do pracownika jednej z sieci handlowych ze strony bezpośredniego przełożonego padały obelżywe sformułowania w związku z jego orientacją seksualną. Tego rodzaju zachowanie miało niejednokrotnie miejsce w obecności współpracowników i klientów sklepu. Powodowi została wypowiedziana umowa o pracę, czego przyczyną miał być rzekomy konflikt z innymi pracownikami.

Sąd Okręgowy orzekł, że pracodawca dopuścił się zachowań dyskryminujących przez werbalne poniżanie powoda w miejscu publicznym, które to zachowanie upokarzało powoda w obecności obcych dla niego osób.

Zgodnie z Kodeksem pracy⁹⁰⁷ pracodawca jest obowiązany szanować godność i inne dobra osobiste pracownika. Sąd doszedł do wniosku, że dopuszczenie przez pracodawcę do zachowań mających cechy dyskryminacji jest naruszeniem zasad prawa pracy i rodzi obowiązek naprawienia szkody wywołanej tymi zachowaniami. Odszkodowanie to obejmuje wyrównanie uszczerbku w dobrach majątkowych i niemajątkowych pracownika.

i) Pojęcie mobbingu

Wyrok Sądu Rejonowego w Toruniu z dnia 28 czerwca 2012 r. (sygn. akt IV P 1101/11)

Aby dane działanie lub zachowanie mogło być zakwalifikowane jako mobbing, powinno charakteryzować się następującymi cechami:

- a) dotyczyć pracownika lub być skierowane przeciwko niemu,*
- b) polegać na uporczywym i długotrwałym nękanii lub zastraszaniu pracownika,*
- c) wywołać u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej,*
- d) powodować lub mieć na celu poniżenie albo ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników.*

⁹⁰⁷ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

Na tle ustawowej definicji mobbingu podkreśla się, że do uznania określonego zachowania za mobbing wymagane jest stwierdzenie, iż pracownik był obiektem oddziaływania, które według obiektywnej miary może być ocenione za wywołujące jeden za skutków określony w art. 94³ § 2 Kodeksu pracy⁹⁰⁸.

Z definicji mobbingu wynika bowiem konieczność wykazania nie tylko bezprawności działania, ale także jego celu (poniżanie, ośmieszanie, izolowania pracownika). Wymienione przesłanki muszą występować łącznie, a brak którejkolwiek z nich eliminuje możliwość przypisania stosowania mobbingu. Ciężar wykazania mobbingu spoczywa na pracowniku. Ustawodawca nie zamierzał bowiem przypisać konsekwencji prawnych przewidzianych art. 94³ § 2 Kodeksu pracy każdemu, nawet bardzo uciążliwemu i przykremu, negatywnie nacechowanemu zachowaniu pracodawcy, a jedynie takiemu, które wyrzuci realną szkodę w sferze pracowniczej. Każde działanie, które nie odnosi takiego skutku, nie może być klasyfikowane jako mobbing, choćby polegało na ewidentnym naruszeniu zasad dobrego wychowania, dóbr osobistych pracownika, a nawet (w skrajnych sytuacjach) wypełniało definicję czynu karalnego. Pracownikowi pokrzywdzonemu w taki sposób przysługiwać będą inne środki prawne niż te, które wynikają z ustalenia, iż doszło do stosowania mobbingu.

j) Ubezpieczenia chorobowe

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 2012 r. (sygn. akt P 12/10)

W wyniku dobrowolnego charakteru ubezpieczenia z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej podstawą wymiaru zasiłku jest jedynie ułamek wysokości miesięcznej podstawy wymiaru składek.

Art. 48 ust. 2 i art. 52 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁹⁰⁹ w zakresie, w jakim nie przewidują

⁹⁰⁸ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

⁹⁰⁹ Ustawa z 25 czerwca 1999 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512, z późn. zm.).

odpowiedniego stosowania art. 37 ust. 1 tej ustawy przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłków chorobowego i macierzyńskiego należnych ubezpieczonemu, dobrowolnie podlegającemu ubezpieczeniu chorobowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, którego niezdolność do pracy powstała przed upływem pełnego miesiąca kalendarzowego ubezpieczenia chorobowego z tego tytułu, w sytuacji gdy było ono poprzedzone ubezpieczeniem chorobowym z innego tytułu, są niezgodne z zasadą równości wobec prawa i zasadą sprawiedliwości społecznej.

Trybunał podkreślił, że gdyby powód był pracownikiem i stał się niezdolny do pracy przed upływem pełnego miesiąca kalendarzowego ubezpieczenia, to otrzymałby zasiłek chorobowy liczony od wynagrodzenia za cały miesiąc. Tymczasem z powodu dobrowolnego charakteru ubezpieczenia z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej ZUS, opierając się na kwestionowanych przepisach, przyjął jako podstawę wymiaru zasiłków jedynie ułamek wysokości miesięcznej podstawy wymiaru składek.

k) Dyskryminacja pracowników zatrudnionych na niepełny etat

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 października 2012 r. (sygn. akt II PK 82/12)

Artykuł 18^{3a} § 1 k.p.⁹¹⁰ wymienia przykładowo wśród zakazanych kryteriów również zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony oraz w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy, a § 2 tego artykułu zakazuje dyskryminowania w jakikolwiek sposób, to każde różnicowanie pracowników ze względu na wszelkie (jakikolwiek) kryteria może być uznane za dyskryminację, jeżeli pracodawca nie udowodni, iż kierował się obiektywnymi powodami.

Pracownik był zatrudniony na 3/4 etatu, w związku z tym jego stawka godzinowa była niższa niż stawka godzinowa osób zatrudnionych na pełny etat. Sąd Najwyższy uznał, iż takie różnicowanie wynagrodzenia pracowników stanowi dyskryminację pracowników

⁹¹⁰ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

zatrudnionych na niepełny etat. Sąd Najwyższy podkreślił, iż ściśle odczytanie art. 18^{3a} prowadzi do wniosku, że ustanowiony w § 2 tego artykułu zakaz dyskryminowania w jakikolwiek sposób oznacza zakaz wszelkich zachowań stanowiących przejaw dyskryminowania z przyczyn określonych w jego § 1, a ten ostatni przepis wyodrębnia dwie grupy zakazanych kryteriów. Nakazuje on bowiem równe traktowanie pracowników, po pierwsze - bez względu na ich cechy lub właściwości osobiste i te zostały wymienione przykładowo („w szczególności”), a po drugie („a także”) - bez względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy. Rozdzielenie tych dwóch grup kryteriów dyskryminacji zwrotem „a także bez względu na” pozwala na przyjęcie, że przykładowe wymienienie przyczyn dyskryminacji („w szczególności”) odnosi się tylko do pierwszej z tych grup. Przykładowe wyliczenie objętych nią kryteriów wskazuje, że niewątpliwie chodzi tu o cechy i właściwości osobiste człowieka niezwiązane z wykonywaną pracą i to o tak doniosłym znaczeniu społecznym, że zostały przez ustawodawcę uznane za zakazane kryteria różnicowania w dziedzinie zatrudnienia.

2. Wybrane orzeczenia sądów międzynarodowych

a) Procedura rekrutacyjna.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 kwietnia 2012 r., w sprawie C-415/10

Całkowite odmówienie przez stronę pozwaną dostępu do informacji stanowi jeden z elementów, które należy wziąć pod uwagę w kontekście przedstawienia faktów pozwalających domniemywać istnienie bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji.

Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne⁹¹¹, art. 10 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne

⁹¹¹ Dyrektywa z 29 czerwca 2000 r. (Dz.U. UE. L 180 19.07.2000 poz. 0022 - 0026).

warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁹¹² i art. 19 ust. 1 dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy⁹¹³ należy interpretować w ten sposób, że nie ustanawiają one prawa pracownika, który twierdzi w sposób przekonujący, że spełnia warunki określone przez pracodawcę w ogłoszeniu o rekrutacji, ale jego kandydatura nie została uwzględniona, do uzyskania informacji na temat tego, czy w wyniku procedury rekrutacyjnej zatrudnił on innego kandydata.

Nie można jednak wykluczyć, że całkowite odmówienie przez stronę pozwaną dostępu do informacji stanowi jeden z elementów, które należy wziąć pod uwagę w kontekście przedstawienia faktów pozwalających domniemywać istnienie bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji. Do sądu krajowego należy sprawdzenie, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności zawisłego przed nim sporu, czy tak jest w rozpatrywanym przezeń przypadku.

b) Wykładnia ogólnej zasady niedyskryminacji ze względu na wiek w zakresie zatrudnienia i pracy

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 lipca 2012 r., w sprawie C 141/11

Artykuł 6 ust. 1 akapit drugi dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁹¹⁴ należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi on na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który zezwala pracodawcy na rozwiązanie z pracownikiem umowy o pracę jedynie z tego powodu, że pracownik ten ukończył wiek 67 lat, i nie uwzględnia wysokości emerytury, którą zainteresowany będzie otrzymywał, jeżeli przepis ten jest obiektywnie i racjonalnie uzasadniony

⁹¹² Dyrektywa z 27 listopada 2000 r. (Dz.U. UE. L 303 2.12.2000 poz. 0016 - 0022).

⁹¹³ Dyrektywa z 5 lipca 2006 r. (Dz.U. UE L 204 26.7.2006 poz. 23 - 36).

⁹¹⁴ Dyrektywa z 27 listopada 2000 r. (Dz.U. UE. L 303 2.12.2000 poz. 0016 - 0022).

zgodnym z prawem celem dotyczącym polityki zatrudnienia i rynku pracy i jeżeli stanowi właściwy i konieczny środek dla realizacji tego celu.

Sprawa rozpatrywana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczyła uregulowań krajowych i układów zbiorowych przyznających pracownikowi bezwarunkowe prawo do pracy do czasu ukończenia wieku 67 lat oraz przewidujących automatyczne i niewymagające wypowiedzenia ustanie stosunku pracy z końcem miesiąca, w którym pracownik osiąga wiek 67 lat, bez uwzględnienia wysokości emerytury, jaka może być w rzeczywistości wypłacana temu pracownikowi.

Trybunał orzekł, że automatyczne rozwiązywanie umów o pracę z pracownikami, którzy spełniają przesłanki wieku i zgromadzonych składek celem korzystania ze swoich uprawnień emerytalnych, stanowi od wielu lat część prawa pracy wielu państw członkowskich i jest w powszechnym użyciu w stosunkach pracy. Mechanizm ten opiera się na równowadze pomiędzy względami natury politycznej, ekonomicznej, socjalnej, demograficznej lub budżetowej i zależy od wyboru przedłużenia aktywności zawodowej pracowników lub przeciwnie, przewidzenia ich wcześniejszego odejścia na emeryturę. Ponadto zgodnie z orzecznictwem wspieranie zatrudniania bez wątpienia stanowi zgodny z prawem cel prowadzonej przez państwa członkowskie polityki społecznej oraz zatrudnienia, w szczególności gdy chodzi o ułatwienie osobom młodym dostępu do wykonywania określonego zawodu.

c) Dyskryminacja ze względu na przynależność państwową w obszarze korzystania z ulgowych opłat za przejazd

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 4 października 2012 r., w sprawie C 75/11

*Status obywatela Unii powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, na korzystanie w dziedzinie właściwej *ratione materiae* traktatu FUE⁹¹⁵ – z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie*

⁹¹⁵ Traktat z 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).

w tym względzie przewidzianych – z takiego samego traktowania z punktu widzenia prawa bez względu na ich przynależność państwową.

Poprzez zastrzeżenie, co do zasady, możliwości korzystania z ulgowych opłat za przejazd wyłącznie na rzecz studentów, których rodzice pobierają austriackie zasiłki rodzinne, Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 18 TFUE w związku z art. 20 TFUE i 21 TFUE oraz art. 24 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich⁹¹⁶.

Każdy obywatel Unii może powołać się na zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową wynikający z art. 18 TFUE we wszystkich sytuacjach należących do zakresu zastosowania *ratione materiae* prawa Unii, do których należy wykonywanie swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przyznanej przez art. 21 TFUE.

Ponadto z tego samego orzecznictwa wynika, że zakaz ten obejmuje również sytuacje dotyczące warunków dostępu do kształcenia zawodowego, przy czym zarówno kształcenie przez szkoły wyższe, jak i kształcenie uniwersyteckie stanowią kształcenie zawodowe.

d) Urlopy wychowawcze

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 marca 2012 r., skarga nr 30078/06 (sprawa Konstantin Markin przeciwko Rosji) oraz z dnia 2 października 2012 r. skarga nr 33411/05 (sprawa Hulea przeciwko Rumunii)

Przepisy, które w sposób automatyczny wykluczają możliwość skorzystania z urlopu wychowawczego przez mężczyznę, stanowią przejaw dyskryminacji ze względu na płeć.

Obie sprawy dotyczyły odmowy udzielenia skarżącym urlopu wychowawczego, co stanowiło odmienne traktowanie w porównaniu z kobietami służącymi w wojsku. Trybunał uznał, że zakres stosowania

⁹¹⁶ Dyrektywa z 29 kwietnia 2004 r. (Dz.U. UE. L 158/77 30.4.2004).

Konwencji obowiązuje również w koszarach. Ponieważ skarżących mogła łatwo zastąpić na stanowisku kobieta, nie było uzasadnienia, by odmówić im prawa do wykorzystania urlopu wychowawczego.

Trybunał uważał za bezzasadne powoływanie się na pozytywną dyskryminację. Odmienne traktowanie żołnierzy zawodowych: mężczyzn i kobiet, jeśli chodzi o uprawnienie do urlopu rodzicielskiego, nie miało na celu poprawy niekorzystnej sytuacji kobiet w społeczeństwie ani wyrównania „faktycznych nierówności” między mężczyznami i kobietami. Trybunał stwierdził, że takie odmienne traktowanie prowadzi do utrwalania stereotypów płciowych i jest niekorzystne zarówno dla karier kobiet jak i życia rodzinnego mężczyzn. Nie można również usprawiedliwiać różnicy traktowania tradycjami panującymi w określonym kraju.

e) Ubezwłasnowolnienie

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 października 2012 r., skarga nr 45026/07 (sprawa K. przeciwko Polsce)

Przymusowy pobyt w domu pomocy społecznej stanowi pozbawienie wolności w rozumieniu art. 5 ust. 1 Konwencji⁹¹⁷.

Trybunał, analizując sytuację skarżącego, w pierwszej kolejności stwierdził, iż jego przymusowy pobyt w domu pomocy społecznej stanowi pozbawienie wolności w rozumieniu art. 5 ust. 1 Konwencji. Spełnione zostały bowiem dwa elementy: obiektywny i subiektywny, pozwalające na poczynienie tego rodzaju konkluzji. Po pierwsze, zarządzający domem pomocy społecznej sprawowali całkowitą i skuteczną kontrolę nad leczeniem, opieką, miejscem zamieszkania i poruszaniem się skarżącego, jak również kontrolowali pozostałą do jego dyspozycji część renty inwalidzkiej. Po wtóre zaś – pomimo tego, że skarżący był ubezwłasnowolniony, był zdolny do wyrażania opinii w zakresie swojej sytuacji i nigdy nie wyraził zgody na swoje umieszczenie w domu pomocy społecznej. Nie wyklucza odpowiedzialności państwa to, że z wnioskiem

⁹¹⁷ Konwencja z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

o umieszczenie w domu wystąpiła jednostka – opiekun skarżącego, skoro sam dom pomocy społecznej był instytucją państwową.

Trybunał krytycznie odniósł się do tego, iż opinia co do stanu zdrowia psychicznego skarżącego została sporządzona na potrzeby postępowania w sprawie ubezwłasnowolnienia, nie zaś – w celu ustalenia, czy stan jego zdrowia wymagał przymusowego umieszczenia go w domu pomocy społecznej. Ponadto, skarżący nie przebywał pod nadzorem psychiatry, a stan jego zdrowia nie podlegał periodycznej kontroli.

Trybunał w sprawie tej stwierdził również naruszenie art. 5 ust. 4 Konwencji z uwagi na brak zaangażowania sądu, na jakimkolwiek etapie, w kwestię umieszczenia skarżącego w domu pomocy społecznej. W tego rodzaju przypadku prawo polskie nie przewidywało automatycznej sądowej kontroli zgodności z prawem umieszczenia i przetrzymywania osoby w tego rodzaju instytucji. Ponadto, nie istniała możliwość zainicjowania jakiegokolwiek procedury kontrolnej przez zainteresowanego, będącego osobą całkowicie ubezwłasnowolnioną. Skarżący był zatem pozbawiony możliwości niezależnego wniesienia środka prawnego o charakterze sądowym, celem zakwestionowania jego przymusowego odosobnienia.

f) Dostęp kobiet do badań prenatalnych

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 maja 2011 r., skarga nr 27617/04 (sprawa R.R. przeciwko Polsce)

Brak dostępu do badań prenatalnych, a tym samym uniemożliwienie ciężarnej kobiecie uzyskania informacji o stanie płodu jest niehumanitarnym i poniżającym traktowaniem, równoznacznym z torturami.

Trybunał orzekł, że uniemożliwienie ciężarnej kobiecie uzyskania informacji o stanie płodu jest niehumanitarnym i poniżającym traktowaniem, równoznacznym z torturami. Ponadto, Trybunał uznał, że odmówienie skarżącej prawa do badań prenatalnych stanowiło naruszenie przysługującego każdemu człowiekowi prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

g) Opieka nad dzieckiem pozamałżeńskim przez ojca dziecka

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 lutego 2011 r., skarga nr 35637/03. (sprawa Sporer przeciwko Austrii)

Brak możliwości zapewnienia kontroli sądowej, dotyczącej decyzji o opiece nad dzieckiem pozamałżeńskim, stanowi działanie dyskryminujące ojca dziecka.

W ocenie Trybunału władze nie wskazały wystarczających przyczyn mających usprawiedliwić to, iż sytuacja osoby, która sprawowała rolę ojca przez cały czas życia syna, nie zasługuje na taki sam poziom kontroli sądowej jak pozostałych ojców, którzy od początku mieli prawa rodzicielskie, a potem rozwiedli się lub orzeczono wobec nich separację od matki dziecka.

Trybunał uznał zatem, że brak możliwości zapewnienia kontroli sądowej, dotyczącej decyzji o opiece nad dzieckiem pozamałżeńskim, stanowi działanie dyskryminujące ojca dziecka.

B. Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania.

1. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania⁹¹⁸

W ramach projektu prowadzonego przez Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, Szkoła Główna Handlowa w okresie od dnia 16 października 2011 r. do 29 lutego 2012 r. prowadziła w wybranych instytucjach administracji rządowej badanie wskaźnikiem Gender Index poszerzonym o elementy Diversity Index. Celem badania było zebranie informacji na temat zgodności prowadzonej polityki z zasadą równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, poglądy polityczne, wiek, niepełnosprawność, orientację seksualną, stan cywilny i rodzinny. Badaniem objęto wszystkie ministerstwa oraz Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

W październiku 2012 r. odbyły się szkolenia, których celem było podniesienie kompetencji kadr administracji publicznej w zakresie

⁹¹⁸ <http://www.rownetraktowanie.gov.pl>.

zagadnień polityki równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji. Szkoleniami objęto w sumie ok. 460 urzędników i urzędniczek z 87 instytucji (wszystkie ministerstwa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, urzędy wojewódzkie oraz wybrane instytucje publiczne).

W 2012 r. realizowano także projekt „Media równych szans”. Ogólnym celem projektu było wprowadzenie perspektywy równościowej do języka debaty społecznej poprzez działania edukacyjno-promocyjne skierowane do osób i środowisk odpowiedzialnych i mających wpływ na jego kształt. W ramach realizacji projektu odbyły się szkolenia oraz konferencje.

W dniu 11 grudnia 2012 r. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania ponownie zwróciła się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o zmianę rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia oraz wzorów aktów stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów.

Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania wystąpiła również do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań mających na celu przeciwdziałanie i zwalczanie mobbingu i przemocy w placówkach oświatowych wobec osób LGBT.

2. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych⁹¹⁹

W strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych został utworzony Zespół do Spraw Ochrony Praw Człowieka. Zespół gromadzi informacje o przypadkach rasizmu i ksenofobii opierając się na zgłoszeniach pochodzących od organizacji pozarządowych, w tym organizacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz podmiotów indywidualnych, a także informacjach ujawnionych w artykułach prasowych. Zgromadzone informacje są na bieżąco analizowane i wykorzystywane m.in. przy sporządzaniu sprawozdań z realizacji przez Polskę międzynarodowych zobowiązań oraz planowaniu dalszych działań i szkoleń w zakresie

⁹¹⁹ Pismo z 12 lutego 2013 r., ozn: DKSiW-ZPC-0790-2/13.

zwalczania przestępstw na tle nienawiści. Zespół koordynuje działania edukacyjne mające na celu zapewnienie efektywnego zwalczania przestępstw z nienawiści (Program zwalczania przestępstw na tle nienawiści dla funkcjonariuszy organów ochrony porządku publicznego). Do końca 2012 r. przeszkolono w ramach Programu w sumie około 58 000 funkcjonariuszy policji. Z uwagi na pełnioną rolę koordynatora ministerstwo intensywnie monitoruje sposób realizacji szkoleń poprzez prowadzenie wizytacji, analizę ankiet ewaluacyjnych wypełnianych przez uczestników szkoleń oraz pozyskiwanie z poszczególnych jednostek policji informacji na temat realizacji szkoleń. Dodatkowo Zespół pełni rolę Narodowego Punktu Kontaktowego ds. przestępstw popełnionych na tle nienawiści przy Biurze Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ODIHR OSCE). W związku z tym, Zespół corocznie koordynuje przygotowywanie i przekazywanie wkładu Polski do raportu ODIHR OSCE na temat przestępstw z nienawiści w regionie OBWE.

3. Komenda Główna Policji ⁹²⁰

W 2012 r. włączono problematykę edukacji wielokulturowej w działania edukacyjne ukierunkowane na utrzymanie bezpieczeństwa w środowisku szkolnym oraz poszerzenie o problematykę przestępstw motywowanych uprzedzeniami (informator dla nauczycieli – Procedury współpracy policji z placówkami oświatowymi). Powyższy materiał zawiera wskazówki dla kadry kierowniczej w zakresie problematyki przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich, w tym informacje z zakresu edukacji prawnej.

Zorganizowano szkolenia dotyczące różnic kulturowych dla policjantów służby prewencyjnej. W ramach szkolenia wykładowcy z Polskiego Forum Migracyjnego podjęli blok tematyczny dotyczący komunikowania międzykulturowego.

W Światowym Dniu Tolerancji odbyła się konferencja skierowana do osób, które w swojej pracy spotykają się z osobami narażonymi na

⁹²⁰ Pismo z 24 października 2012r., ozn.: Gpc-952/12.

dyskryminację. Druga edycja projektu „Szkoła Tolerancji” rozpoczęła się we wrześniu 2012 r.

Na prośbę Pełnomocnika KWP we Wrocławiu ds. Ochrony Praw Człowieka we wszystkich komendach miejskich i powiatowych dolnośląskiego garnizonu policji, w celu upowszechnienia wiedzy w zakresie przestępstw motywowanych uprzedzeniami i nienawiścią, zapoznano stany osobowe jednostek z zapisami i interpretacją art. 13, 32, 35 Konstytucji RP oraz zapisami art. 118, 118a, 119, 126a, 256, 257, 194, 195 i 196 Kodeksu karnego⁹²¹.

W siedzibie Biura Rzecznika odbyły się spotkania eksperckie Rzecznika, Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka oraz organizacji pozarządowych dot. publikacji poradnika dla funkcjonariuszy policji pt.: „Działania antydyskryminacyjne w jednostkach policji”.

4. Główny Inspektorat Pracy⁹²²

W 2012 r. przeprowadzono rutynowe kontrole „przestrzegania przez agencje zatrudnienia przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy”. Podczas kontroli poddano ocenie przestrzeganie przez agencję zatrudnienia zasady zakazu dyskryminacji w stosunku do osób, dla których agencja poszukuje zatrudnienia. Wykonano 146 kontroli, podczas których ujawniono naruszenia przepisów w 14 agencjach zatrudnienia, polegających na zamieszczaniu w ogłoszeniach ofert pracy dla osób o określonej płci lub w określonym wieku. Ponadto, w 9 agencjach stwierdzono nieprzestrzeganie zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, a w 7 – ze względu na wiek. W związku z tym, skierowano do sądów 6 wniosków o ukaranie, a w 3 przypadkach zastosowano środki oddziaływania wychowawczego w konsekwencji dopuszczenia się wykroczenia.

W ramach prowadzonych kontroli legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców,

⁹²¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

⁹²² Pismo z 17 września 2012r., ozn.: GNP-306-079-13-4/12.

inspektorzy badali przestrzegania zasady równego traktowania cudzoziemców w zakresie warunków pracy. W okresie od stycznia do czerwca zagadnienie to zbadano podczas 429 kontroli i dotyczyły one 1,9 tysiąca cudzoziemców. W 8 kontrolowanych podmiotach stwierdzono naruszenia polegające na stosowaniu mniej korzystnych umów, ustalania niższych stawek wynagrodzeń za tę samą pracę oraz niekorzystne systemy organizacji pracy.

W 2012 r. Państwowa Inspekcja Pracy realizowała projekt „Prawa migrantów w praktyce” zaplanowany na okres od października 2011 r. do czerwca 2014 r. Celem projektu jest wzmocnienie procesu integracji nowoprzybyłych cudzoziemców m.in. poprzez przeciwdziałanie przejawom dyskryminacji i wyzysku migrantów na rynku pracy. Projekt przewiduje też realizację cyklu warsztatów adresowanych do inspektorów pracy i pracowników merytorycznych PIP, m.in. z zakresu niedyskryminacji migrantów na rynku pracy.

W związku z realizacją kampanii informacyjnej „Poznaj swoje prawa w pracy” w I połowie 2012 r. okręgowe inspektoraty podjęły popularyzację przepisów dotyczących równego traktowania kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu.

5. Urząd Komunikacji Elektronicznej⁹²³

W ramach prac monitorujących rynek w zakresie świadczenia usług, jakie wchodzi w skład usługi powszechnej, w tym udogodnień dla osób niepełnosprawnych dokonywanych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w marcu ubiegłego roku, zwrócono się do Telekomunikacji Polskiej S.A. o informacje przedstawiające stopień zapewnienia osobom niepełnosprawnym udogodnień, pomimo braku obowiązku świadczenia takich usług po 8 maja 2011 r. Z informacji zwrotnej wynika, że Telekomunikacja Polska S.A. nadal zapewnia wszystkie udogodnienia określone w rozporządzeniu.

Prezes UKE zwrócił się do trzech izb gospodarczych z prośbą o przedstawienie informacji w zakresie świadczenia przez operatorów

⁹²³ Pismo z 28 września 2012r., ozn.: BDG-WOK-0746-1/12(6).

innych niż Telekomunikacja Polska S.A. udogodnień dla osób niepełnosprawnych oraz zgłaszanych przez te osoby zapotrzebowań na specjalne udogodnienia. Operatorzy wdrażają różnego rodzaju projekty, mające na celu wprowadzenie udogodnień w obsłudze abonentom o specjalnych wymaganiach poprzez ułatwienie dostępu do wybranych punktów obsługi klienta osobom z niepełnosprawnością ruchową. Wdrażane są również instrukcje dotyczące obsługi osób starszych i niepełnosprawnych oraz kobiet w ciąży. Niewielu jednak operatorów alternatywnych stosuje ulgi dla tego grona osób.

6. Główny Urząd Statystyczny⁹²⁴

W 2012 r. opublikowano raport z *Badania Spójności Społecznej* zawierający m.in. informacje na temat wykluczenia społecznego w Polsce.

Ukazała się też publikacja z danymi obejmującymi IV kwartał 2011 r. uzyskanymi w wyniku badania *Aktywność ekonomiczna ludności*. Publikacja zawiera statystyki opisowe dla danych dotyczących rozmiaru i struktury osób aktywnych zawodowo w powiązaniu z cechami takimi jak płeć, wiek, poziom wykształcenia, dziedzina wykształcenia, niepełnosprawność, wykonywany zawód.

W II kwartale 2012 r. opublikowano wyniki badania *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy*.

GUS wykonał również badanie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w sporcie i rekreacji ruchowej.

W 2012 r. opublikowane zostały wyniki takich badań jak: „Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne” oraz „Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy”.

7. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego⁹²⁵

W wyniku odebrania sygnałów przekazywanych przez klientów podmiotów świadczących usługi finansowe, zwrócono uwagę na stosunkowo niski poziom wiedzy na temat produktów finansowych

⁹²⁴ Pismo z 17 lutego 2012 r., ozn.: BS-07-0652-1/2012.

⁹²⁵ <http://www.knf.gov.pl>.

(szczególnie w gronie osób starszych). Urząd Komisji Nadzoru Finansowego zadeklarował możliwość udziału w projektach inicjowanych i realizowanych przez Rzecznika.

Przygotowano również serię broszur z cyklu „Poradnik klienta usług finansowych”, w ramach działalności wydawniczej Urzędu. Broszury były upowszechniane wśród miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów i wykorzystywano je w jego kontaktach z klientami.

8. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta⁹²⁶

Rzecznik Praw Pacjenta wystosowała wniosek do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie odmowy oświadczeń zdrowotnych osobom do 18 roku życia i kobietom w okresie ciąży, porodu i połogu, które są obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej i posiadają na jej terenie miejsce zamieszkania, ale z różnych powodów nie mogą uzyskać statusu ubezpieczonego.

9. Prokuratura Generalna⁹²⁷

W miesięczniku wydawanym przez Prokuraturę Generalną „Prokuratura i Prawo”, opublikowane zostało opracowanie dotyczące przestępstw z nienawiści, zawierające opis regulacji prawnych krajowych i międzynarodowych, skalę zjawiska w Polsce oraz wskazówki metodyczne dla prokuratorów prowadzących lub nadzorujących postępowania przygotowawcze w sprawach dotyczących przestępstw popełnionych z nienawiści.

Poddano badaniu 45 spraw dotyczących zjawiska rasizmu w Internecie zakończonych odmową wszczęcia postępowania, postanowieniem o umorzeniu postępowania przygotowawczego, o zawieszeniu postępowania i o skierowaniu aktu oskarżenia. Badanie zostało zakończone w maju 2012 r. i podsumowujące je sprawozdanie zostało przesłane do wszystkich prokuratur apelacyjnych w kraju celem

⁹²⁶ Pismo z 15 lutego 2012 r., ozn.: RzPP-ZZP-0722-2-4/MO/11.

⁹²⁷ Pismo z 10 sierpnia 2012r., ozn.: PG II P 404/8/12.

zapoznania z jego treścią wszystkich prokuratur i wykorzystania uwag w bieżących sprawach.

10. Ministerstwo Sprawiedliwości⁹²⁸

W 2012 r. Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło działania zmierzające do zmiany sposobu i metodologii pozyskiwania oraz gromadzenia danych statystycznych o przestępstwach motywowanych nienawiścią. W tym celu rozbudowana została karta statystyczna w sprawie karnej z oskarżenia publicznego dotycząca orzeczenia prawomocnego, dostarczająca jednostkowych danych statystycznych o sprawcach tych czynów oraz o osobach pokrzywdzonych w wyniku ich popełnienia, a także o motywach popełnienia omawianej kategorii przestępstw.

Zostały przeprowadzone przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury szkolenia sędziów i prokuratorów z zakresu walki ze zjawiskiem dyskryminacji na tle rasowym, etnicznym, religijnym, z uwagi na orientację seksualną lub tożsamość płciową. Dyskryminacja *sensu largo* jest też przedmiotem szkoleń aplikantów.

C. Dane informacyjno-statystyczne z zakresu problematyki równego traktowania za rok 2012.

W 2012 r. w sądach rejonowych i okręgowych rozpatrzono 229 powództw wniesionych przez kobiety o odszkodowanie z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn na podstawie art. 18^{3d} Kodeksu pracy⁹²⁹, w tym 35 uwzględniono w całości lub w części, a 58 oddalono. Natomiast wśród powództw wniesionych przez mężczyzn, rozpatrzonych zostało 299, w tym 57 uwzględniono w całości lub w części, a 43 oddalono.

W sprawach o odszkodowanie w związku z molestowaniem seksualnym, jako jednej z form dyskryminacji w miejscu pracy (art. 18^{3a} § 6 k.p. w związku z art. 18^{3d} k.p.), rozpatrzonych zostało 10 powództw

⁹²⁸ Pismo z 13 sierpnia 2012r., ozn.: DWMPC-III-072-2/12.

⁹²⁹ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

wniesionych przez kobiety, w tym 2 uwzględniono w całości lub w części, a 4 oddalono. W sprawach, w których powództwo wnieśli mężczyźni, rozpatrzono 4 sprawy, w tym 1 uwzględniono w całości lub w części, a 3 oddalono.

W sprawach o odszkodowanie i zadośćuczynienie w związku z mobbingiem (art. 94³ § 3-4 k.p.) rozpatrzono 186 spraw, w których powództwo wniosły kobiety, w tym 13 powództw uwzględniono w całości lub w części, a 66 oddalono. Natomiast wśród powództw wniesionych przez mężczyzn rozpatrzonych zostało 138 spraw, w tym 10 uwzględniono w całości lub w części, a oddalono 41.

W sprawach z zakresu dyskryminacji w zatrudnieniu (art. 11³ k.p.) rozpatrzono 93 sprawy (bez rozróżnienia na płeć), w tym 4 uwzględniono w całości lub w części, a oddalono 20.

Ponadto w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁹³⁰ Minister Sprawiedliwości zadeklarował poszerzenie katalogu zbieranych danych statystycznych o ewidencję spraw cywilnych o odszkodowania za naruszenie praw do równego traktowania, spraw wszczynanych z uwagi na naruszenie zasady równego traktowania oraz spraw karnych, w których sądy wykazały, iż czyny karalne popełnione zostały z pobudek naruszających zasadę równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Do chwili obecnej Rzecznik nie otrzymała powyższych danych statystycznych.

⁹³⁰ Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1700).

III. Wnioski oraz zalecenia dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania

Z kierowanych do Rzecznika skarg i wniosków wynika, iż zasady ochrony praw człowieka i obywatela, w tym zasada równego traktowania, oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE w zakresie dotyczącym ochrony praw podstawowych nie są wystarczająco znane polskiemu wymiarowi sprawiedliwości, jak i polskiemu społeczeństwu. Szacuje się, że wymiaru sprawiedliwości dotyczy 95% wszystkich wyroków Trybunału strasburskiego w sprawach polskich. Stąd też powinno nastąpić szersze uwzględnienie problematyki praw człowieka, realizacji zasady równego traktowania i orzecznictwa trybunałów międzynarodowych przede wszystkim w ramach szkolenia wstępnego przyszłych sędziów i prokuratorów. W tym kontekście warto także zwrócić uwagę na ogromne znaczenie, jakie w tym procesie odgrywa edukacja w ramach kształcenia ustawicznego. Należy na bieżąco organizować szkolenia poświęcone konkretnym zagadnieniom z tego zakresu. Jak wynika z raportu Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego „Prawo antydyskryminacyjne w praktyce polskich sądów powszechnych”, wydanego w 2012 r. w ramach projektu „Monitoring stosowania przez polski wymiar sprawiedliwości przepisów prawa antydyskryminacyjnego”, edukacja antydyskryminacyjna w systemie edukacji środowiska sędziowskiego jest zagadnieniem właściwie nieznanym. Brak należytego przygotowania sędziów może stanowić przyczynę braku ochrony przed nierównym traktowaniem, co więcej, może prowadzić do dyskryminacji. Według autorów raportu niepokój budzi zarówno brak umiejętności prawidłowego definiowania zjawiska dyskryminacji, jej przesłanek, obszarów, przyczyn, jak i właściwego procedowania, tj. wiedzy na temat stosowania zasady przeniesionego ciężaru dowodu. Podnoszenie zatem wśród sędziów świadomości na temat dyskryminacji i prawnych form ochrony przed nią winno skutkować podniesieniem poziomu skuteczności stosowania prawa antydyskryminacyjnego w praktyce.

Ponadto w związku ze skargami zarówno w kwestii stereotypowego, a nawet uwłaczającego godności wizerunku kobiet np. w reklamach, jak i wizerunku mężczyzn jako sprawców przestępstw w różnych kampaniach społecznych oraz w związku z Rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie Karty Edukacji dla Demokratycznego Obywatelstwa i Edukacji Praw Człowieka⁹³¹, niezbędne jest wprowadzenie edukacji o prawach człowieka na każdym etapie nauczania.

1. Przestrzeganie zasady równego traktowania – uwagi na tle realizacji ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

Rzecznik otrzymuje liczne sygnały o niedoskonałościach przepisów ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Ustawa ta przyznaje ochronę prawną wyłącznie w enumeratywnie wskazanych obszarach. Wprowadza ponadto różne poziomy ochrony osób, które padły ofiarą dyskryminacji. Osoby z niepełnosprawnością, osoby LGBT oraz osoby skarżące się z powodu dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie, światopogląd czy wiek są pozostawione poza ochroną przed dyskryminacją w takich sferach jak edukacja, dostęp do dóbr i usług czy zabezpieczenie społeczne. Ustawa nie obejmuje ochroną osób dyskryminowanych ze względu na płeć w zakresie opieki zdrowotnej i edukacji. W ocenie Rzecznika pożądane byłoby uzupełnienie obszarów objętych ochroną przed dyskryminacją. Ponadto wskazane byłoby preredagowanie art. 13 ust. 1 ustawy, który przewiduje, że każdy, wobec którego została naruszona zasada równego traktowania, ma prawo do odszkodowania, co uniemożliwia dochodzenie w sprawach o dyskryminację w określonych przypadkach zadośćuczynienia. Należy również dokonać zmiany przepisów dotyczących terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, tak aby obowiązywały ogólne zasady dotyczące terminu przedawnienia.

⁹³¹ Rekomendacja z 11 maja 2010 r., CM/Rec (2010)7.

Na skuteczną implementację prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej znacząco mogłaby wpłynąć także ratyfikacja Protokołu nr 12 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁹³², który nie został jeszcze podpisany przez Polskę. Protokół ten formułuje ogólny zakaz dyskryminacji.

2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość lub pochodzenie etniczne

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość lub pochodzenie etniczne wymusza na organach państwowych konieczność realizacji polityki społecznej, która zapewni wszystkim mieszkańcom kraju, niezależnie od ich narodowości czy pochodzenia etnicznego, bezpieczeństwo i pokojowe współżycie.

W obliczu rosnącej wielokulturowości i utrzymujących się stereotypowych ocen różnych grup ludności pojawia się szereg wyzwań zarówno dla rządzących, jak i całego społeczeństwa polskiego. W ostatnim czasie zaobserwowano wzrost aktywności organizacji neonazistowskich, jak również natężenia mowy nienawiści w Internecie. Rzecznik podejmuje w tym zakresie czynności, m.in. złożył skuteczną apelację od postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie dotyczącego rejestracji kolejnych symboli graficznych Narodowego Odrodzenia Polski oraz monitoruje prowadzone postępowania przygotowawcze w sprawach o podłożu rasistowskim. Ważnym czynnikiem przeciwdziałającym mowie nienawiści w Internecie jest odpowiednie podejście do tej materii organów ścigania – Internet nie może być narzędziem do promowania mowy nienawiści, a potencjalni sprawcy za swoje wypowiedzi powinni ponosić odpowiedzialność przewidzianą w przepisach prawa karnego.

Należy podkreślić, iż jednym z podstawowych zadań organów władzy publicznej jest ochrona i przestrzeganie praw człowieka, u której podstawy leży ochrona przed przemocą, w tym przemocą motywowaną ksenofobią i innymi formami nietolerancji.

⁹³² Konwencja z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

Niezbędne w tym celu jest uświadamianie społeczeństwa o obowiązujących w tym zakresie regulacjach prawnych. W związku z tym Rzecznik zaleca podjęcie działań edukacyjnych, które upowszechniłyby wiedzę na temat przestępstw dyskryminacyjnych.

W ocenie Rzecznika należy kontynuować szkolenia funkcjonariuszy służb państwowych, w szczególności policji, w zakresie przeciwdziałania i należytej identyfikacji przestępstw o charakterze rasistowskim czy ksenofobicznym oraz specyfiki postępowania z cudzoziemcami. Podstawą dla takich szkoleń powinno być zapoznanie funkcjonariuszy służb państwowych z różnicami kulturowymi poszczególnych grup etnicznych oraz bezpośredni kontakt z osobami o innym pochodzeniu etnicznym czy narodowym.

Konieczne jest także odpowiednie ukształtowanie programu szkoleń dla sędziów i prokuratorów w zakresie wydawania wyroków karnych w sprawach dyskryminacyjnych mających za zadanie uwrażliwienie tych organów na specyfikę tego rodzaju spraw. Szkolenia powinny mieć na celu zwrócenie uwagi na właściwe stosowanie prawa karnego w tych kategoriach spraw tak, aby osiągnąć dla skazanego optymalny efekt resocjalizacyjny. Konieczne jest także uczulenie sędziów, że „przestępstwa z nienawiści” nie są przestępstwami o niskiej szkodliwości społecznej czynu, a zawieszanie wykonywania orzeczonych kar powinno częściej zobowiązywać skazanych do uczestnictwa w działaniach korekcyjno-edukacyjnych. Należy także przekonywać sędziów, że w wielu sprawach wskazane byłoby częstsze orzekanie kary ograniczenia wolności połączone z orzeczeniem wobec skazanego obowiązku pracy na cele społeczne (np. sprawca dewastacji cmentarza żydowskiego zobowiązany byłby do prac porządkowych w podobnych miejscach pamięci – działania resocjalizacyjne).

Zdaniem Rzecznika, podstawą jest wypracowanie systemu wymiany informacji na temat zjawisk o charakterze rasistowskim (m.in. przez organizowanie konferencji, szkoleń, seminariów) między organizacjami pozarządowymi i instytucjami państwowymi podejmującymi problematykę z zakresu dyskryminacji.

3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

Rzeczpospolita Polska ratyfikowała 6 września 2012 r. Konwencję o Prawach Osób Niepełnosprawnych⁹³³. Konwencja zawiera nową filozofię postrzegania niepełnosprawności – odchodzi od podejścia opiekuńczego na rzecz działań mających w sposób najpełniejszy zapewnić osobom z niepełnosprawnością możliwość niezależnego życia i samodzielnego podejmowania decyzji. W opinii Rzecznika powinno to spowodować kompleksową analizę polskiego prawodawstwa dotyczącego osób z niepełnosprawnością i zmiany tego prawodawstwa stosownie do wymogów Konwencji. Podsumowanie dotychczasowych działań na rzecz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami oraz wytyczenie nowych kierunków zmian w najważniejszych obszarach życia społecznego, kulturalnego i publicznego, zawiera wydana przez Rzecznika monografia *„Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Analiza i zalecenia”*.

Jednym z najważniejszych zadań związanych z ratyfikacją Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych jest realizacja art. 33 Konwencji, który dotyczy wdrażania i monitorowania Konwencji na szczeblu krajowym. Zgodnie z nim niezbędne jest ustanowienie lub wyznaczenie punktu kontaktowego i mechanizmu koordynacji w ramach rządu oraz przeznaczenie odpowiednich środków na monitorowanie postępu prac nad wdrażaniem i realizacją postanowień Konwencji, w tym na włączanie w proces monitorowania społeczeństwa obywatelskiego.

Zalecenia w obszarze dostępu do edukacji uczniów z niepełnosprawnościami zamieszczone zostały w raporcie Rzecznika *„Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami”*. Najważniejsze rekomendacje koncentrują się na promocji włączającego systemu edukacji, tak aby jak największa grupa uczniów niepełnosprawnych kształciła się w szkołach ogólnodostępnych, przy czym jedynym kryterium decydującym o skierowaniu ucznia do szkoły specjalnej lub integracyjnej powinny być jego indywidualne potrzeby oraz decyzja rodziców podjęta po udzieleniu im rzetelnej informacji na temat

⁹³³ Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).

warunków kształcenia w różnych typach szkół. Warunkiem wdrożenia modelu edukacji włączającej jest zmiana modelu finansowania edukacji uczniów z niepełnosprawnością, tak aby kwoty przeznaczone w budżecie państwa na ich nauczanie trafiały do tej szkoły lub placówki, w której faktycznie kształci się niepełnosprawne dziecko. Zwraca się również uwagę na konieczność ujednoczenia systemu orzekania o niepełnosprawności uczniów i uelastycznienia systemu wsparcia, zapewnienie dostępności architektonicznej budynków szkół i placówek oświatowych, dostępność systemów komunikacyjnych i informacyjnych oraz swobodny dostęp do podręczników i pomocy dydaktycznych w formatach dostosowanych do indywidualnych potrzeb uczniów (podręczniki dla niewidomych i słabowidzących, dla dzieci niemówiących i dzieci głuchych).

Konieczne jest wprowadzenie rozwiązań zapewniających osobom z niepełnosprawnościami dostępu do środowiska zabudowanego, czego najlepszą formą jest wprowadzanie w życie zasady uniwersalnego projektowania. W związku z tym, niezbędne jest wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa definicji projektowania uniwersalnego, a także wytycznych i standardów z nim związanych. Rzecznik rekomenduje również wprowadzenie do programów studiów, związanych z projektowaniem środowiska zabudowanego, przedmiotów przedstawiających zasady uniwersalnego projektowania.

Należy również rozważyć dalsze funkcjonowanie instytucji ubezwłasnowolnienia, która nie jest zgodna z Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych, promującą system oparty na wspieranym podejmowaniu decyzji zamiast systemu zastępczego podejmowania decyzji. Ubezwłasnowolnienie nie jest środkiem, który zapewnia wsparcie przy korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych, ale prowadzi ono do pozbawienia lub ograniczenia tej zdolności, ignoruje wolę i preferencje osoby ubezwłasnowolnionej w kwestiach dla niej najistotniejszych. Taki kształt prawny tej instytucji prowadzi do prawnego i społecznego wykluczenia osób ubezwłasnowolnionych. Ubezwłasnowolnienie należy zatem zastąpić różnorodnymi formami wsparcia zgodnie z modelem

wspomagane podejmowania decyzji. Projektowane zmiany powinny w szczególności uwzględniać orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka np. sprawa (*Kędziora przeciwko Polsce*⁹³⁴), w której Trybunał orzekł, że umieszczenie osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych w domu pomocy społecznej przez opiekuna prawnego bez badania przez sąd, czy osoba ta jest zdolna decydować o swoim miejscu zamieszkania, stanowi naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; np. sprawa (*Kiss przeciwko Węgrom*⁹³⁵), w której Europejski Trybunał Praw Człowieka zakwestionował pozbawianie osób niepełnosprawnych praw wyborczych bez badania ich kompetencji do udziału w wyborach.

Rzecznik rekomenduje także wprowadzenie kolejnych rozwiązań mających zapewnić osobom z niepełnosprawnością i osobom starszym możliwość korzystania z czynnego prawa wyborczego. Prawo wyborcze powinno usunąć wszelkie ograniczenia, jakie mogą napotykać wyborcy z niepełnosprawnościami, by skutecznie włączać ich do życia publicznego. Należy dążyć do dostosowania wszystkich lokali do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. We wszystkich lokalach wyborczych powinna również istnieć możliwość skorzystania z nakładki w alfabecie Braille'a. W dalszej perspektywie należy dążyć do wprowadzenia tzw. głosomatów i głosowania elektronicznego.

Niezwykle istotny wydaje się również problem niewystraczającego angażowania osób z niepełnosprawnościami w działania państwa, niezgodnie ze standardami, których spełnienia wymaga Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz Deklaracja Madrycka. W skład organów podejmujących decyzje w zakresie spraw związanych z osobami niepełnosprawnymi, w tym organów odpowiedzialnych za tworzenie i wdrażanie ustawodawstwa i polityki celem wprowadzenia w życie Konwencji, powinna znajdować się odpowiednia liczba osób z niepełnosprawnością.

⁹³⁴ Wyrok z 16 października 2012 r., skarga nr 45026/07.

⁹³⁵ Wyrok z 20 maja 2010 r., skarga nr 38832/06.

Konieczna jest ponadto zmiana sposobu medialnej prezentacji osób z niepełnosprawnością. Większość polskich mediów, w tym telewizja publiczna, prezentuje zagadnienia związane z niepełnosprawnością często w sposób utrwalający w polskim społeczeństwie wizerunek osób z niepełnosprawnością jako obiektu działalności charytatywnej. Tymczasem media nie powinny kierować się źle pojętą „atrakcyjnością”, ale kreować nowoczesne podejście do niepełnosprawności ujęte w Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek.

W obecnej sytuacji demograficzno-społecznej Polski najważniejszym postulatem w zakresie ochrony praw osób starszych jest opracowanie kompleksowej polityki rządu dostosowanej do potrzeb starzejącego się społeczeństwa. Minister Pracy i Polityki Społecznej zapowiedział opracowanie takiego dokumentu na poziomie rządowym do września 2013 r. W związku z powyższym Rzecznik podtrzymuje formułowane we wcześniejszych latach kierunkowe zalecenia w tym zakresie, a także precyzuje dodatkowe wskazania.

Pierwszym krokiem dla opracowania polityki państwa względem starzejącego się społeczeństwa powinna być rzetelna realizacja Madryckiego Planu Działania na rzecz Osób Starszych (MIPAA). W tym celu niezbędne jest:

- przeprowadzenie systemowych konsultacji społecznych w procesie przygotowania dokumentu strategicznego, ustalenie priorytetów i harmonogramu ich realizacji;
- zidentyfikowanie obszarów oddziaływania i określenie wzajemnych między nimi powiązań, tak aby zapewnić spójność i interdyscyplinarny charakter podejmowanych działań;
- zaakcentowanie w przygotowywanym dokumencie wartości stanowiących podstawę działań, w tym solidarności międzypokoleniowej; uwzględnienie w celach strategicznych aspektu wielopokoleniowości oraz wzmacnianie kultury dialogu międzypokoleniowego;

- wpisanie perspektywy starzejącego się społeczeństwa do wszystkich dokumentów polityki państwa zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym;
- opracowanie odpowiednich wskaźników, umożliwiających dokonanie oceny oraz dokonanie ewaluacji działań podejmowanych w związku z realizacją poszczególnych celów;
- uwzględnienie różnorodności zbiorowości ludzi starych na poziomie programowania działań (miasto – wieś, kobiety – mężczyźni, zróżnicowanie ze względu na wiek, etc.);
- rozważenie umieszczenia wśród priorytetów dokumentu poważnych zmian systemowych odnoszących się do integracji działań służby zdrowia i opieki społecznej;
- systemowe wzmocnienie dostępu do usług geriatrycznych.

Szczegółowe rekomendacje dotyczące różnych dziedzin, w tym opieki medycznej, ekonomii, mieszkalnictwa, infrastruktury, partycypacji społecznej, udziału w kulturze i rekreacji, wizerunku osób starych i innych dziedzinach zostały ujęte w publikacji *„Strategie działań w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje”*, dostępnej na stronie internetowej Rzecznika.

5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Rok 2012 był szczególnie istotny z punktu widzenia przeciwdziałania przemocy wobec kobiet, a to za sprawą podpisania przez Polskę Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej. Konwencja została przyjęta i otwarta do podpisu 11 maja 2011 r. w Stambule. Do tej pory Konwencję podpisało 26 państw, ratyfikowało 1 - Turcja. Do wejścia w życie konwencji konieczne jest jej ratyfikowanie, przyjęcie lub zatwierdzenie przez 10 sygnatariuszy, w tym przynajmniej przez 8 państw Rady Europy. Jest to pierwszy tego typu akt prawny w Europie regulujący całościowo kwestię przemocy wobec kobiet. Powodem decyzji o powstaniu Konwencji jest zauważenie faktu, że zjawisko przemocy jest związane z płcią. Ofiarami przemocy są najczęściej kobiety. 45% kobiet w UE

deklaruje, że co najmniej raz padło ofiarą przemocy ze względu na płeć, 40-45% kobiet doświadczyło molestowania seksualnego w pracy. Szacuje się, że w Europie w wyniku przemocy ze względu na płeć codziennie umiera 7 kobiet.

Konwencja zawiera część dotyczącą prawa cywilnego i karnego, swoim zasięgiem obejmuje wszystkie rodzaje przemocy, na które może być narażona kobieta, ale również osoby starsze, dzieci czy osoby niepełnosprawne doznające przemocy domowej. Celem Konwencji jest zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, eliminacja wszelkich form dyskryminacji kobiet oraz wspieranie równości kobiet i mężczyzn, w tym poprzez wzmocnienie pozycji kobiet, stworzenie szeroko zakrojonych strategii na rzecz ochrony i wsparcia wszystkich ofiar przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, ochrona ofiar przemocy oraz skuteczne ściganie i karanie sprawców przemocy. Rzecznik będzie obserwować proces ratyfikacji Konwencji i dostosowanie polskiego prawa do jej standardów.

Istotny wydaje się także problem braku równowagi w obsadzaniu wyższych stanowisk w przedsiębiorstwach ze względu na płeć. Obowiązek władz publicznych podejmowania działań na rzecz zapewnienia równości płci oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć wynika zarówno z Konstytucji, jak i z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Brak równowagi w obsadzaniu wyższych stanowisk w przedsiębiorstwach ze względu na płeć jest obecnie wielkim wyzwaniem we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. W polskim biznesie kobiety mające wpływ na najpoważniejsze decyzje gospodarcze i finansowe są obecne. Ich liczba jest jednak znacznie niższa niż mężczyzn. Zmiany zmierzające do zapewnienia faktycznej równości płci powinny być stopniowe i ewolucyjne, poprzez promowanie dobrych praktyk. Tam jednak, gdzie takie rozwiązania nie przynoszą rezultatu, konieczne jest wprowadzanie także zmian legislacyjnych. Zdaniem Rzecznika polski parlament powinien rozważyć wprowadzenie ustawowych regulacji dotyczących składu zarządów i rad nadzorczych

spółek publicznych, w pierwszym rzędzie spółek z udziałem Skarbu Państwa i spółek komunalnych.

Mimo zachodzących przemian społecznych w dalszym ciągu można mówić o szczególnej roli kobiet w społeczeństwie. Dotyczy to zwłaszcza pełnionych przez kobiety funkcji macierzyńskich i wychowawczych w rodzinie, a także równoczesnego obciążenia kobiet zarówno pracą zawodową, jak i obowiązkami rodzinnymi. Nieproporcjonalnie większy udział kobiet w obowiązkach rodzinnych stwarza trudności w pogodzeniu życia zawodowego i prywatnego. Zalecenie Rady Europy dotyczące zrównoważonego uczestnictwa kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji politycznych i publicznych⁹³⁶ wskazuje, że państwo powinno przedsięwziąć środki mające na celu udzielenie wsparcia w godzeniu obowiązków rodzinnych i publicznych. Niezwykle istotna jest harmonizacja życia rodzinnego i zawodowego, możliwości ich połączenia i podziału ról w obowiązkach kobiet i mężczyzn w domu.

Rzecznik podejmowała działania na rzecz spójnego społeczeństwa oraz zarządzania różnorodnością, mające na celu ułatwienie różnym grupom społecznym uczestnictwo w życiu społecznym, np. promowanie uniwersalnego projektowania czy większego dostępu do żłobków i przedszkoli. Zwłaszcza w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej rząd Polski powinien wykorzystać fundusze strukturalne na te zadania.

W napływających do Rzecznika indywidualnych wnioskach regularnie pojawia się problem dyskryminacyjnych treści zawartych w reklamach. Wizerunek kobiet jest w tym kontekście niejednokrotnie traktowany instrumentalnie. Chodzić tu może o wypadki traktowania kobiet jako obiektu seksualnego czy przypisywanie im jednoznacznie wynikających ze stereotypów ról społecznych. Tym negatywnym zjawiskom, obecnym m.in. w telewizji publicznej – zobowiązanej do upowszechniania edukacji obywatelskiej, przeciwstawić powinna się Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. W ocenie Rzecznika w niewystarczającym zakresie wykorzystuje ona jednak swoje

⁹³⁶ Zalecenie z 12 marca 2003 r., Rec (2003)3 KM.

kompetencje w tym obszarze. Trzeba zwrócić także uwagę na reklamy pojawiające się w przestrzeni publicznej poza radiofonią i telewizją, które nie są objęte kompetencją tego organu. Istnieją środki cywilne mające na celu ochronę dóbr osobistych oraz umożliwiające żądanie zaniechania działań im zagrażających, jednak wydają się one niewystarczające. Rzecznik monitoruje takie sprawy wszczynane w związku z pojawieniem się reklam, które mogą mieć charakter dyskryminujący. Rzecznik, co do zasady, nie jest właściwy w sprawach pomiędzy podmiotami prywatnymi, a do takich w większości należą podmioty prowadzące kampanie reklamowe. Konstytucja wyznacza Rzecznikowi nieprzekraczalną granicę, która stanowi o możliwości podejmowania interwencji wyłącznie w odniesieniu do naruszeń praw i wolności dokonanych przez organy władzy publicznej. Dlatego też, istnieje potrzeba uwrażliwienia społeczeństwa na pojawiające się kampanie reklamowe zawierające treści dyskryminacyjne.

W dalszym ciągu głównym problemem w obszarze przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową jest brak regulacji dotyczących prawnej drogi zmiany płci metrykalnej. Minister Sprawiedliwości podzielił opinię co do potrzeby uchwalenia przedmiotowego aktu prawnego. Jednocześnie w piśmie sceptycznie odniesiono się do koncepcji nowelizacji art. 31 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego⁹³⁷, gdyż, jak stwierdzono, zmiana ta miałaby charakter czysto proceduralny. Rzecznik nie zgadza się z powyższym stanowiskiem. Zmiana trybu postępowania z procesowego na nieprocesowy niesie za sobą szereg korzyści dla osób pragnących dokonać zmiany płci metrykalnej. Sąd w takim postępowaniu decyduje o sprostowaniu aktu urodzenia, a nie, jak aktualnie, o ustaleniu przynależności do określonej płci i w konsekwencji ochronie dobra osobistego na skutek powództwa cywilnego. Ponadto w obowiązującym stanie prawnym rodzice osoby transpłciowej są pozwanymi, muszą brać udział w procesie. Tymczasem w postępowaniu nieprocesowym mogą nie wyrazić woli wzięcia udziału w postępowaniu, wtedy nie stają się uczestnikami tego postępowania.

⁹³⁷ Ustawa z 29 września 1986 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264).

Skargi kierowane do Rzecznika, dotyczące głównie trybu postępowania, wskazują, że dokonanie takiej zmiany rozwiązałoby wiele problemów boleśnie dziś odczuwanych w stosunkach rodzinnych w tego typu sprawach. Rzecznik oczekuje, że w obecnej kadencji parlamentu przyjęta zostanie ustawa regulująca wskazany problem.

6. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną

W ocenie Rzecznika zalecane jest utrzymanie i doskonalenie szkoleń funkcjonariuszy służb państwowych, w szczególności policji, w zakresie odpowiedniej identyfikacji oraz reakcji na incydenty przemocy z nienawiści. Podkreślenia wymaga duży wkład, jaki będzie miał w powyższym zakresie przygotowywany przez Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka we współpracy z organizacjami pozarządowymi pod patronatem Rzecznika poradnik dla funkcjonariuszy policji pt.: „Działania antydyskryminacyjne w jednostkach policji”. W ocenie Rzecznika taki podręcznik powinien obowiązywać także w ramach szkolenia innych służb oraz funkcjonariuszy straży miejskiej.

W ramach realizacji ustawowych zadań jako organu ds. równego traktowania w obszarze prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi, Rzecznik rozpoczęła badania społeczne „Lekarze w trakcie specjalizacji a osoby nieheteroseksualne”. Badanie dotyczyło równego traktowania osób nieheteroseksualnych w kontaktach z lekarzami wybranych specjalizacji i miało na celu przeprowadzenie wstępnego wywiadu dotyczącego równego traktowania osób nieheteroseksualnych podczas wizyt lekarskich. Temat badawczy będzie kontynuowany w 2013 r.

W skargach do Rzecznika pojawił się również problem braku wystarczających środków ochrony przed dyskryminacją ze względu na orientację seksualną osób zatrudnionych na umowę cywilnoprawną. Ustawę o równym traktowaniu⁹³⁸ stosuje się w zakresie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej,

⁹³⁸ Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700).

w tym w szczególności w ramach stosunku pracy albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej. Zakazuje ona nierównego traktowania osób fizycznych m.in. ze względu na orientację seksualną w zakresie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w szczególności w ramach stosunku pracy albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej. Oznacza to, iż ustawa o równym traktowaniu obejmuje także pozapracownicze formy zatrudnienia, na podstawie umowy cywilnoprawnej. W sytuacji naruszenia zasady równego traktowania w przedmiocie ochrony wykonywanego na takiej podstawie stosunku pracy zastosowanie powinny mieć zatem środki ochrony przewidziane w ustawie o równym traktowaniu.

7. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

W kwestii przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd nierozwiązana pozostaje nadal kwestia, w pełni zgodnego ze standardami, organizowania w szkołach powszechnych lekcji religii i etyki oraz wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie Grzelak przeciwko Polsce⁹³⁹, o czym Rzecznik informowała już w Informacji o działalności w obszarze równego traktowania z 2011 r.

Poważną przeszkodę dla realizacji praw uczniów chętnych do uczestniczenia w zajęciach z etyki jest minimalna liczba uczniów koniecznych dla zorganizowania takiego przedmiotu, która obecnie wynosi 7 osób z jednej klasy. Rzecznik negatywnie ocenia fakt braku podręcznika do nauki wspomnianego przedmiotu. Brak jest także wystarczającej informacji o możliwości nauczania etyki w każdej szkole, istnieją problemy związane z organizowaniem tego typu zajęć po godzinach zajęć szkolnych lub w innej placówce w ramach grup międzyszkolnych. Konieczność długiego oczekiwania na zajęcia lub dojazdu do innej miejscowości może stanowić ograniczenie lub nawet uniemożliwić uczniom skorzystania z prawa do lekcji etyki. Z tego

⁹³⁹ Wyrok z 15 czerwca 2010 r., skarga nr 7710/02.

względu Rzecznik zaleca podjęcie interwencyjnych działań w tym obszarze.

Rzecznik podejmował także działania na rzecz wprowadzenia racjonalnych dostosowań ze względu na religię i wyznanie w zakresie dostępu do zawodu. Mając na względzie m.in. orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zwracał się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uwzględnienia potrzeb wiernych Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego, dla których sobota jest dniem świątecznym wolnym od nauki i pracy, w trakcie organizowania zawodowych egzaminów prawniczych. Niestety, Minister Sprawiedliwości, odmiennie niż Minister Zdrowia, który wprowadził takie zmiany w zakresie egzaminów lekarskich, odmówił wprowadzenia takiego dostosowania. Argumentacja przedstawiona przez Ministra Sprawiedliwości wskazuje na niezrozumienie tej jednej z podstawowych koncepcji europejskiego prawa antydyskryminacyjnego.

CZEŚĆ TRZECIA

Sprawy międzynarodowe i społeczne

I. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w 2012 r.

A. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i narodowymi instytucjami ombudsmanskimi

W dowód uznania dla zaangażowania na rzecz promocji i umacniania praw człowieka i obywatela na arenie międzynarodowej, podczas 10. Kongresu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana w Wellington⁹⁴⁰ Rzecznik została ponownie wybrana do Zarządu Europejskiego Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana (IOI), który reprezentuje 76 przedstawicieli, oraz do zarządu światowego IOI, kierującego pracami tej organizacji. Ponadto na kongresie Rzecznik wygłosiła referat dotyczący ochrony praw osób starszych i przewodniczyła sesji dotyczącej problematyki OPCAT.

RPO przyznała kończącemu misję Publicznego obrońcy Praw Republiki Słowackiej Pavlowi Kandračowi Odznakę Honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”⁹⁴¹, jako wyraz uznania dla jego zaangażowania we współpracę ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej oraz pomoc świadczoną obywatelom polskim przebywającym na terytorium Republiki Słowackiej.

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Stanisław Trociuk uczestniczył w dorocznym spotkaniu Grupy Wyszehradzkiej Ombudsmanów w Brnie⁹⁴². Rozmowy dotyczyły relacji między instytucją Rzecznika i sądami, w szczególności z Trybunałem Konstytucyjnym.

W ramach realizacji umowy o współpracy między Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Ombudsmanem Jordanii w czerwcu i listopadzie odbyła się w Warszawie i Ammanie wymiana wzajemnych wizyt studyjnych przedstawicieli obu instytucji.

Rzecznik przebywała z dwudniową wizytą w Republice Słowacji. Wzięła udział w spotkaniu z Publicznym obrońcą Praw Republiki Słowacji Janą Dubovcovą⁹⁴³ oraz rozmowach z Wiceprzewodniczącą Rady

⁹⁴⁰ W dniach 12-16 listopada 2012 r.

⁹⁴¹ W dniu 8 marca 2012 r.

⁹⁴² W dniu 22 maja 2012 r.

⁹⁴³ W dniu 20 września 2012 r.

Narodowej Republiki Słowacji Evą Jurinová i członkami Komisji Praw Człowieka i Mniejszości Narodowych słowackiego parlamentu. Rzecznik spotkała się również z nowomianowanym Pełnomocnikiem Rządu Republiki Słowackiej ds. Romów Peterem Pollákiem.

Wizytę w Biurze RPO złożył prof. Nikiforos Diamandouros, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (ERPO)⁹⁴⁴. Podczas spotkania z Rzecznikiem Praw Obywatelskich omówiono działalność ERPO, a także problematykę skarg kierowanych do tej instytucji przez obywateli polskich.

Zastępca RPO Stanisław Trociuk spotkał się z delegacją z Kirgistanu⁹⁴⁵, w tym z przedstawicielami kirgiskiego biura Ombudsmana. Delegacja zapoznała się z kompetencjami i działalnością Biura Rzecznika, a także przykładami rozwiązywania konkretnych spraw obywateli, których prawa zostały naruszone przez instytucje publiczne.

Wizytę w Biurze RPO złożyła Sajora Raszidowa, Parlamentarny Rzecznik Praw Człowieka Republiki Uzbekistanu⁹⁴⁶. Podczas spotkania z Rzecznikiem Praw Obywatelskich omówiono m.in. zasady działania Krajowego Mechanizmu Prewencji oraz specyfikę funkcjonowania urzędu w polskim porządku prawnym.

Wizytę w Krakowie i Warszawie złożył Ombudsman Walii Peter Tyndall⁹⁴⁷, który wziął udział w obchodach Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka i wręczeniu nagrody im. P. Włodkowica, a także spotkał się z dyrektorami wybranych zespołów Biura RPO, zapoznając się m.in. z problematyką organizacji urzędu i procedowania ze skargami.

B. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i zagranicznymi instytucjami i organizacjami

Rzecznik spotkała się z Dyrektorem ds. Praw Człowieka i Walki z Dyskryminacją w Radzie Europy Ralfem-René Weingartnerem⁹⁴⁸.

⁹⁴⁴ W dniu 3 października 2012 r.

⁹⁴⁵ W dniu 3 października 2012 r.

⁹⁴⁶ W dniach 26-27 listopada 2012 r.

⁹⁴⁷ W dniach 9-11 grudnia 2012 r.

⁹⁴⁸ W dniu 6 marca 2012 r.

Rozmowy dotyczyły przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową.

Przedstawiciele Biura RPO spotkali się z reprezentantami Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie⁹⁴⁹. Przedmiotem rozmów były wnioski z Raportu Misji Oceny Wyborów OBWE/ODHIR dotyczącego zeszłorocznych wyborów parlamentarnych.

Prof. Irena Lipowicz i Zastępca RPO Stanisław Trociuk spotkali się z grupą studyjną Jordańskiego Królestwa Haszymidzkiego, w której skład wchodził przedstawiciele Federacji Kobiet Jordańskich, Uniwersytetu Yarmouk i „The Jordan Times”⁹⁵⁰. Tematami spotkania były m.in. kompetencje i zadania RPO, działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji oraz sytuacja prawna kobiet.

W ramach projektu realizowanego przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej i Helsińską Fundację Praw Człowieka w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyło się robocze spotkanie z delegacją rosyjskiej organizacji Centrum Praw Człowieka „Memoriał”⁹⁵¹. Tematem rozmów były problemy migracyjne i sytuacja cudzoziemców w Polsce oraz zasady działania Krajowego Mechanizmu Prewencji.

W Biurze RPO gościła grupa przedstawicieli parlamentu, instytucji rządowych oraz środowiska nauczycielskiego i akademickiego Turkmenistanu przebywająca w Polsce w ramach wizyty studyjnej organizowanej przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP)⁹⁵². Delegacja zapoznała się kompetencjami i konkretnymi przykładami działań Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rzecznik przyjęła w Warszawie Mortena Kjaeruma, Dyrektora Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁹⁵³. Rozmowa dotyczyła m.in. badań prowadzonych przez Agencję, kwestii zwalczania dyskryminacji oraz współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

⁹⁴⁹ W dniu 13 marca 2012 r.

⁹⁵⁰ W dniu 23 kwietnia 2012 r.

⁹⁵¹ W dniu 28 sierpnia 2012 r.

⁹⁵² W dniu 4 września 2012 r.

⁹⁵³ W dniu 10 października 2012 r.

W Biurze RPO odbyło się spotkanie z delegacją Islamskiej Republiki Afganistanu⁹⁵⁴, która przebywała w Polsce z wizytą studyjną. Goście z afgańskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, Sądu Najwyższego i Biura Prokuratora Generalnego zapoznali się z kompetencjami Rzecznika Praw Obywatelskich oraz historią i działalnością urzędu.

W Biurze RPO miało miejsce spotkanie z delegacją przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości Turcji⁹⁵⁵, w której skład weszli wojskowi sędziowie i prokuratorzy oraz radcy prawni z tureckiego Ministerstwa Obrony Narodowej. Goście zapoznali się z kompetencjami oraz działalnością Rzecznika, w szczególności z zakresu ochrony praw człowieka w jednostkach wojskowych. Zostały przedstawione przykłady oraz metody działań RPO, które mają prowadzić do polepszenia stanu przestrzegania praw człowieka w wojsku.

C. Projekt Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego 2012

Rzecznik Praw Obywatelskich od 2009 r. realizuje wraz z obrońcą Praw Republiki Francuskiej projekt Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego. Przedsięwzięcie stanowi część programu Unii Europejskiej „Partnerstwo Wschodnie” i w sposób znaczący wzbogaca stosunki dwustronne pomiędzy instytucjami ombudsmanskimi, promując podstawowe wartości, jakimi są praworządność oraz ochrona praw człowieka i obywatela. Tegoroczny projekt stał się, dzięki zaangażowaniu wszystkich uczestników, dobrą platformą wymiany poglądów i najlepszych praktyk, a także stworzył możliwość podsumowania dotychczasowych wspólnych działań.

W 2012 roku odbyły się dwa przedsięwzięcia. Pierwszym z nich było zorganizowane w Paryżu seminarium⁹⁵⁶, na którym omówiono następujące zagadnienia: etyka w dziedzinie bezpieczeństwa, ochrona praw dzieci, relacje z petentem, komunikacja z instytucją, mediacja w zakresie zdrowia, dyskryminacja oraz promowanie równości. Biuro Ombudsmana

⁹⁵⁴ W dniach 25 października 2012 r. i 14 listopada 2012 r.

⁹⁵⁵ W dniu 5 listopada 2012 r.

⁹⁵⁶ W dniach 9-11 maja 2012r.

Francji przygotowało szczegółowe sprawozdanie ze spotkania w języku angielskim, które udostępniono uczestniczącym instytucjom.

Kolejną edycję seminarium zorganizowało Biuro RPO w Warszawie⁹⁵⁷, z udziałem przedstawicieli instytucji ombudsmanskich Francji, Azerbejdżanu, Armenii, Gruzji, Mołdowy, Ukrainy, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego Białorusi i Gruzji oraz przedstawicieli polskich instytucji publicznych. Na seminarium omówiono następujące tematy: ochrona praw dzieci w prawie karnym i cywilnym, relacje Ombudsman – władza sądownicza, w tym współpraca z Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym, oraz prawa osób starszych i osób z niepełnosprawnością w prawie pracy. Powyższe zagadnienia zostały wyłonione w konsultacji z partnerami projektu, z założeniem, że będą stanowić merytoryczną kontynuację seminarium paryskiego oraz umożliwią znalezienie wspólnej dla wszystkich instytucji osnowy dyskusji. W ramach seminarium odbyły się również osobne sesje z udziałem Rzecznika Praw Dziecka Marka Michałaka, spotkanie z Prezesem Trybunału Konstytucyjnego prof. Andrzejem Rzeplińskim i panel z Zastępcą Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych Aliną Wojtowicz-Pomierną. Wspomniane działania zostały zrelacjonowane w sprawozdaniu opracowanym przez Biuro RPO w języku angielskim.

W trakcie obu seminariów reprezentanci biur ombudsmanskich przedstawili najważniejsze zagadnienia dotyczące bieżącej działalności swoich instytucji i problemy, jakie zazwyczaj napotykają w pracy. W toku dyskusji dokonano analizy stanu prawnego w kontekście ustawodawstwa krajowego i międzynarodowego oraz wskazano obszary wymagające intensywnych działań w zakresie poszanowania praw człowieka i obywatela.

Oba seminaria zostały sfinansowane przez Komisję Europejską oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP.

⁹⁵⁷ W dniach 25-27 września 2012 r.

D. Współpraca międzynarodowa Rzecznika w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji

Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji uczestniczyli w dwóch cyklach warsztatów tematycznych krajowych mechanizmów prewencji organizowanych przez Radę Europy⁹⁵⁸. Ponadto w Kiszyniowie (Mołdawia), zorganizowana została konferencja międzynarodowa *5 lat działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji w Mołdawii*, w której wzięła udział przedstawicielka polskiego KMP. W swoim wystąpieniu zaprezentowała ona podstawy prawne działalności Mechanizmu w Polsce oraz jego organizację. Wystąpienie w tym przedmiocie zaprezentowała również dyrektor KMP, podczas Czwartej Wschodnioeuropejskiej Konferencji dotyczącej krajowych mechanizmów prewencji tortur i złego traktowania⁹⁵⁹.

W ramach corocznego Spotkania Przegładowego Wymiaru Ludzkiego organizowanego przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, przedstawiciel KMP wzięła udział w dyskusji „*Wymiana doświadczeń OPCAT w krajach OBWE*”⁹⁶⁰ oraz panelu poświęconym prewencji tortur. Ponadto, w związku z uczestnictwem w konferencji przedstawiciele Stowarzyszenia Przeciwko Torturom, odbyło się spotkanie robocze członka KMP z Markiem Thomsonem – Sekretarzem Generalnym APT oraz Audrey Oliver Murlat – osobą odpowiedzialną za program OPCAT.

E. Współpraca międzynarodowa w zakresie równego traktowania

Rzecznik jako niezależny organ ds. równego traktowania, kontynuował nawiązaną w 2011 r. współpracę z innymi organami ds.

⁹⁵⁸ Warsztaty tematyczne krajowych mechanizmów prewencji zorganizowane zostały w ramach programu „Utworzenie aktywnej sieci krajowych mechanizmów prewencji przeciw torturom, działalność sieci partnerskiej współpracy Peer-to-Peer”. W 2012 r. odbyły się one: w Genewie – w dniach 20-21 marca 2012 r.: „Monitorowanie procesu deportacji”, w Belgradzie – w dniach 12-13 czerwiec 2012 r.: „Nielegalni imigranci”.

⁹⁵⁹ “The Fourth East European Conference on National Preventive Mechanism Against Tortures and Ill-treatment” zorganizowana została w dniach 15-16 listopada 2012 r. w Odessie (Ukraina).

⁹⁶⁰ Sharing OPCAT Experience in OSCE Countries.

równego traktowania funkcjonującymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Za niezwykle owocną uznać należy współpracę z Europejską Siecią Organów ds. Równego Traktowania Unii Europejskiej (EQUINET), w której członkostwo Rzecznik uzyskał w 2011 r. Przedstawiciele Rzecznika brali udział w seminarium organizowanym przez EQUINET, dotyczącym wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie realizacji zasady równego traktowania⁹⁶¹, szkoleniach na temat alternatywnych metod rozwiązywania sporów⁹⁶² i zjawiska under-reportingu⁹⁶³ oraz uczestniczyli w pracach dwóch grup roboczych Equinet zajmujących się analizą przepisów antydyskryminacyjnych krajów UE (Working Group on Equality Law in Practice)⁹⁶⁴ i efektywną komunikacją w zakresie działalności krajowych organów ds. równego traktowania (Working Group on Communication Strategies and Practices)⁹⁶⁵. Rezultatem prac w WG Communication Strategies and Practices będzie między innymi publikacja dotycząca zjawiska under-reportingu.

Istotne znaczenie w powyższym zakresie miała także nawiązana z inicjatywy Rady Europy współpraca w ramach projektu „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową” w związku z zaleceniem Komitetu Ministrów CM/Rec(2010)5⁹⁶⁶.

Działalność międzynarodowa Rzecznika dotycząca równego traktowania została omówiona szczegółowo w „Informacji o działalności Rzecznika w obszarze równego traktowania w roku 2012”.

⁹⁶¹ Bruksela, 28 marca 2012 r., Seminarium Equinet High-Level Legal Seminar.

⁹⁶² Wilno, 23-24 maja 2012 r.

⁹⁶³ Malta, 26-27 września 2012 r., Using communications to tackle under-reporting.

⁹⁶⁴ Brno, 18-19 października 2012 r.

⁹⁶⁵ Dublin, 26-27 kwietnia 2012 r. i Malta, 28 września 2012 r.

⁹⁶⁶ Zalecenie CM/Rec(2010)5 z dnia 31 marca 2010 r. Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich RE w zakresie środków zwalczania dyskryminacji opartej na orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej.

II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie komunikacji i edukacji obywatelskiej w 2012 r

A. Współpraca z mediami

Biuro RPO kontynuowało działania na rzecz edukacji obywatelskiej. W związku z upowszechnianiem wiedzy na temat urzędu Rzecznika oraz jego działalności udzielono 780 odpowiedzi na pytania dziennikarskie. Informacje dotyczące RPO ukazywały się również w prasie, radiu, telewizji oraz Internecie i zostały zawarte w około 3700 publikacjach. Ponadto Rzecznik udzieliła wielu wywiadów za pośrednictwem prasy, radia i telewizji, a także brała udział w programach publicystycznych, w których nie tylko przedstawiała stanowisko w sprawach aktualnie interesujących opinię publiczną, ale również przyczyniła się do ukazania roli instytucji w kształtowaniu życia społecznego.

B. Działalność wydawnicza i edukacyjna

1. Biuletyny RPO w 2012 r.

W ramach działalności wydawniczej opublikowano 18 biuletynów, również w angielskiej wersji językowej, o łącznym nakładzie 18000 egzemplarzy. Wydawnictwa te ilustrują działalność Rzecznika i służą propagowaniu wiedzy na temat spraw podejmowanych przez Rzecznika oraz jego kompetencji. Biuletyny RPO są dostępne nie tylko w wersji papierowej, ale również elektronicznej, a ich odbiorcy to zarówno uczestnicy prowadzonych w Biurze debat, pracownicy samorządów, organizacji pozarządowych czy ośrodków akademickich, jak i wszyscy zainteresowani obywatele.

W 2012 r. ukazały się następujące tytuły:

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 1, Źródła, „Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2011 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela”.

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 2, Źródła, „Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2011 oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej”.

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 3, Źródła, „Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2011 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela”, również w wersji angielskiej: Summary of the Report on the Activity of the Human Rights Defender (Ombudsman of the Republic of Poland) in 2011.

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 4, Źródła, „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka (nr 2). Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością. Analiza i zalecenia” .

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 5, Źródła, „Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2011 r.”; w wersji angielskiej: „Report of the Human Rights Defender (Ombudsman) on the activities of the National Preventive Mechanism in Poland in 2011.

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 6, Źródła, „Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z wizytacji w policyjnych izbach dziecka przeprowadzonych przez Krajowy Mechanizm Prewencji”.

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 7, Źródła, „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka (nr 3). Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”.

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 8, Źródła, „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka (nr 4). Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”.

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 9, Źródła, „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka (nr 5). Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje”.

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 10, Źródła, „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka (nr 6). Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych” .

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 11, Źródła, „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka (nr 7). Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce”.

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 12, Źródła, „Monitoring wizyjny w miejscach pozbawienia wolności. Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji”.

Biuletyn RPO – Materiały, nr 71, „Rozmowy o wartościach. Godność, Wolność. Sprawiedliwość”.

Biuletyn RPO – Materiały, nr 72, „Prawa człowieka. Poradnik dla osób starszych”.

Biuletyn RPO – Materiały, nr 73, „Usługi finansowe. Poradnik dla osób starszych”.

Biuletyn RPO – Materiały, nr 74, „Praca. Poradnik dla osób starszych”.

Biuletyn RPO – Materiały, nr 75, „Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich”.

Biuletyn RPO – Materiały, nr 76, „Realizacja zasady *informed consent* w kontekście relacji lekarz-pacjent. Wyzwania i bariery rozwojowe w Polsce”.

2. Szkolenia i warsztaty

Biuro RPO zorganizowało cykl szkoleń skierowanych do różnych grup społecznych i zawodowych. Ich tematyka związana była z działalnością Rzecznika, dotyczyła także zagadnień prawnych oraz problemów ludzi starszych i niepełnosprawnych.

Jednym z działań podjętych w tych ramach było przeprowadzenie szkoleń dla około 700 pracowników biur poselskich i senatorskich w zakresie kompetencji RPO. W styczniu w spotkaniach szkoleniowych wzięli udział pracownicy biur z Białegostoku, Gdańska, Szczecina, w lutym: z Krakowa, Lublina, Bydgoszczy, Katowic, Poznania, Rzeszowa, Kielc, natomiast w marcu – z Wrocławia, Olsztyna, Łodzi, Warszawy. Szkolenia kontynuowano w listopadzie, kiedy to objęto nimi pracowników z Sieradza oraz w grudniu – z Warszawy i Augustowa.

W ramach działalności edukacyjnej w marcu zorganizowano wspólnie z Uniwersytetem Trzeciego Wieku spotkanie na temat kompetencji RPO, w tym działań podejmowanych na rzecz osób starszych (dla 20 osób) oraz spotkanie informacyjno-szkoleniowe dla podopiecznych Pomocy Społecznej (dla 35 osób). Kolejną uczestniczącą w szkoleniach w BRPO jest młodzież szkolna, realizująca wspólnie z pracownikami BRPO program w ramach WOS z różnych dziedzin prawa – cywilnego, administracyjnego, praw człowieka i obywatela. Łącznie w tych spotkaniach w roku 2012 wzięło udział 110 osób.

W roku 2012 obchodzono Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Dialogu Międzypokoleniowego. W związku z tym Biuro RPO zorganizowało szkolenia związane z tematyką dotyczącą praw ludzi starszych oraz ich aktywnego funkcjonowania w społeczeństwie. W lutym skierowano je do Ambasadorów Praw Człowieka i Uniwersytetów Trzeciego Wieku, a dotyczyły dialogu międzypokoleniowego. Podobne problemy poruszano także na szkoleniach zorganizowanych w maju i czerwcu, m. in. w ramach debaty „Jak kształtować partnerskie relacje międzypokoleniowe. Osoby starsze w oczach młodzieży i młodzież w oczach osób starszych”, połączonych z warsztatami w obszarach: Dom/Rodzina, Praca, Środowisko/Społeczność lokalna, Wolontariat. Kolejne spotkanie zorganizowano we wrześniu w Chorzowie, podczas I Kongresu Seniora. Dyskutowano m.in. o potrzebie poszukiwania wspólnego języka między osobami starszymi i młodymi oraz rozwiązywaniu konfliktów międzypokoleniowych. Łącznie w powyższym zakresie przeszkolono ok. 200 osób.

Inną formą działalności była obecność przedstawicieli RPO na Przystanku Woodstock w Kostrzynie nad Odrą. W „Namiocie Praw Obywatelskich” doświadczeni prawnicy udzielali informacji prawnych, przyjmowali wnioski do RPO, informowali o kompetencjach i działaniach Rzecznika. Zorganizowano także warsztaty pt. "Różnorodność mniejszości, mowa nienawiści" oraz liczne spotkania poświęcone prawom konsumenckim i praktykom dyskryminacyjnym w polityce zatrudnienia wielu instytucji.

W związku z organizacją w Polsce Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 przeprowadzono szkolenia dla przedstawicieli mediów na temat funkcjonowania osób z niepełnosprawnością.

Kontynuowano współpracę z Fundacją Centrum Szkolenia „Iustitia”, w ramach szkoleń dla sędziów. W październiku w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach odbyło się szkolenie dla sędziów sądów powszechnych „Porozmawiajmy o kasacjach”. Podczas spotkania omówiono m.in. problem rażących naruszeń prawa wskazywanych w kasacjach RPO oraz pytań prawnych Rzecznika w sprawach dotyczących instytucji tymczasowego aresztowania.

3. Konferencje, debaty, seminaria i spotkania

Przygotowano ok. 50 spotkań i konferencji, które odbyły się zarówno w siedzibie Rzecznika, jak i w siedzibach instytucji partnerskich. Bezpośredni udział w tych spotkaniach wzięło 1500 gości. Ich przebieg można było śledzić również za pośrednictwem Internetu, z czego skorzystało ok 20.000 osób.

Tematyka spotkań dotyczyła m.in. funkcjonowania osób w podeszłym wieku w ramach rynku finansowego. W styczniu zorganizowano konferencję „Osoby starsze jako konsumenci na rynku usług bankowych”, podczas której dyskutowano głównie na temat dobrych i złych praktyk w traktowaniu osób starszych, przypadków odmowy udzielenia kredytu ze względu na wiek, ochrony praw konsumenckich.

Podczas styczniowych spotkań zajmowano się także problemami dzieci. „Dzieci Wobec Wypadków Drogowych – Nasza Wspólna Odpowiedzialność” to dyskusja, podczas której omówiono koncepcję kompleksowego programu wsparcia dla dzieci dotkniętych skutkami wypadków drogowych oraz udział obywateli i organizacji pozarządowych przy realizacji programu pomocy.

Kolejną grupą społeczną, której funkcjonowanie w społeczeństwie jest przedmiotem stałego zainteresowania Rzecznika, są osoby niepełnosprawne. W związku z tym w Biurze RPO odbyła się konferencja pt. „Finansowanie edukacji osób z niepełnosprawnością” zorganizowana we współpracy z Rzecznikiem Uczniów

Niepełnosprawnych i Stowarzyszeniem Nie-Grzeczne Dzieci, na której zaprezentowano raport „Wszystko jasne – dostępność i jakość edukacji dla uczniów niepełnosprawnych”.

W lutym w Biurze RPO odbyło się Jubileuszowe Seminarium Koalicji na Rzecz Przyjaznego Przesłuchiwanie Dzieci. Uczestniczyli w nim przedstawiciele instytucji prowadzących przesłuchania dzieci, jak i instytucji prowadzących pokoje przesłuchań dziecięcych. Koalicja skupia aktualnie 261 podmiotów i została utworzona z inicjatywy Fundacji Dzieci Niczyje.

W ramach seminarium „Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego – zagrożenia, wyzwania i szanse dla praw podstawowych”, tematami dyskusji były zmiany ustawy o dostępie do informacji publicznej, stan przygotowań aktów wykonawczych do tej ustawy oraz propozycje Komisji Europejskiej zmiany dyrektywy w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

Na początku marca odbyła się kolejna Debata Jana Nowaka Jeziorańskiego – „O sprawiedliwości”. Zaproszeni goście dyskutowali na temat współczesnych problemów dotyczących poczucia sprawiedliwości, zarówno w sferze materialnej, jak i etycznej.

Problemem poruszonym podczas marcowych debat były nowe rozwiązania na rynku finansowym. „Wokół upadłości konsumenckiej – ocena założeń i praktyki” to konferencja, którą zorganizował Rzecznik Praw Obywatelskich we współpracy z Wojewodą Małopolskim. Do udziału zaproszono przedstawicieli środowiska bankowego, sędziowskiego, naukowego oraz organizacji konsumenckich. Konferencja wykazała, że obecnie obowiązujące przepisy prawa dotyczące upadłości konsumenckiej są nieefektywne i rzadko wykorzystywane przez konsumentów.

W kwietniu omawiano sytuację osób bezdomnych. Efektem spotkania z udziałem zainteresowanych resortów „Dostęp osób bezdomnych, nieubezpieczonych do świadczeń zdrowotnych” była deklaracja opracowania odpowiednich rozwiązań prawnych, które ułatwią dostęp osób bezdomnych, nieubezpieczonych do świadczeń opieki zdrowotnej.

W maju 2012 r. odbyła się konferencja „Świat przyjazny starości” zorganizowana w ramach obchodów Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, na Uniwersytecie Szczecińskim.

W czerwcu omówiono wnioski wynikające z raportu Krajowego Mechanizmu Prewencji. Ponadto Rzecznik spotkała się z laureatami XIX Olimpiady Wiedzy o Prawach Człowieka zorganizowanej przez Katedrę Praw Człowieka Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Również w czerwcu w siedzibie RPO odbyło się II spotkanie eksperckie „Porozmawiajmy o człowieku – założenia do projektu wydawniczego pt. działania antydyskryminacyjne w jednostkach Policji”. Omawiano wówczas kwestie związane z wydaniem poradnika kształtującego pozytywne postawy funkcjonariuszy Policji i pracowników służby cywilnej w Komendach Policji wobec grup narażonych na dyskryminację.

Działalność Biura RPO we wrześniu związana była m.in. z problemami osób pozbawionych wolności. „Zatrudnienie osób skazanych w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności i po jej zakończeniu”, to debata, podczas której omówiono kwestię zatrudnienia osób skazanych i sytuację na rynku pracy osób opuszczających zakłady karne.

W Katowicach i Chorzowie odbył się Kongres Obywatel Senior. W ramach Kongresu omówiono sprawy aktywizacji seniorów, ich godnego życia oraz solidarności międzypokoleniowej. Zaproponowano rozwiązania w sferze prawa, wychowania, obyczajowości, jak również poruszono kwestie kształtowania w społeczeństwie świadomości jaką rolę odgrywają osoby starsze.

Październik przyniósł natomiast wnioski z prezentacji raportu „Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami”. Raport stanowi wkład w dyskusję na temat wdrażania postanowień Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, zmiany systemu wsparcia uczniów z niepełnosprawnościami oraz promowania włączającego systemu nauczania, a jej wynikiem były rekomendacje

kierunkowe dotyczące pożądaných działań w zakresie dostępu do edukacji.

Oprócz powyższych działań w październiku zorganizowano również seminarium „Kto na nas patrzy? Obywatel pod obserwacją kamer”. Poruszono problemy monitoringu wizyjnego. Wynikiem dyskusji było opracowanie szczegółowych rekomendacji dotyczących m.in. analizy rozwiązań prawnych w innych krajach Unii Europejskiej, wprowadzenie testów proporcjonalności zastosowanego rozwiązania do sytuacji, w której je zrealizowano oraz międzyresortowej koordynacji prac nad stworzeniem odpowiednich rozwiązań legislacyjnych dotyczących monitoringu.

Komunikacja pomiędzy szkołami wyższymi a Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie dostosowywania uczelni do potrzeb niepełnosprawnych studentów była tematem spotkania Rzecznika z Podsekretarzem Stanu w MNiSW prof. Darią Lipińską-Nałęcz. W spotkaniu uczestniczyli również przedstawiciele organizacji pozarządowych i uczelnianych Biur Osób Niepełnosprawnych. Podczas rozmowy omówiono m.in. działania mające na celu upowszechnienie zasad i dobrych praktyk w zakresie wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na dostosowanie szkół wyższych do potrzeb osób z niepełnosprawnością.

W listopadzie odbyły się Warsztaty dla Ambasadorów RPO. W projekcie Ambasador RPO biorą udział wyróżniający się studenci prawa, którzy poprzez własne inicjatywy upowszechniają informacje na temat działalności Rzecznika. Po zapoznaniu się z treścią Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych uczestnicy spotkania wzięli udział w warsztatach dotyczących włączania społeczeństwa w monitorowanie wdrażania Konwencji. Dyskutowali także na temat postrzegania i wspierania osób z niepełnosprawnością.

W siedzibie Biura Rzecznika odbył się finał Konkursu Rzecznika Praw Obywatelskich „Prawo Ludzie Przypadki” Edycja 2012. Uczestnikami Konkursu byli studenci wydziałów prawa i administracji, którzy mieli za zadanie rozwiązać kazusy z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego i karnego.

Kolejna inicjatywa Rzecznika to spotkanie w grudniu z byłymi więźniami obozu Mauthausen-Gusen. Podczas spotkania prof. Irena Lipowicz została uhonorowana za wyjątkowe osiągnięcia w pracy na rzecz obrony praw człowieka i wolności obywatelskich statuetką Temidy – Klubu Byłych Więźniów Politycznych Obozów Koncentracyjnych Mauthausen-Gusen.

We współpracy z Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz Instytutem Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk zorganizowano konferencję „Źródła prawa administracyjnego a ochrona prawa i wolności obywatelskich”.

4. Nagrody i odznaczenia

W grudniu miały miejsce obchody Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka. Podczas zorganizowanej w Krakowie uroczystości, Rzecznik wręczyła doroczną Nagrodę RPO im. Pawła Włodkowica Pani Krystynie Mrugalskiej, wybitnej działaczce walczącej od lat o prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną.

W 2012 r. Rzecznik przyznała Odznakę Honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” Publicznemu obrońcy Praw Republiki Słowackiej Pavlovi Kandračovi i Pani Elżbiecie Modrzewskiej - Manno. Pavel Kandrač został uhonorowany jako inicjator spotkań Ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej, a także za udzielanie pomocy obywatelom polskim przebywającym na terytorium Republiki Słowackiej. Natomiast Elżbieta Modrzewska – Manno od wielu lat prowadzi działalność charytatywną na rzecz osób potrzebujących, wspiera finansowo podopiecznych Fundacji Dzieciom „Zdążyć z Pomocą”, domy dziecka, domy samotnych matek oraz szkoły.

5. Inicjatywy społeczne

W roku 2012 podjęto inicjatywę, która miała istotny wpływ na usprawnienie pracy Biura RPO. Uruchomiono bezpłatną, dostępną dla wszystkich Infolinię Rzecznika Praw Obywatelskich. Celem działania

Infolinii Obywatelskiej jest zapewnienie możliwości uzyskania podstawowych informacji na temat praw człowieka i kompetencji RPO.

Nową inicjatywą Rzecznika Praw Obywatelskich było zorganizowanie I Kongresu Języka Urzędowego, w ramach kampanii „Język urzędowy przyjazny obywatelom”. Udział wzięli językoznawcy, prawnicy oraz przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej. Dyskutowano na temat usprawnienia komunikacji między urzędem a obywatelem. Celem kongresu było zainicjowanie ruchu społecznego na rzecz podnoszenia poziomu kultury języka urzędowego i tworzenie standardów poprawnej polszczyzny. W ramach kampanii w maju zorganizowano w siedzibie RPO I Dyktando Urzędnicze, w którym wzięło udział ponad 40 osób z różnych instytucji państwowych i samorządowych a we współpracy z Narodowym Centrum Kultury opracowano spot telewizyjny promujący kampanię. W październiku uruchomiono opracowaną i prowadzoną przez Rzecznika stronę internetową kampanii www.jezykurzedowy.pl. Kontynuacji kampanii podjęła się Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, która zapowiedziała zorganizowanie II Kongresu w 2013 r.

Inicjatywą społeczną Rzecznika w sprawie ACTA był apel o organizowanie w całym kraju paneli i debat obywatelskich. Pierwsze tego typu spotkania odbyły się m.in. w Gdańsku i w Warszawie. Rzecznik wzięła udział w otwartej debacie nt. ACTA zorganizowanej przez Uniwersytet Śląski oraz w dyskusji, która miała miejsce na Uniwersytecie Łódzkim.

Niepokój polskich obywateli stał się w tym wypadku powodem szerszego zainteresowania społeczeństwa europejskiego oraz tamtejszych instytucji. Kontrowersje, jakie wzbudziło porozumienie, skłoniło Komisję handlu międzynarodowego (INTA) do przyjęcia wniosku o odrzucenie umowy. Rekomendacje te stały się z pewnością jedną z przyczyn ostatecznego odrzucenia ACTA przez Parlament Europejski – większością głosów.

Załączniki:

Załącznik Nr 1

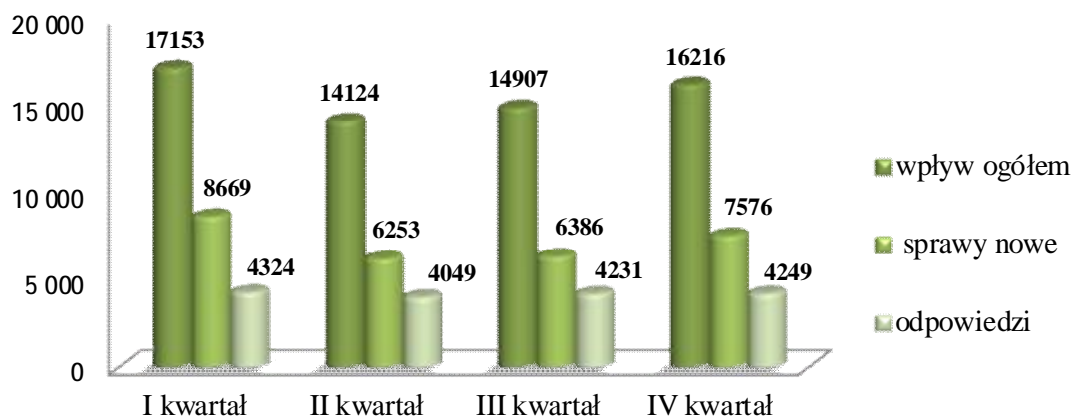
Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

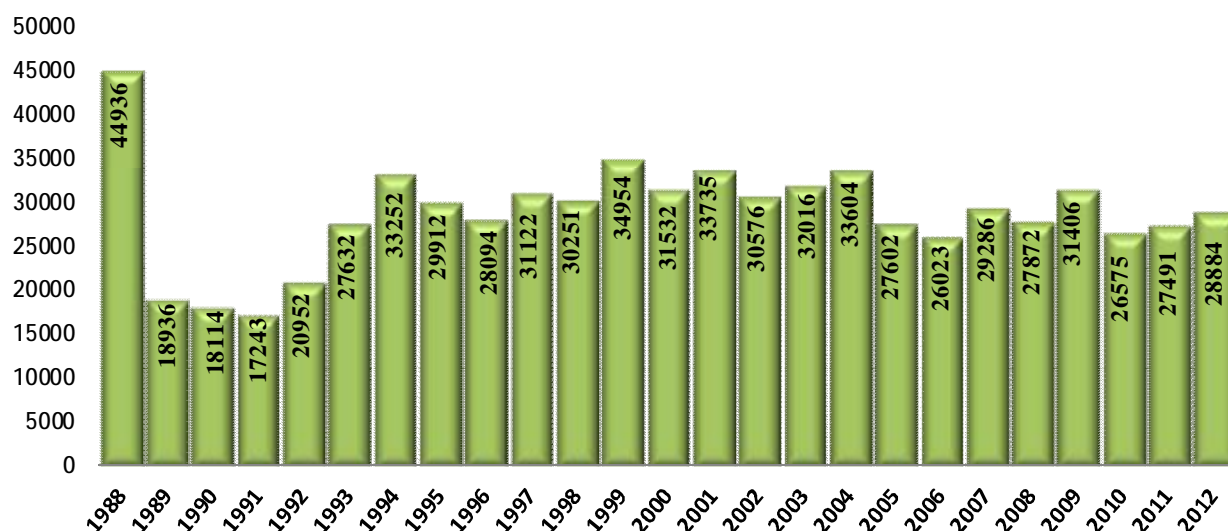
	2011 1.01. – 31.12.	2012 1.01. – 31.12.	%	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 – 31.12.2012)
Wpływ ogółem	58 277	62 400	+7,1	1 221 019
Liczba nowych spraw	27 491	28 884	+5,1	722 000
Liczba odpowiedzi na wystąpienia RPO	16 972	16 853	-0,7	402 698

W 2012 roku w Biurze RPO przyjęto 6 251 interesantów oraz przeprowadzono 29 633 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad.

Wpływ w Biurze RPO w 2012 r.



Ogólny wpływ spraw nowych w latach 1988 - 2012

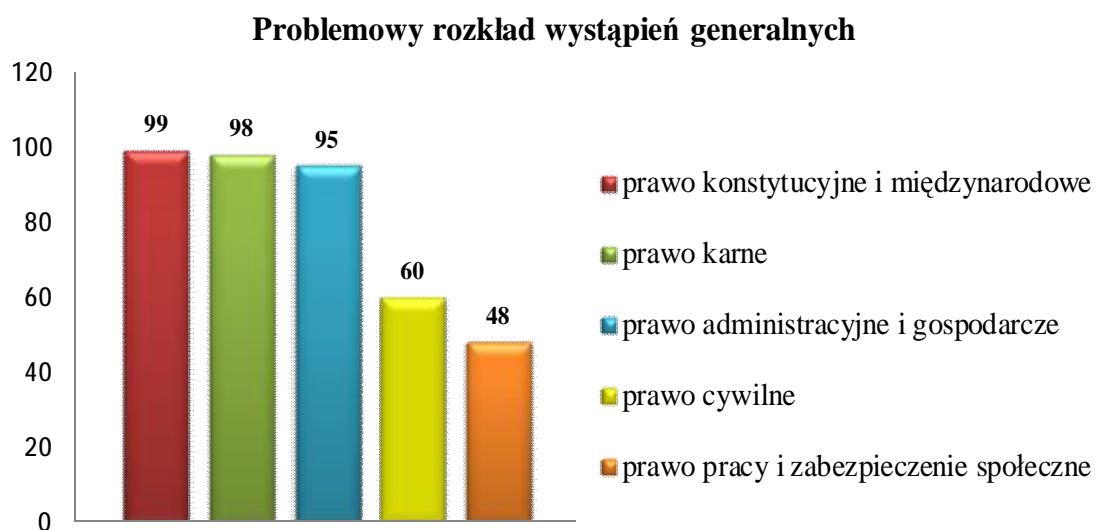


Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:		2012
1)	wystąpień problemowych – w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	292 151
2)	wnioseków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	19
3)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	12
4)	pytań prawnych do Sądu Najwyższego	6
5)	kasacji	43
6)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	2
7)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
8)	skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	1
9)	skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	2
10)	wnioseków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	2

11)	skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	23
12)	przystąpił do postępowania sądowego	8
13)	przystąpił do postępowania administracyjnego	11

Spośród 422 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2012 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	99	23,5
prawo karne	98	23,2
prawo administracyjne i gospodarcze	95	22,5
prawo cywilne	60	14,2
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	48	11,4

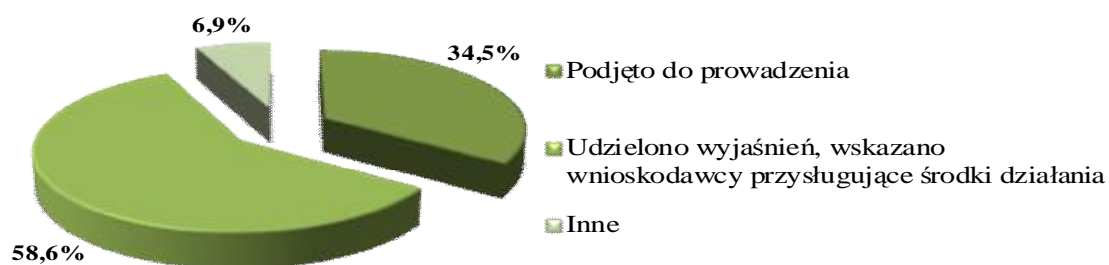


Sprawy rozpatrzone w 2012 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 32 224 sprawy, w tym:

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	Razem	11 094	34,5
	2	podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	8 670 527	27,0
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	2 424	7,5
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem	18 882	58,6
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	18 882	58,6
Inne	6	Razem	2 248	6,9
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	529	1,6
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	652	2,0
	9	nie podjęto ⁹⁶⁷	1067	3,3
Łącznie			32 224	100,0

Sposób rozpatrzenia spraw w 2012 r.



⁹⁶⁷ Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

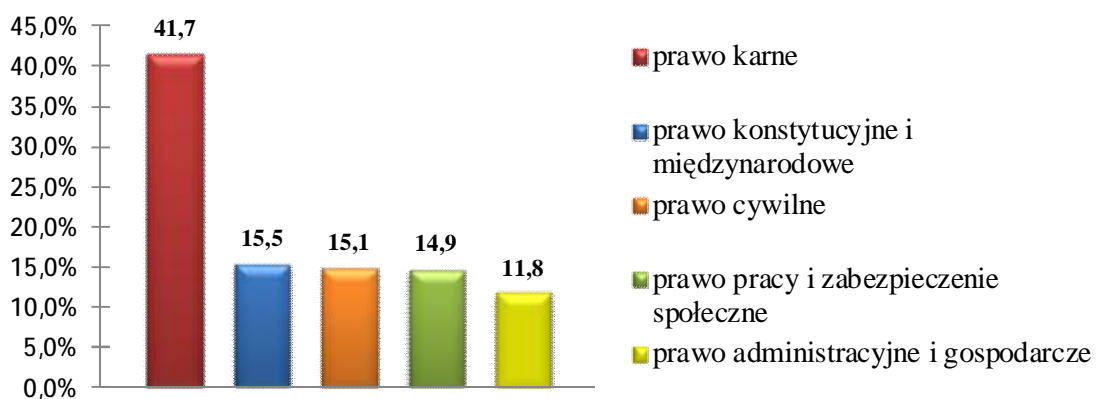
Spośród 32224 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	12 211	37,9
prawo cywilne	6 635	20,6
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	5 129	16,0
prawo administracyjne i gospodarcze	5 073	15,7
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	2 743	8,5
inne	433	1,3

Z 32 224 spraw rozpatrzonych w 2012 roku podjęto do prowadzenia 11 094, w tym najwięcej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	4 623	41,7
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	1 719	15,5
prawo cywilne	1 676	15,1
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1 651	14,9
prawo administracyjne i gospodarcze	1 311	11,8
inne	114	1,0

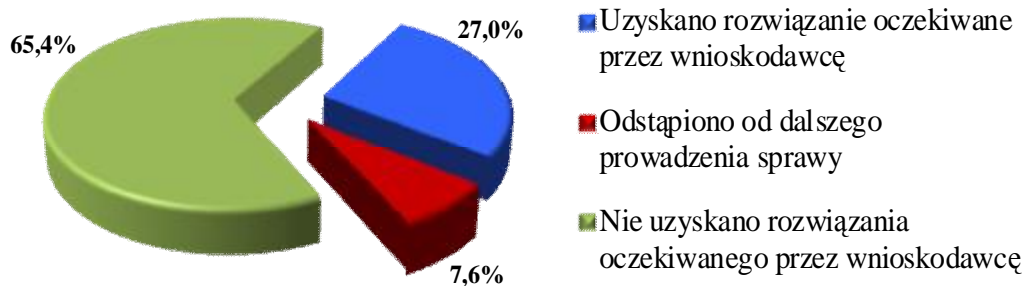
Przedmiotowy rozkład spraw podjętych



Zakończono postępowanie w 10 227 sprawach podjętych w roku 2012 i latach poprzednich.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
1	2	3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1 Razem (2+3)	2756	27,0
	2 Zasadność zarzutów wnioskodawcy	1051	10,3
	3 Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1705	16,7
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4 Razem (5+6)	777	7,6
	5 Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	387	3,8
	6 Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	390	3,8
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7 Razem (8+9+10)	6694	65,4
	8 Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	6001	58,6
	9 Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	604	5,9
	10 Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	89	0,9
Razem		10 227	100,0

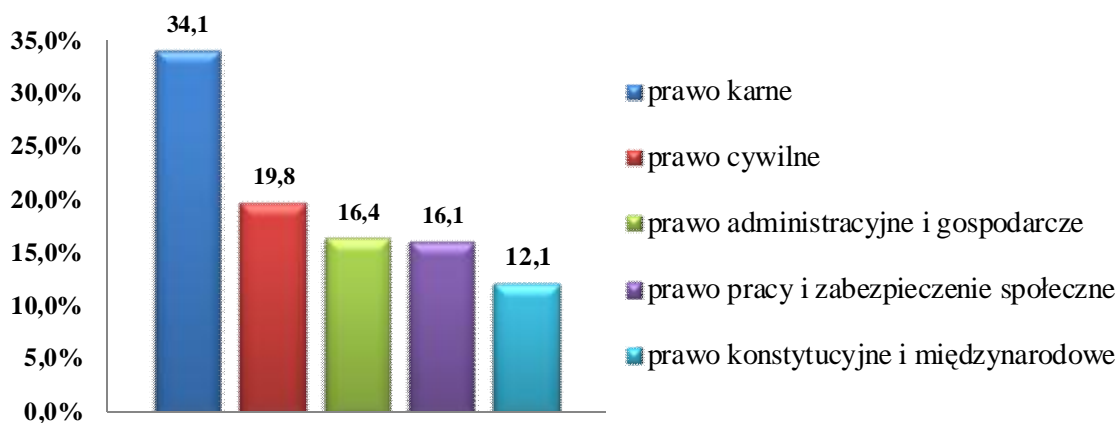
Zakończenie spraw podjętych



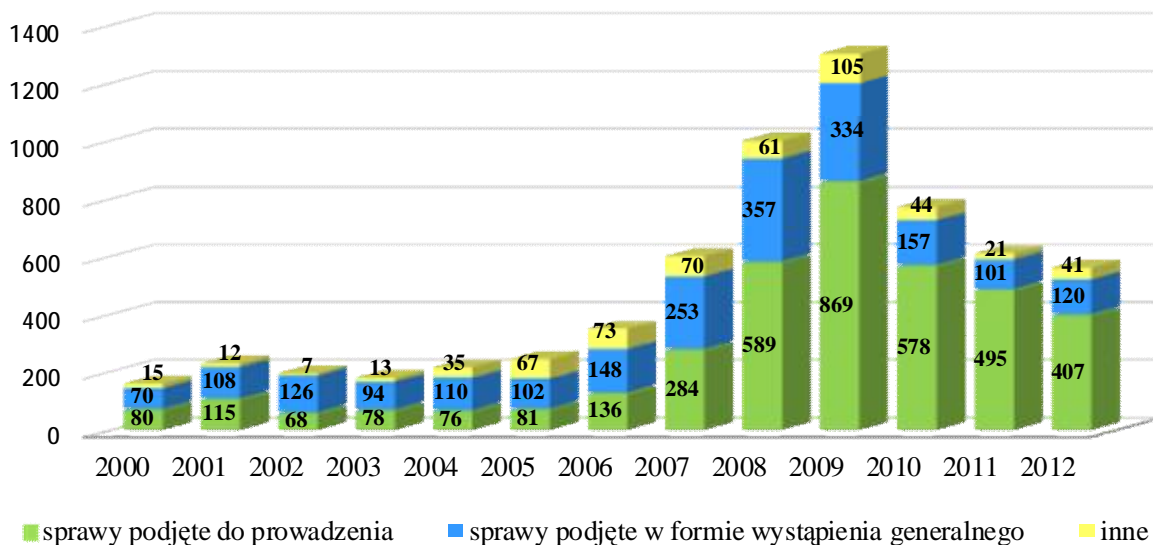
Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2012 r.

	Problematyka	Liczba	%
1	prawo konstytucyjne i międzynarodowe	3507	12,1
2	prawo karne	9 852	34,1
3	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	4 659	16,1
4	prawo cywilne	5 707	19,8
5	prawo administracyjne i gospodarcze	4 736	16,4
6	Krajowy Mechanizm Prewencji	184	0,7
7	inne	239	0,8
8	Razem	28 884	100,0

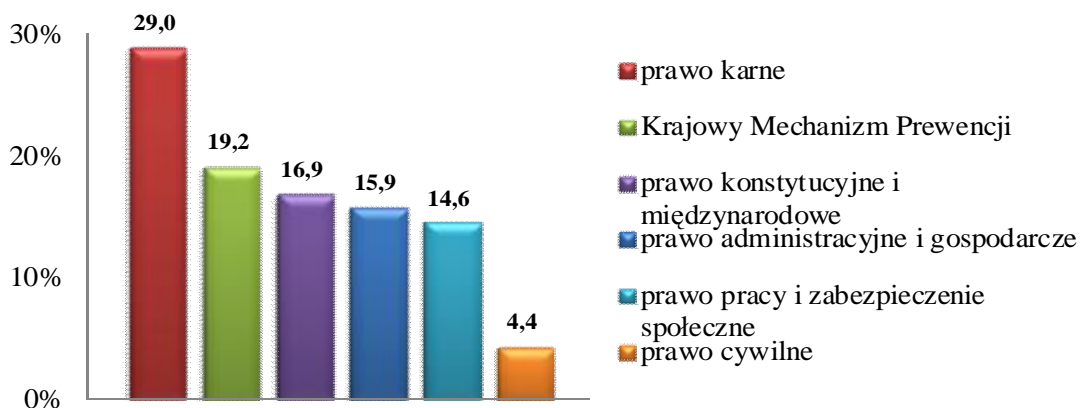
Wiodące problematyki spraw nowych w 2012 r.



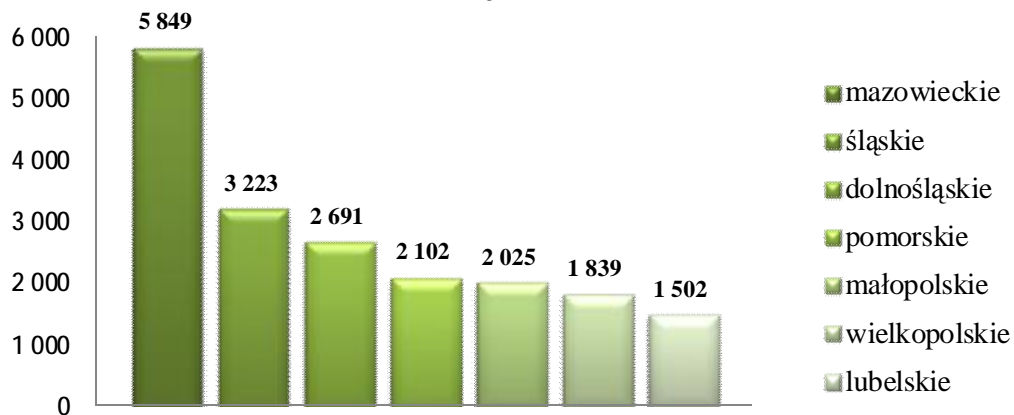
Sprawy rozpatrzone z inicjatywy Rzecznika



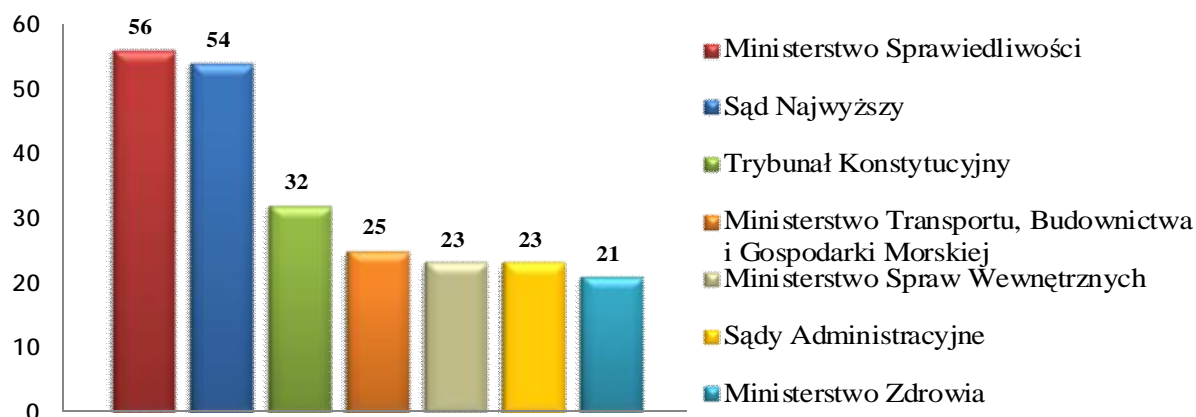
Problemy rozkład spraw z inicjatywy Rzecznika



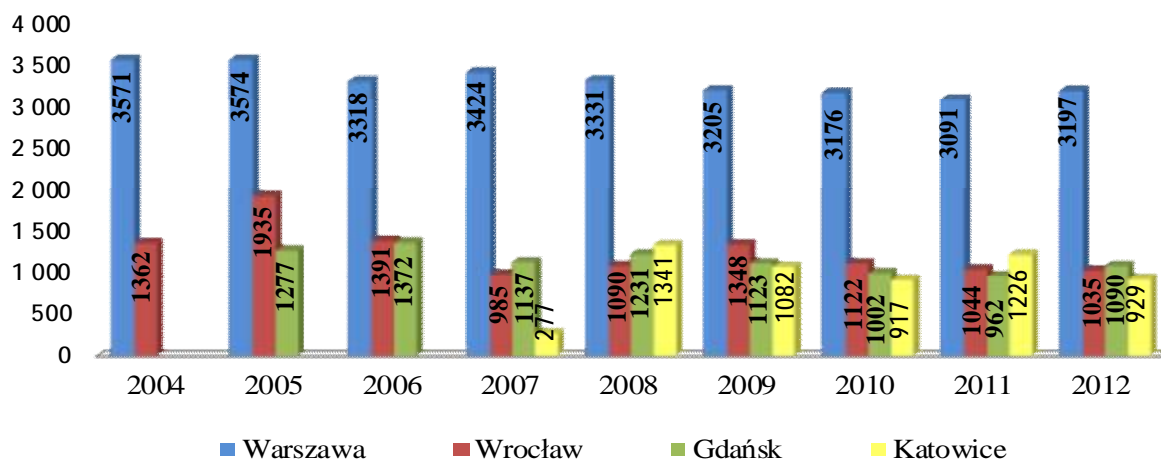
Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw



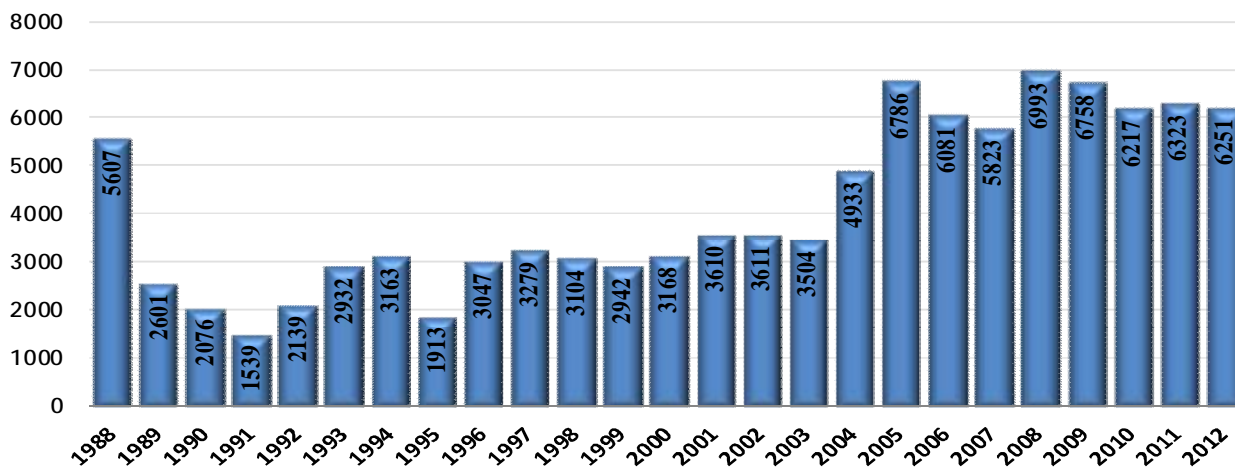
Wiodący adresaci wystąpień Rzecznika



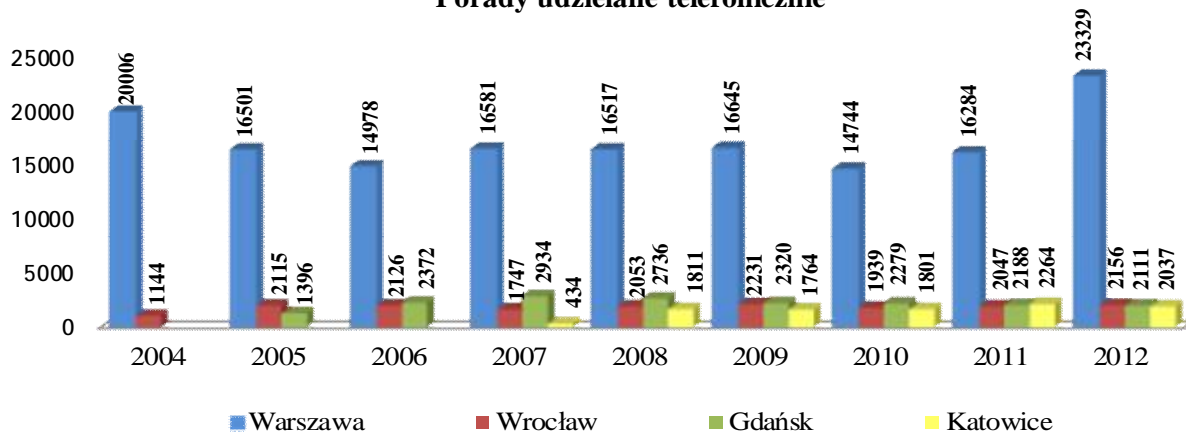
Przyjęcia interesantów



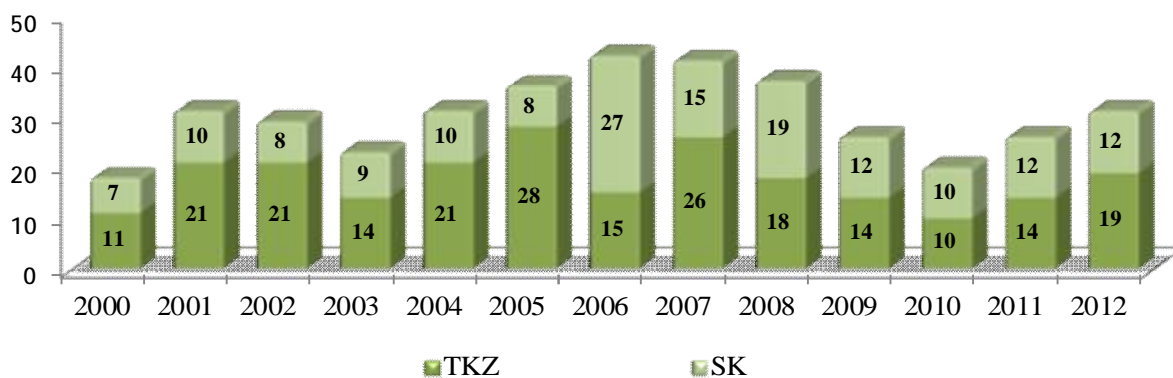
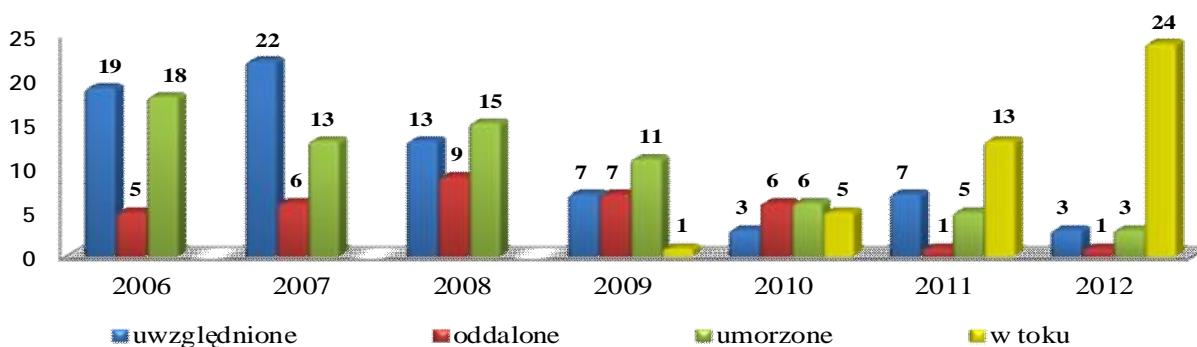
Przyjęcia interesantów w latach 1988-2012



Porady udzielane telefonicznie



Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego oraz skargi konstytucyjne, do których przystąpił Rzecznik

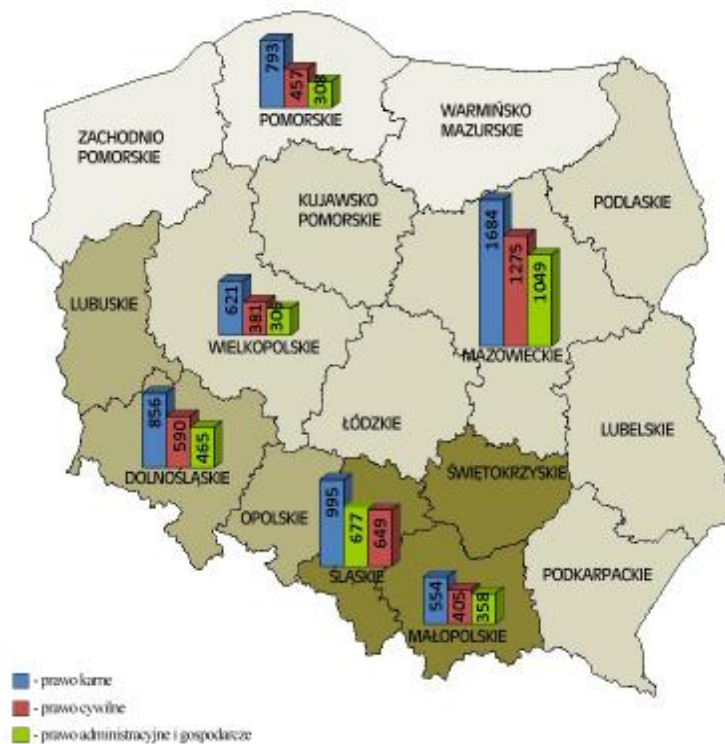
Rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją oraz skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik w poszczególnych latach⁹⁶⁸

⁹⁶⁸ Stan na dzień 31 grudnia 2012 r.

**Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw
w 2012 r.**



**Wiodące problematyki spraw nowych, w województwach, z
których był największy wpływ w 2012 r.**

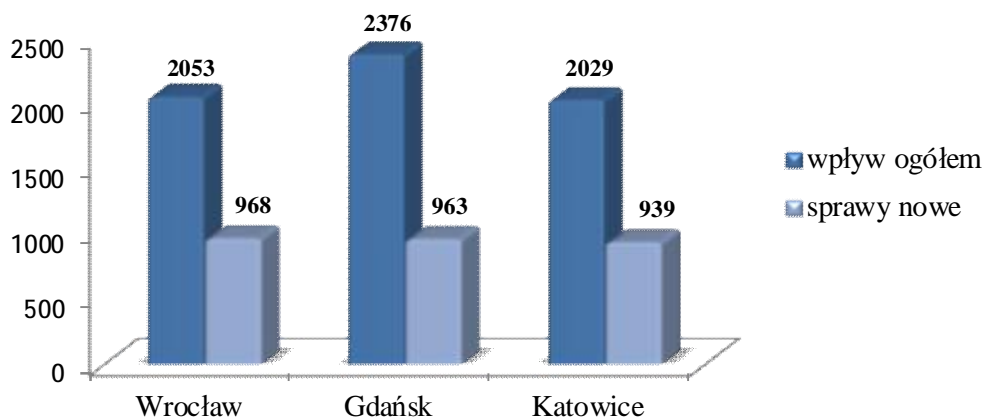


Biura Pełnomocników Terenowych



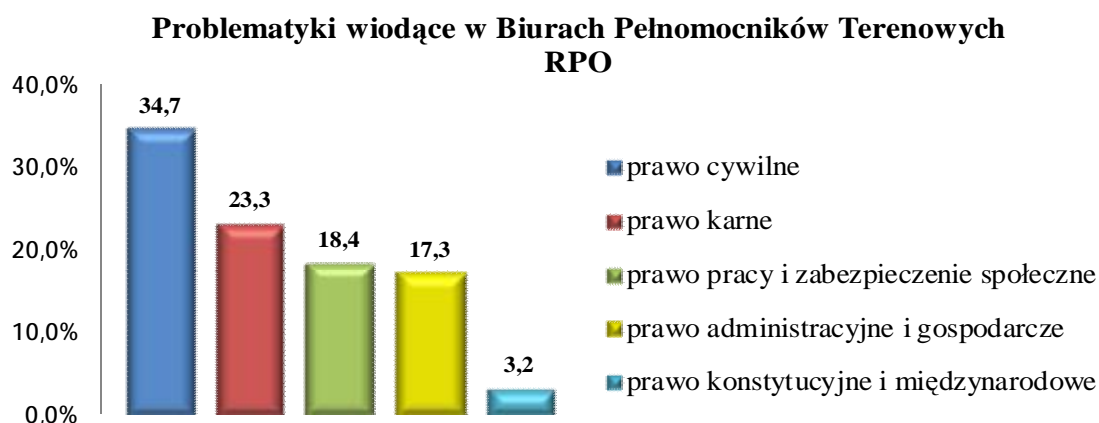
- Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu powołane 2 sierpnia 2004 r.
- Biuro Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku powołane 16 maja 2005 r.
- Biuro Pełnomocnika Terenowego w Katowicach powołane 14 września 2007 r..
- Biuro RPO w Warszawie

Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



Największy wpływ nowych wniosków w Biurach Pełnomocników Terenowych dotyczył spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo cywilne	996	34,7
prawo karne	669	23,3
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	529	18,4
prawo administracyjne i gospodarcze	495	17,3
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	91	3,2

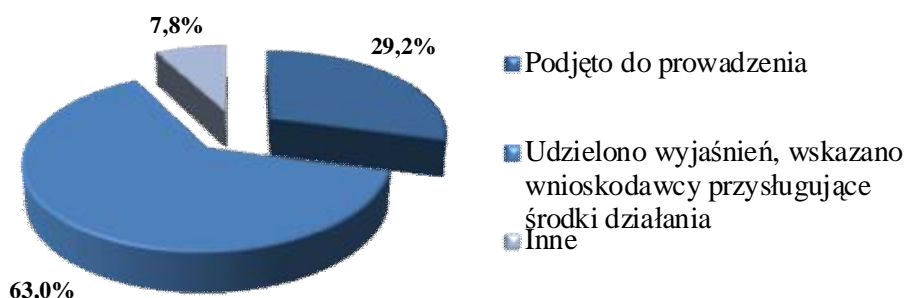


W okresie objętym Informacją w Biurach Pełnomocników Terenowych rozpatrzono 3199 nowych spraw, w tym:

Sposób rozpatrzenia	Liczba	%
– podjęto do prowadzenia	933	29,2
– udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	2017	63,0
– przekazano wniosek wg właściwości	71	2,2
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	30	1,0
nie podjęto*	148	4,6

* Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

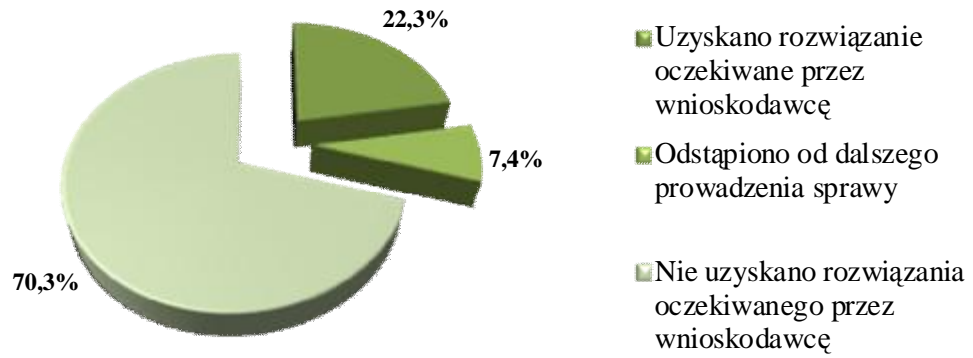
Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO



W Biurach Pełnomocników Terenowych RPO zakończono postępowanie w 906 sprawach podjętych w 2012 r. i w latach poprzednich.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	202	22,3
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	182	20,1
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	20	2,2
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	67	7,4
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	40	4,4
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	27	3,0
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	637	70,3
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	558	61,6
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	8	0,9
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	71	7,8
Razem			906	100,0

Zakończenie spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO



Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)
– art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO

A. Wystąpienia o charakterze generalnym

1. **RPO-691496-V/11 z 02.01.2012 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg dotyczących nieprzydzielenia TV Trwam miejsca na platformie cyfrowej.
2. **RPO-686402-III/11 z 09.01.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad obliczania dodatku za wysługę lat funkcjonariuszy Służby Więziennej.
3. **RPO-684314-I/11 z 10.01.2012 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie braku sądowej kontroli odmowy wydania danemu komitetowi wyborczemu zaświadczenia uprawniającego do zgłaszania list kandydatów na posłów w kolejnych okręgach wyborczych bez potrzeby uzyskania poparcia wyborców.
4. **RPO-664999-VII/11 z 11.01.2012 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie tworzenia statystyk wykrywalności przestępstw i czynów karalnych popełnianych przez nieletnich.
5. **RPO-628976-I/09 z 16.01.2012 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie zawartych w reklamach treści dyskryminujących kobiety.
6. **RPO-690779-V/11 z 20.01.2012 r.** - wystąpienie do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawie problemu opóźnień w wydawaniu tymczasowych zaświadczeń tożsamości cudzoziemcom ubiegającym się w Polsce o status uchodźcy.
7. **RPO-693838-I/12 z 25.01.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ACTA.

8. **RPO-692274-III/12 z 25.01.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie nierównego traktowania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego w zakresie uprawnienia do pomocy finansowej realizowanej w ramach rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne.
9. **RPO-690155-III/11 z 25.01.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyjętych rozwiązań w zakresie zmian dotychczasowego systemu organizowania i zasad działania ośrodków adopcyjno-opiekuńczych.
10. **RPO-689568-I/11 z 25.01.2012 r.** - wystąpienie do Dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w sprawie tegorocznego egzaminu gimnazjalnego.
11. **RPO-589042-II/08 z 31.01.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieterminowego zwalniania z aresztów śledczych osób, którym sąd uchylił tymczasowe aresztowanie.
12. **RPO-680699-V/11 z 31.01.2012 r.** - wystąpienie do Prezydenta m. st. Warszawy w sprawie obowiązku posiadania przez pracowników spółek komunalnych egzaminu na członków rad nadzorczych, złożonego z wynikiem pozytywnym.
13. **RPO-680042-II/11 z 01.02.2012 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie instalowania w jednostkach penitencjarnych kamer w pomieszczeniach do kontroli osobistej oraz w salach do udzielania tzw. widzeń bezdozorowych.
14. **RPO-691747-V/11 z 02.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie niedochowania standardów demokratycznego państwa prawnego przy wydawaniu i ogłaszaniu aktów wykonawczych do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych i do ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty.
15. **RPO-682473-V/11 z 03.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie konieczności podjęcia działań

zmierzących do upowszechnienia podstawowej wiedzy o mniejszości romskiej.

16. **RPO-671044-V/11 z 07.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług rozszerzającej krąg podatników, bez zachowania odpowiedniego okresu vacatio legis.
17. **RPO-682618-V/11 z 08.02.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie działalności podmiotów zawierających umowy tzw. hipoteki odwróconej, mogących naruszać zbiorowe interesy konsumentów.
18. **RPO-662967-IV/10 z 08.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie problemów mieszkańców lokali znajdujących się w zasobie Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA.
19. **RPO-690141-V/11 z 09.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie wpływu na określenie obywatelstwa dziecka terminu zmiany w ustaleniu osoby rodzica, dokonanej w wyniku wydania orzeczenia sądowego.
20. **RPO-516676-II/05 z 13.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przewlekłości postępowań karnych spowodowanej długotrwałym oczekiwaniem na opinie biegłych.
21. **RPO-687961-VII/11 z 15.02.2012 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie opieki medycznej w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych i policyjnych izbach dziecka.
22. **RPO-693699-I/12 z 17.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie nowych kryteriów i zasad oceny czasopism naukowych.
23. **RPO-693838-I/12 z 20.02.2012 r.** - wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie ACTA.
24. **RPO-668023-IV/11 z 20.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie braku możliwości weryfikacji w elektronicznym systemie pocztowym danych nadawcy przesyłki rejestrowanej.

25. **RPO-692148-I/12 z 22.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie obowiązkowych egzemplarzy bibliotecznych.
26. **RPO-690844-I/11 z 22.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie reorganizacji sieci placówek oświatowych, prowadzącej do likwidacji wielu szkół i przedszkoli.
27. **RPO-597667-VII/08 z 22.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uregulowania kwestii umieszczania nieletnich w izbie przejściowej oraz zapewnienia im w czasie pobytu w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich prawa do codziennych zajęć na świeżym powietrzu.
28. **RPO-692445-I/12 z 29.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie reorganizacji sądów.
29. **RPO-684836-I/11 z 01.03.2012 r.** - wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie nowych druków oświadczeń majątkowych osób działających w organach samorządu terytorialnego.
30. **RPO-696884-I/12 z 02.03.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w sprawie uprawnień Izby dotyczących przetwarzania danych wrażliwych.
31. **RPO-681173-II/11 z 06.03.2012 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie realizacji przez administrację zakładów karnych typu zamkniętego obowiązku kontroli rozmów telefonicznych skazanych.
32. **RPO-697344-I/12 z 06.03.2012 r.** - wystąpienie do Przewodniczącej Holenderskiej Komisji ds. Równego Traktowania w sprawie sytuacji obywateli polskich na terenie Holandii.
33. **RPO-697281-I/12 z 07.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie różnic w stawce podatku od towarów i usług na publikacje drukowane bądź wydawane na dyskach oraz publikacje oferowane w formie cyfrowej.
34. **RPO-671121-XVIII/11 z 14.03.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie praktyki polegającej na

ustalaniu właściwej jednostki organizacyjnej ZUS na podstawie miejsca stałego zameldowania ubezpieczonego/świadczeniobiorcy.

35. **RPO-694563-V/12 z 14.03.2012 r.** - wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie niezgodnej z prawem praktyki pozyskiwania i przetwarzania danych osobowych pacjentów, mającej na celu poświadczenie faktu posiadania ubezpieczenia zdrowotnego.
36. **RPO-698445-V/12 z 14.03.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie nieujawnienia opinii publicznej listy przedsiębiorców używających w procesie produkcji i przetwarzania żywności tzw. soli wypadowej.
37. **RPO-697234-V/12 z 14.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przepisów dotyczących odpowiedzialności i karania lekarzy z tytułu wykonywania umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej.
38. **RPO-664999-VII/11 z 20.03.2012 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie prowadzenia pracy wykrywczej w policyjnych izbach dziecka.
39. **RPO-654691-I/10 z 21.03.2012 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej - Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie opóźnień w przygotowaniu aktów wykonawczych do ustawy o języku migowym.
40. **RPO-682527-V/11 z 21.03.2012 r.** - wystąpienie do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawie procedury zamieszczania w Systemie POBYT informacji o składanych przez cudzoziemców odwołaniach od wydawanych w ich sprawach decyzji.
41. **RPO-691012-I/11 z 23.03.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie udziału obywateli w procesie stanowienia prawa.
42. **RPO-640895-II/10 z 28.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia prawa do gorącego posiłku

osobom pozbawionym wolności, konwojowanym do innej jednostki penitencjarnej.

43. **RPO-665674-VII/11 z 29.03.2012 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie stanu zaludnienia jednostek penitencjarnych.
44. **RPO-693226-I/12 z 29.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie szerszego uwzględnienia problematyki praw człowieka i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości UE w ramach szkoleń sędziów i prokuratorów.
45. **RPO-681802-V/11 z 02.04.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu Spółki Telewizja Polska S.A. w sprawie emisji programów skierowanych do mniejszości rosyjskiej, romskiej i tatarskiej na antenie regionalnej TVP.
46. **RPO-688217-XVIII/11 z 02.04.2012 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie postępowania funkcjonariuszy Policji ze skargami dotyczącymi przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego.
47. **RPO-692455-III/12 z 04.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie praktyki zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami agencji ochrony, realizujących zadania ochronne jednostek wojskowych.
48. **RPO-614729-III/09 z 11.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie przestrzegania praw i wolności obywatelskich funkcjonariuszy Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji.
49. **RPO-698579-III/12 z 11.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku możliwości uzyskania uprawnienia do renty rodzinnej w drodze wyjątku przez pełnoletnie uczące się dziecko, pozbawione wsparcia ze strony rodziców.
50. **RPO-700858-V/12 z 16.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie dostępu obywateli, po dniu 1 lipca 2012 r., do

leków stosowanych w ramach programów lekowych oraz w ramach chemioterapii.

51. **RPO-701845-V/12 z 17.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie dostępności leków onkologicznych.
52. **RPO-667500-V/11 z 17.04.2012 r.** - wystąpienie do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawie realizacji ustawy wprowadzającej abolicję dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie.
53. **RPO-696705-V/12 z 23.04.2012 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Rady Etyki Mediów w sprawie praktyki podawania przez niektóre media informacji o narodowości sprawców czynów zabronionych lub osób podejrzanych o popełnienie takich czynów, gdy osoby te były pochodzenia romskiego.
54. **RPO-578571-I/08 z 23.04.2012 r.** - wystąpienie do Rzecznika Praw Pacjenta w sprawie braku możliwości odwołania się od odmowy wydania skierowania na badania lekarskie.
55. **RPO-695737-I/12 z 26.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wymogu utrzymywania powierzchni użytków rolnych objętych systemem jednolitej płatności obszarowej w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r.
56. **RPO-696480-II/12 z 09.05.2012 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie problemu stworzenia dodatkowych miejsc w jednostkach penitencjarnych w miastach, w których będą rozgrywane mecze podczas Euro 2012.
57. **RPO-697281-I/12 z 10.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie różnic w stawce podatku od towarów i usług na publikacje drukowane bądź wydawane na dyskach oraz publikacje oferowane w formie cyfrowej.
58. **RPO-681173-II/11 z 10.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie rozmów telefonicznych osób pozbawionych wolności z obrońcą oraz pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym.
59. **RPO-637707-I/10 z 15.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie uregulowania w aktach prawa powszechnie

obowiązującego statusu osób fizycznych biorących udział w realizacji projektów konkursowych.

60. **RPO-703909-III/12 z 17.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zainicjowania debaty społecznej prowadzącej do uchwalenia nowego prawa pracy.
61. **RPO-687806-I/11 z 18.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie wątpliwości co do interpretacji przepisów prawa oświatowego dotyczących statusu prawnego pełnoletnich uczniów.
62. **RPO-649337-I/10 z 18.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizowania egzaminów wstępnych na aplikacje prawnicze wyłącznie w soboty, co uniemożliwia przystąpienie do tych egzaminów wiernym Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego.
63. **RPO-665890-IV/11 z 25.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości zwrotu kosztów stawiennictwa osób wezwanych do sądu w charakterze świadka.
64. **RPO-676952-I/11 z 25.05.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w sprawie przyznawania płatności rolnośrodowiskowej oraz płatności bezpośrednich.
65. **RPO-693298-IV/12 z 04.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie zaliczania na poczet opłaty rocznej wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego.
66. **RPO-637783-II/10 z 05.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wykonywania kar wobec osób, które nie odbywają prawomocnie orzeczonej kary pozbawienia wolności.
67. **RPO-701275-IV/12 z 05.06.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie realizacji uprawnienia funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu.
68. **RPO-702597-III/12 z 18.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie braku ekwiwalentu dla żołnierzy za

pozostawanie w dyspozycji dowódcy jednostki wojskowej w trakcie pełnienia tzw. dyżuru domowego.

69. **RPO-677872-II/11 z 19.06.2012 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie nieprawidłowości w stosowaniu przez funkcjonariuszy Służby Więziennej wobec osób pozbawionych wolności środków przymusu bezpośredniego.
70. **RPO-698445-V/12 z 19.06.2012 r.** - wystąpienie do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych w sprawie nieujawnienia opinii publicznej listy przedsiębiorców używających w procesie produkcji i przetwarzania żywności tzw. soli wypadowej.
71. **RPO-652021-V/10 z 19.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie ograniczonego dostępu do pytań egzaminacyjnych osób przystępujących do egzaminu na egzaminatora osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi.
72. **RPO-686466-II/11 z 25.06.2012 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie dokumentowania przez Służbę Więzienną faktu przeprowadzenia kontroli osobistej.
73. **RPO-697700-I/12 z 27.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie przypadków przejęcia do prowadzenia publicznych szkół przez spółki komunalne.
74. **RPO-680067-I/11 z 27.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie braku możliwości otrzymania dopłat ze środków unijnych na zalesienie z powodu niezyskania opinii o braku sprzeczności planowanego zalesienia z planami ochrony albo planami zadań ochronnych obszaru Natura 2000.
75. **RPO-670436-I/11 z 29.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie praktyki zawierania umów kontraktacji z plantatorami buraków cukrowych.
76. **RPO-701455-I/12 z 03.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie planowanej likwidacji stołówek w szkołach publicznych.

77. **RPO-702363-I/12 z 03.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie zgodności z Konstytucją art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie określania opłat za udostępnienie informacji publicznej.
78. **RPO-690507-I/11 z 03.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie edukacji o prawach człowieka.
79. **RPO-704469-I/12 z 09.07.2012 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania w sprawie zawartych w podręczniku do nauki języka angielskiego treści naruszających zasadę godności i dyskryminujących kobiety.
80. **RPO-682905-II/11 z 09.07.2012 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zapewnienia osadzonym po przetransportowaniu do innej jednostki penitencjarnej wyżywienia zgodnego z zaleceniami lekarskimi.
81. **RPO-576195-I/07 z 09.07.2012 r.** - wystąpienie do Ambasadora RP w Berlinie w sprawie działań na rzecz pomocy w kontaktach z dziećmi polskim rodzicom po rozwodzie z obywatelami Niemiec.
82. **RPO-679759-III/11 z 12.07.2012 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w sprawie przekraczania przez strażaków dopuszczalnej normy czasu służby.
83. **RPO-707583-I/12 z 17.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, Komendanta Głównego Policji, Prokuratora Generalnego w sprawie działań podejmowanych przez Policję w celu zwalczania przestępstw motywowanych rasizmem, ksenofobią i nietolerancją.
84. **RPO-633226-III/09 z 18.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie nieuzasadnionego zróżnicowania w prawie do renty z tytułu niezdolności do pracy osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne.
85. **RPO-682618-V/11 z 19.07.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie praktyk związanych z oferowaniem oraz zawieraniem umów dożywocia oraz umów renty hipotecznej.

86. **RPO-555284-IV/07 z 19.07.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie wskaźników zmian cen nieruchomości.
87. **RPO-703706-III/12 z 23.07.2012 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie kontroli przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Straży Granicznej w Oddziale Straży Granicznej.
88. **RPO-675467-V/11 z 23.07.2012 r.** - wystąpienie do Rzecznika Praw Dziecka oraz Dyrektora Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w sprawie dostępu małoletnich cudzoziemców przebywających na terenie Polski do nauki i opieki zdrowotnej.
89. **RPO-697716-II/12 z 25.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie trudności w realizacji postanowień sądu rodzinnego o umieszczeniu nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym.
90. **RPO-707433-I/12 z 26.07.2012 r.** - wystąpienie do I Prezesa Sądu Najwyższego w sprawie zapewnienia jak najszerszego dostępu do orzeczeń Sądu Najwyższego.
91. **RPO-640895-II/10 z 26.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie sytuacji osób pozbawionych wolności, konwojowanych przez funkcjonariuszy Policji.
92. **RPO-683319-IV/11 z 30.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie problemów związanych z legalizacją samowoli budowlanej.
93. **RPO-681802-V/11 z 30.07.2012 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie emisji programów skierowanych do mniejszości narodowych i etnicznych na antenie regionalnej TVP.
94. **RPO-696648-II/12 z 31.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie danych zamieszczanych w Krajowym Rejestrze Karnym.

95. **RPO-693699-I/12 z 02.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie sposobu określenia kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym.
96. **RPO-706552-I/12 z 03.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie problemów środowiska językoznawców polonistów wynikających z wprowadzenia tzw. parametryzacji przy ocenie placówek i czasopism naukowych.
97. **RPO-707100-I/12 z 08.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie działań podejmowanych w celu upowszechnienia edukacji przedszkolnej.
98. **RPO-701167-I/12 z 08.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie dostępności infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnościami.
99. **RPO-694611-II/12 z 21.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie umieszczania i oznaczania stacjonarnych urządzeń rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami.
100. **RPO-681228-III/11 z 24.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku możliwości poddania kontroli sądowej prawidłowości ustalenia przez organ rentowy wysokości świadczenia emerytalnego po dokonaniu potrącenia z tytułu prowadzonego przez komornika postępowania egzekucyjnego.
101. **RPO-705058-III/12 z 27.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych, do wiadomości Komendanta Głównego Policji, w sprawie warunków służby pełnionej przez funkcjonariuszy Policji.
102. **RPO-630663-I/09 z 27.08.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w sprawie nieprawidłowości w stosowaniu przez oddziały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ustawy o dostępie do informacji publicznej.
103. **RPO-677872-II/11 z 27.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieprawidłowości dotyczących

stosowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej środków przymusu bezpośredniego wobec osób pozbawionych wolności.

- 104. RPO-697448-VII/12 z 29.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby utworzenia w jednej z jednostek penitencjarnych na południu Polski oddziału ginekologiczno - położniczego.
- 105. RPO-710680-I/12 z 06.09.2012 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie dochodzenia odpowiedzialności autorów niedozwolonych i obraźliwych treści zamieszczonych w Internecie.
- 106. RPO-680042-II/11 z 06.09.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie praktyki stosowania kamer monitorujących zachowanie skazanych w salach do udzielania widzeń bez osoby dozorującej.
- 107. RPO-706111-I/12 z 10.09.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie problemów z uzyskaniem pomocy w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”.
- 108. RPO-699508-I/12 z 10.09.2012 r.** - wystąpienie do Szefa Służby Cywilnej w sprawie obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez pracowników Urzędu Lotnictwa Cywilnego.
- 109. RPO-676765-II/11 z 11.09.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zróżnicowania sytuacji oskarżonych w regulacjach prawa karnego procesowego w zakresie ustalenia przez sąd wysokości kosztów procesu.
- 110. RPO-701275-IV/12 z 11.09.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie realizacji uprawnienia funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu.
- 111. RPO-700316-V/12 z 11.09.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie nieuczciwych praktyk telekomunikacyjnych.
- 112. RPO-712556-V/12 z 14.09.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia, Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Rzecznika

Praw Pacjenta w sprawie realizacji Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.

- 113. RPO-666015-V/11 z 19.09.2012 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie monitorowania poziomu głośności reklam emitowanych w programach radiowych i telewizyjnych.
- 114. RPO-699668-II/12 z 25.09.2012 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie braku odpowiedniej reakcji organów ścigania na kradzieże w sklepach towarów o wartości nieprzekraczającej 250 zł.
- 115. RPO-681395-II/11 z 01.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przepisów uprawniających przedstawicieli organizacji społecznych do udziału w postępowaniu karnym.
- 116. RPO-583307-I/08 z 08.10.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie opóźnień w realizowaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych do wydania aktów wykonawczych.
- 117. RPO-695531-V/12 z 09.10.2012 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie praktyki umieszczania osób małoletnich oraz ich opiekunów w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców.
- 118. RPO-706763-V/12 z 15.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku możliwości pełnienia funkcji pełnomocnika strony w postępowaniu sądowym przez wstępnych spokrewnionych ze stroną w stopniu drugim i trzecim.
- 119. RPO-712258-I/12 z 18.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie problemów związanych z przeniesieniem dzieci sześciolletnich z pierwszej klasy szkoły podstawowej do przedszkoli lub oddziałów przedszkolnych.
- 120. RPO-573182-I/07 z 18.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie pobierania przez niektóre szkoły wyższe nienależnych opłat od studentów za świadczone usługi edukacyjne.

- 121. RPO-696665-V/12 z 19.10.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie odmowy wypłaty świadczeń przez ubezpieczyciela z tytułu umowy dodatkowego grupowego ubezpieczenia na wypadek osierocenia dziecka, w sytuacji, gdy dziecko kształci się za granicą.
- 122. RPO-701167-I/12 z 22.10.2012 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Konferencji Rektorów Polskich Szkół Akademickich oraz Przewodniczącego Konferencji Rektorów Polskich Uczelni Technicznych w sprawie rozważenia wprowadzenia do programów nauczania na kierunkach związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego, zasad uniwersalnego projektowania, w celu zwiększenia dostępności przestrzeni publicznej dla osób niepełnosprawnych.
- 123. RPO-711847-III/12 z 22.10.2012 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie wyników przeprowadzonej przez przedstawiciela Biura Rzecznika Praw Obywatelskich kontroli stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej w wybranych jednostkach penitencjarnych.
- 124. RPO-707572-III/12 z 22.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie braku odpowiedniego skorelowania przepisów podwyższających wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn z przepisami ustawy - Prawo lotnicze, regulującymi wiek emerytalny pilotów zawodowych i liniowych oraz kontrolerów ruchu lotniczego.
- 125. RPO-710972-III/12 z 23.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie stanu przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy 20 Brygady Zmechanizowanej, a także warunków służby i szkolenia.
- 126. RPO-706023-IV/12 z 23.10.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie konieczności uporządkowania ram prawnych procesu reprivatyzacji, zwłaszcza stworzenia jasnych i jednolitych rozwiązań ustawowych.

- 127. RPO-711163-I/12 z 23.10.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Telewizji Polskiej S.A. w sprawie sposobu prezentacji w mediach tematyki dotyczącej osób z niepełnosprawnością.
- 128. RPO-697234-V/12 z 26.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie obowiązujących zasad refundacji leków.
- 129. RPO-689040-V/11 z 02.11.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych w sprawie nieprawidłowej praktyki stosowanej przez Krajową Radę Diagnostów Laboratoryjnych, polegającej na niedoręczaniu uchwał o skreśleniu z listy diagnostów laboratoryjnych oraz niezamieszczaniu pouczeń o przysługujących środkach zaskarżenia.
- 130. RPO-691761-II/11 z 05.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dostępu do akt postępowania karnego rodzica, który nie został dopuszczony do działania w sprawie w charakterze strony.
- 131. RPO-713354-I/12 z 12.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie niezgodnych z prawem uchwał rad gmin powierzających prowadzenie wszystkich lub znacznej części szkół na terenie gminy podmiotom prywatnym.
- 132. RPO-712284-III/12 z 14.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie stanu przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy oraz warunków służby i szkolenia w 23 pułku artylerii oraz 5 pułku artylerii.
- 133. RPO-710382-III/12 z 14.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ustalania długości stażu pracy w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze.
- 134. RPO-715123-III/12 z 14.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie wątpliwości dotyczących przepisu art. 12 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, który nie przewiduje przeprowadzenia naboru przy zatrudnianiu osoby na zastępstwo w związku z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika samorządowego.

- 135. RPO-696507-V/12 z 19.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Obrony Narodowej w sprawie problemu z dostępem do dokumentacji medycznej powstałej w zakładach opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności oraz w zakładach opieki zdrowotnej utworzonych przez Ministra Obrony Narodowej.
- 136. RPO-705003-V/12 z 20.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych kwot zasądzanych przez sądy w związku ze stwierdzeniem przewlekłości postępowania.
- 137. RPO-717174-III/12 z 27.11.2012 r.** - wystąpienie do p/o Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w sprawie wymogów dotyczących dokumentowania uprawnień przysługujących wdowom lub wdowcom po kombatantach i innych osobach uprawnionych.
- 138. RPO-712996-II/12 z 30.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Sprawiedliwości w sprawie problemów z wezwaniami kierowanymi do właścicieli lub posiadaczy pojazdów w związku z przekroczeniem prędkości.
- 139. RPO-680611-V/11 z 04.12.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie praw nabytych po stronie przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odpadów komunalnych oraz sytuacji właścicieli nieruchomości posiadających zawarte z nimi umowy cywilnoprawne.
- 140. RPO-719226-I/12 z 19.12.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie składu Polskiej Rady Języka Migowego.
- 141. RPO-668198-II/11 z 20.12.2012 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie dopuszczalności stosowania przepisów art. 17 ust. 1 pkt 2 oraz art. 38 ust. 1 pkt 1b ustawy o dokumentach paszportowych, określających podstawy odmowy wydania oraz unieważnienia dokumentu paszportowego we wnioskowym trybie

administracyjnym w przypadku, gdy w toku postępowania przygotowawczego nie został zastosowany środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania kraju.

B. Wnioski o podjęcie inicjatywy prawodawczej

- 1. RPO-691993-III/12 z 03.01.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wątpliwości dotyczących przesłanek uprawniających pracownika do nagrody rocznej.
- 2. RPO-691543-I/11 z 05.01.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zapewnienia polskim obywatelom możliwości uczestniczenia w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej, poprzez realizowanie prawa do inicjatywy obywatelskiej.
- 3. RPO-671255-IV/11 z 09.01.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie zmian w ustawie z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.
- 4. RPO-683232-V/11 z 10.01.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków wykonywania przewozu okazjonalnego.
- 5. RPO-688218-V/11 z 12.01.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie prawa niepełnosprawnych konsumentów do uzyskania rzetelnej informacji na temat dostępności i przystosowania obiektów hotelarskich.
- 6. RPO-682499-I/11 z 18.01.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie opłat pobieranych przez szkoły publiczne za pobyt dzieci uczęszczających do tzw. zerówki.
- 7. RPO-693521-V/12 z 18.01.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przeszkód prawnych w przekazywaniu darowizn w postaci leków i wyrobów medycznych przez organizacje zajmujące się dobroczynnością.

8. **RPO-672816-VII/11 z 20.01.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przypadków przedłużających się pobytów nieletnich zatrzymanych w policyjnych izbach dziecka.
9. **RPO-661774-V/10 z 31.01.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących ustawowej definicji przyłącza kanalizacyjnego i wodociągowego.
10. **RPO-667438-II/11 z 01.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przestępstwa znieważenia funkcjonariusza publicznego lub osoby przybranej mu do pomocy.
11. **RPO-550137-II/07 z 01.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie obowiązku zapewnienia osadzonym odpowiednich środków higieny osobistej.
12. **RPO-661873-V/10 z 02.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie sankcji przewidzianych dla sprzedawców paliw opałowych za nieterminowe złożenie zestawień oświadczeń nabywców paliw opałowych o ich przeznaczeniu na cele grzewcze.
13. **RPO-691089-II/11 z 02.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zagadnień związanych z wykonywaniem Europejskiego Nakazu Aresztowania.
14. **RPO-672975-III/11 z 06.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie braku prawnej możliwości zweryfikowania orzeczenia o niezdolności do czynnej służby wojskowej, w związku z zamiarem wstąpienia do Narodowych Sił Rezerwowych.
15. **RPO-668096-II/11 z 07.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie konieczności zapewnienia gwarancji prawa do obrony członkowi składu orzekającego w sytuacji wytknięcia sądowi uchybienia.
16. **RPO-677078-V/11 z 08.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa w sprawie problemu konstytucyjności regulacji prawnej dotyczącej wyboru kandydatów na członków rad nadzorczych spółek

handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa.

- 17. RPO-687526-V/11 z 08.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie braku podstaw prawnych do wprowadzenia przez Naczelną Radę Aptekarską odpłatności za wydawanie zaświadczeń potwierdzających kwalifikacje polskiego farmaceuty.
- 18. RPO-687541-III/11 z 09.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sytuacji prawnej bezrobotnych kobiet po porodzie.
- 19. RPO-683517-V/11 z 09.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie konieczności wprowadzenia jednolitych zasad wykonywania zawodu psychologa.
- 20. RPO-661550-V/10 z 09.02.2012 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie wprowadzonego ograniczenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności.
- 21. RPO-669116-III/11 z 09.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie przepisów określających rodzaje dokumentów potwierdzających uzyskanie kwalifikacji pracownika ochrony, bez uwzględnienia świadectw i dyplomów szkół ministerstwa sprawiedliwości ukończonych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.
- 22. RPO-643623-III/10 z 09.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie okresowych badań lekarskich członków ochotniczej straży pożarnej biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych.
- 23. RPO-661580-V/10 z 15.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie nieobjęcia ulgą rehabilitacyjną wydatków poniesionych na utrzymanie osoby niepełnosprawnej przebywającej w domu pomocy społecznej.
- 24. RPO-686550-IV/11 z 20.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie

ograniczeń w stosowaniu dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów przyznanych na cele mieszkaniowe.

- 25. RPO-681172-II/11 z 22.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stosowania wobec osadzonych środków przymusu bezpośredniego.
- 26. RPO-640895-II/10 z 24.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie zasad konwojowania przez Policję osób pozbawionych wolności.
- 27. RPO-683541-IV/11 z 27.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie odmowy ze strony spółdzielni mieszkaniowych wydawania zbywcom spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zaświadczeń potwierdzających ich prawo do zbywanego lokalu.
- 28. RPO-692914-V/12 z 28.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie podmiotów prowadzących działalność leczniczą na zasadach non profit, która jest traktowana jako działalność gospodarcza.
- 29. RPO-649645-II/10 z 07.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie problemów związanych z funkcjonowaniem w obrocie prawnym przepisu art. 212 k.k. penalizującego czyn zniesławienia.
- 30. RPO-693052-I/12 z 12.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie dostępu do uczestnictwa w lekkoatletycznych zawodach sportowych rangi mistrzostw Polski małoletnich zamieszkałych na stałe w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie.
- 31. RPO-562607-IV/07 z 13.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie zapewnienia ochrony interesów obywateli będących klientami firm deweloperskich w procesie inwestycyjnym.
- 32. RPO-681029-XVIII/11 z 16.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uregulowania statusu prawnego osoby,

która uzyskała zaświadczenie o ukończeniu aplikacji radcowskiej, a nie przystąpiła jeszcze do egzaminu radcowskiego.

- 33. RPO-684314-I/11 z 21.03.2012 r.** - wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie braku sądowej kontroli odmowy wydania komitetowi wyborczemu zaświadczenia uprawniającego do zgłaszania list kandydatów na posłów w kolejnych okręgach wyborczych bez potrzeby uzyskania poparcia wyborców.
- 34. RPO-660929-I/10 z 21.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stanu prac nad regulacją dotyczącą sytuacji prawnej osób transseksualnych.
- 35. RPO-698414-I/12 z 21.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie wątpliwości związanych z ogłoszonym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego konkursem na Krajowe Naukowe Ośrodki Wiodące.
- 36. RPO-683445-II/11 z 21.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie prawnego zagwarantowania osobom pozbawionym wolności, transportowanym z zagranicy, możliwości otrzymania suchego prowiantu oraz napoju z chwilą przejęcia realizacji transportu przez stronę polską.
- 37. RPO-699184-VII/12 z 21.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie systemów karania wychowanków w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.
- 38. RPO-697931-III/12 z 21.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wygaśnięcia prawa do zasiłku stałego przysługującego na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o pomocy społecznej osobie uprawnionej w związku z odbywaniem kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego.
- 39. RPO-606216-V/09 z 21.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie przepisów regulujących sposób przeprowadzania zbiórek publicznych.
- 40. RPO-665405-I/11 z 23.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie wątpliwości dotyczących niektórych

rozwiązań prawnych przyjętych na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

- 41. RPO-661717-IV/10 z 23.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie odpowiedzialności solidarnej najemcy i stale z nim zamieszkujących osób pełnoletnich za zapłatę czynszu i innych należnych opłat.
- 42. RPO-696120-II/12 z 27.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie problemów związanych z brakiem uzasadnień postanowień o odmowie wszczęcia dochodzenia, o jego zawieszeniu lub umorzeniu.
- 43. RPO-529615-IV/06 z 28.03.2012 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP w sprawie zapewnienia osobom eksmitowanym z lokali znajdujących się w dyspozycji organów Policji podobnego standardu ochrony, na jaki mogą liczyć inni lokatorzy.
- 44. RPO-666850-III/11 z 28.03.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ponownego ustalania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych lub ich wysokości.
- 45. RPO-622061-I/09 z 02.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie prac nad nowelizacją prawa prasowego.
- 46. RPO-700485-IV/11 z 03.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie rozwiązania przyjętego w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, zgodnie z którym podmiot uprawniony może żądać wielokrotności wynagrodzenia z tytułu naruszenia majątkowych praw autorskich.
- 47. RPO-675984-III/11 z 04.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie zasad ustalania świadczenia przysługującego żołnierzowi rezerwy, rekompensującego utracone wynagrodzenie ze stosunku pracy lub stosunku służbowego albo dochód z prowadzonej działalności gospodarczej, które mogłyby uzyskać w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych.

- 48. RPO-695531-V/12 z 04.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawie praktyki umieszczania dzieci i małoletnich oraz ich opiekunów w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców.
- 49. RPO-648278-V/10 z 05.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wyeliminowania podwójnej karalności kierowców parkujących swoje pojazdy w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia należnej opłaty za parkowanie.
- 50. RPO-683232-V/11 z 05.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków wykonywania przewozu okazjonalnego.
- 51. RPO-562607-IV/07 z 06.04.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie zapewnienia ochrony interesów obywateli będących klientami firm deweloperskich w procesie inwestycyjnym.
- 52. RPO-665846-II/11 z 11.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia zwrotu kosztów pełnomocnika ustanowionego w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie.
- 53. RPO-683227-IV/11 z 12.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wątpliwości mieszkańców dotyczących instalowania w zasobach mieszkaniowych różnych systemów monitoringu.
- 54. RPO-701283-V/12 z 13.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie odpowiedzialności biura podróży za szkodę niemajątkową poniesioną na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez organizatora imprezy turystycznej.
- 55. RPO-681800-II/11 z 16.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie nieprecyzyjnych przepisów odnoszących się do prawa użycia broni przez strażników leśnych.

- 56. RPO-692930-IV/12 z 17.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie charakteru prawnego planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza.
- 57. RPO-584559-I/08 z 19.04.2012 r.** - wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie ustawowej regulacji prawa do petycji.
- 58. RPO-663026-XVIII/10 z 19.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia oraz Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie realizacji przez Policję doprowadzeń sprawców pomiędzy zakładami psychiatrycznymi i zakładami leczenia odwykowego przeznaczonymi do wykonywania środków zabezpieczających.
- 59. RPO-701253-III/12 z 20.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kryteriów przyznawania odpraw dla pracowników zwalnianych w ramach zwolnień grupowych.
- 60. RPO-548427-IV/07 z 30.04.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości opłaty stosunkowej uiszczanej przy egzekucji komorniczej.
- 61. RPO-701462-I/12 z 08.05.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji w sprawie wątpliwości interpretacyjnych, jakie budzą przepisy dotyczące partii politycznych.
- 62. RPO-632466-IV/09 z 10.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niespójności regulacji dotyczącej wydawania odpisów z ksiąg wieczystych.
- 63. RPO-601727-I/08 z 11.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizowania w szkołach lekcji etyki.
- 64. RPO-696969-II/12 z 15.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie możliwości gromadzenia przez osoby pozbawione wolności środków pieniężnych na rachunku bankowym, przeznaczonych na utrzymanie po zwolnieniu z zakładu karnego.
- 65. RPO-688759-I/11 z 15.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie braku przepisów wykonawczych umożliwiających uczelniom niepublicznym uzyskanie dotacji przewidzianych w ustawie - Prawo o szkolnictwie wyższym.

- 66. RPO-698961-III/12 z 15.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad przyznawania zwrotu kosztów dojazdu policjantom dojeżdżającym do miejsca pełnienia służby z miejscowości pobliskiej.
- 67. RPO-702126-III/12 z 15.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie braku ustawowych regulacji dotyczących ochrony podczas służby bezpieczeństwa i zdrowia funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu.
- 68. RPO-654450-I/10 z 15.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie rekrutacji dzieci do przedszkoli publicznych.
- 69. RPO-674986-IV/11 z 16.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie podstaw prawnych zawieszenia postępowania cywilnego w przypadku skierowania przez sąd pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.
- 70. RPO-696768-III/12 z 17.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku możliwości uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego przez osoby niepełnosprawne w wieku powyżej 16 roku życia.
- 71. RPO-695263-IV/12 z 25.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie obliczania terminów w postępowaniu cywilnym, w sytuacji gdy ostatni dzień terminu przypada na sobotę.
- 72. RPO-687085-I/11 z 28.05.2012 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania w sprawie funkcjonowania ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.
- 73. RPO-695531-V/12 z 31.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie praktyki umieszczania małoletnich cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców.
- 74. RPO-703919-V/12 z 31.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wątpliwości powstających na tle przepisów regulujących przyjęcie pacjenta do szpitala psychiatrycznego bez jego zgody.

- 75. RPO-699184-VII/12 z 31.05.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie systemów karania wychowanków w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.
- 76. RPO-693511-I/12 z 05.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie niekompletności uregulowań prawnych dotyczących obiegu informacji publicznej zawierającej dane osobowe na stronach internetowych urzędów oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.
- 77. RPO-681257-V/11 z 05.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia oraz Ministra Sprawiedliwości w sprawie pomocy prawnej dla osoby chorej psychicznie będącej stroną postępowania w przedmiocie przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym.
- 78. RPO-697755-II/12 z 11.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Edukacji Narodowej w sprawie przedłużania przez sąd rodzinny, bez zgody nieletniego, który ukończył 18 lat przed zakończeniem roku szkolnego, pobytu w młodzieżowym ośrodku wychowawczym na okres do zakończenia roku szkolnego.
- 79. RPO-549056-IV/07 z 13.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa w sprawie odszkodowań za grunty warszawskie.
- 80. RPO-690581-III/11 z 14.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad ustalania dochodu rodziny ubiegającej się o świadczenia z pomocy społecznej, w sytuacji gdy członkiem rodziny jest niepełnosprawne dziecko będące podopiecznym fundacji gromadzącej środki na jego leczenie i rehabilitację na oddzielnym koncie bankowym fundacji.
- 81. RPO-690141-V/11 z 15.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie dwóch różnych terminów prekluzyjnych, po upływie których nie uwzględnia się przy określeniu obywatelstwa dziecka zmian w ustaleniu osoby jednego z rodziców.
- 82. RPO-626362-V/09 z 15.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie braku

przepisów określających dopuszczalny poziom hałasu emitowanego przez generatory dźwięku i głośniki wysyłające sygnały ostrzegawcze, w które wyposażone są pojazdy uprzywilejowane.

- 83. RPO-659487-II/10 z 19.06.2012 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie przepisów dotyczących dopuszczalnej masy przesyłki listowej ekonomicznej, ograniczających prawa osób pozbawionych wolności.
- 84. RPO-695262-V/12 z 19.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie oceny funkcjonowania upadłości konsumenckiej uregulowanej w ustawie Prawo upadłościowe i naprawcze.
- 85. RPO-680027-II/11 z 21.06.2012 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości w sprawie braku możliwości zaskarżenia decyzji sądu negatywnie ustosunkowującej się do kwestii wznowienia postępowania z przyczyn określonych w art. 542 § 3 Kodeksu postępowania karnego.
- 86. RPO-675716-IV/11 z 25.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie uciążliwości związanych z realizowaniem inwestycji w zakresie dróg publicznych dla mieszkańców terenów przylegających do tych dróg.
- 87. RPO-681029-XVIII/11 z 25.06.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie statusu prawnego osoby, która uzyskała zaświadczenie o ukończeniu aplikacji radcowskiej, a nie przystąpiła jeszcze do egzaminu radcowskiego.
- 88. RPO-653259-IV/10 z 25.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie braku przepisów nakazujących informowanie właścicieli nieruchomości o dokonanych z urzędu zmianach wpisów odnoszących się do ich nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków.
- 89. RPO-696889-III/12 z 27.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie braku regulacji dotyczącej zwrotu

kosztów usług opiekuńczych, o których mowa w art. 50 ustawy o pomocy społecznej.

- 90. RPO-595750-II/08 z 27.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie implementacji do polskiego systemu prawnego postanowień Konwencji Rady Europy z dnia 23 listopada 2001 r. o cyberprzestępczości oraz Protokołu dodatkowego do tej Konwencji.
- 91. RPO-691840-I/11 z 29.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie zawieszenia rektora wyższej uczelni w wypełnianiu obowiązków rektorskich w sytuacji wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego z oskarżenia publicznego.
- 92. RPO-654000-IV/10 z 29.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie realizacji uprawnień procesowych przez uczestników postępowania cywilnego, przebywających za granicą.
- 93. RPO-685058-IV/11 z 29.06.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie problemów osób niepełnosprawnych intelektualnie i chorych psychicznie, w tym w kwestii ubezwłasnowolnienia i zasadności całkowitego pozbawienia osób ubezwłasnowolnionych zdolności do czynności prawnych.
- 94. RPO-690777-IV/11 z 03.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym.
- 95. RPO-703014-II/12 z 03.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kompensaty państwowej dla ofiar przestępstw.
- 96. RPO-702889-III/12 z 09.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulacji prawnych dotyczących przeniesienia sędziego w stan spoczynku.
- 97. RPO-661873-V/10 z 13.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie sankcji przewidzianych w ustawie o podatku akcyzowym wobec sprzedawców paliw opałowych za nieterminowe złożenie zestawień oświadczeń nabywców paliw opałowych o ich przeznaczeniu na cele grzewcze.

- 98. RPO-679585-V/11 z 13.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie wymierzania przez Inspekcję Ochrony Środowiska administracyjnych kar pieniężnych oraz ich egzekwowania.
- 99. RPO-706202-V/12 z 13.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wprowadzenia regulacji, która uprawniałaby funkcjonariuszy Straży Granicznej pełniących służbę na lotniskach do bezpłatnego parkowania swoich pojazdów na terenie portów lotniczych.
- 100. RPO-631655-II/09 z 18.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie problemu ograniczonych możliwości uchYLENIA prawomocnego mandatu karnego.
- 101. RPO-704030-I/12 z 19.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie procedury weryfikacyjnej zmierzającej do wydania akredytacji dla kandydata na wolontariusza podczas EURO 2012.
- 102. RPO-686788-IV/11 z 19.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie trybu ustalania i wypłaty odszkodowania za działki wydzielone pod drogi publiczne.
- 103. RPO-706428-I/12 z 23.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie problemów z uzyskaniem przez osoby przebywające w zakładach karnych odpisu skróconego aktu urodzenia, niezbędnego do wstąpienia w związek małżeński.
- 104. RPO-674626-V/11 z 24.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie braku w obowiązujących przepisach regulacji określających tryb kierowania pracowników na dodatkowe badania profilaktyczne.
- 105. RPO-702934-II/12 z 26.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przepisów dotyczących rozpoznawania skarg i wniosków skazanych.

- 106. RPO-522661-II/06 z 31.07.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dochodzenia roszczeń regresowych przysługujących Skarbowi Państwa na podstawie art. 557 k.p.k.
- 107. RPO-709322-III/12 z 01.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie regulacji prawnej zawartej w ustawie - Prawo o szkolnictwie wyższym, przewidującej wygaśnięcie stosunku pracy mianowanego nauczyciela akademickiego zatrudnionego w uczelni publicznej, ze względu na osiągnięcie określonego wieku.
- 108. RPO-707995-I/12 z 03.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie nierówności w systemie otrzymywania stypendiów socjalnych.
- 109. RPO-577511-I/08 z 07.08.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ratyfikacji Europejskiej Konwencji Bioetycznej.
- 110. RPO-689924-V/11 z 07.08.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w sprawie ochrony danych podmiotów umieszczonych w wykazie wykonawców wykluczonych z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
- 111. RPO-710146-V/12 z 13.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zapewnienia ubezpieczonym dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.
- 112. RPO-549056-IV/07 z 21.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie odszkodowań za grunty warszawskie.
- 113. RPO-707225-I/12 z 27.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie rozważenia wprowadzenia zmian do przepisów rozporządzeń w celu umożliwienia dostosowania formy egzaminów dla tłumaczy przysięgłych oraz egzaminów wstępnych i kończących aplikację ogólną, adwokacką, radcowską i notarialną do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.
- 114. RPO-638402-VII/10 z 28.08.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wątpliwości dotyczących podstaw prawnych

instalowania kamer telewizji przemysłowej (monitoringu) w izbach wytrzeźwień.

- 115. RPO-649338-I/10 z 06.09.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie nieprawidłowości w rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”.
- 116. RPO-69910-III/12 z 11.09.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad ustalania dochodu na potrzeby ustawy o pomocy społecznej, dla osób pobierających świadczenie honorowe.
- 117. RPO-569428-V/07 z 14.09.2012 r.** - wystąpienie do p.o. Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie braku prawnej możliwości rozsypywania szczątków pochodzących ze spopielenia zwłok w ogrodach pamięci, urządzanych na terenach cmentarzy.
- 118. RPO-710359-V/12 z 17.09.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie braku w obowiązujących przepisach normy prawnej, z której wynikałby obowiązek szpitali zapewnienia pacjentom zakwaterowania i żywienia.
- 119. RPO-665853-I/11 z 21.09.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie rozważenia podjęcia inicjatywy legislacyjnej w kwestii umożliwienia rejestrowania przez strony przebiegu rozprawy w postępowaniu cywilnym.
- 120. RPO-700835-I/12 z 25.09.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych regulujących dostęp do akt sprawy administracyjnej oraz doręczanie uzasadnień przez sądy administracyjne.
- 121. RPO-712890-V/12 z 25.09.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie ustalania wysokości opłaty manipulacyjnej oraz opłaty za czynności egzekucyjne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
- 122. RPO-702876-III/12 z 26.09.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie konieczności zmiany przepisów

rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości regulujących opłaty za czynności adwokackie i radcowskie w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy.

- 123. RPO-691484-I/11 z 03.10.2012 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie uregulowania sytuacji prawnej działkowców.
- 124. RPO-696259-IV/12 z 03.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie funkcjonowania przepisów wprowadzających możliwość wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego oraz spółdzielnie mieszkaniowe przy udziale preferencyjnego kredytu.
- 125. RPO-713684-II/12 z 04.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy - Prawo o ruchu drogowym, upoważniających ministra właściwego do spraw transportu do uregulowania w rozporządzeniu zadań Inspekcji Transportu Drogowego polegających na gromadzeniu, przetwarzaniu, udostępnianiu i usuwaniu danych i obrazów pojazdów naruszających przepisy ruchu drogowego.
- 126. RPO-638116-IV/10 z 10.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie problemu wszczynania i prowadzenia egzekucji zaległych opłat za używanie lokalu mieszkalnego i opłat pośrednich wobec osób zajmujących lokale mieszkalne w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.
- 127. RPO-538505-V/06 z 10.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie skarg obywateli zamieszkujących w pobliżu zakładów przemysłowych wytwarzających uciążliwe immisje zapachowe.
- 128. RPO-709311-II/12 z 10.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przypadków drastycznego traktowania lokatorów przez nowych właścicieli budynku, w celu zmuszenia ich do opuszczenia mieszkań.

- 129. RPO-692622-II/12 z 11.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie systemu kar orzekanych za popełnienie czynów spenalizowanych w art. 27 a ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym.
- 130. RPO-712862-III/12 z 12.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie problemu zróżnicowania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli psychologów, pedagogów, logopedów i doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.
- 131. RPO-710359-V/12 z 18.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie braku w obowiązujących przepisach normy prawnej, z której wynikałby obowiązek szpitali zapewnienia pacjentom zakwaterowania i wyżywienia.
- 132. RPO-713812-III/12 z 23.10.2012 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w sprawie prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw.
- 133. RPO-712795-I/12 z 23.10.2012 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania w sprawie braku równowagi w obsadzaniu wyższych stanowisk w przedsiębiorstwach ze względu na płeć.
- 134. RPO-707570-III/12 z 26.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie braku jednolitych kryteriów w zakresie przyjmowania kandydatów do Państwowej Straży Pożarnej, z uwzględnieniem zasady równego traktowania.
- 135. RPO-706913-V/12 z 26.10.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie problemu pominięcia lekarzy geriatrów w wykazie lekarzy upoważnionych do wystawiania zleceń na wydanie niektórych przedmiotów ortopedycznych oraz środków pomocniczych.

- 136. RPO-694163-V/12 z 02.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie doręczania przesyłek sądowych.
- 137. RPO-686541-IV/11 z 06.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie problemu współwystępowania w obrocie prawnym kilku prawomocnych postanowień spadkowych po tym samym spadkodawcy.
- 138. RPO-631312-IV/09 z 08.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie problemów właścicieli mieszkań z realizacją prawomocnego wyroku eksmisyjnego.
- 139. RPO-669340-V/11 z 08.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie skrócenia okresu przechowywania paragonów fiskalnych przez podatników - przedsiębiorców.
- 140. RPO-707696-I/12 z 08.11.2012 r.** - wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie ogłoszeń publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, zawierających prywatne adresy osób fizycznych.
- 141. RPO-678657-V/11 z 13.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie regulacji ustawy - Prawo farmaceutyczne, określającej granicę wieku dla pełnienia funkcji kierownika apteki.
- 142. RPO-706860-IV/12 z 14.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie procedury dokonywania wpisów do gminnej ewidencji zabytków.
- 143. RPO-715377-I/12 z 19.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie uwzględnienia w prawie budowlanym zasad uniwersalnego projektowania.
- 144. RPO-663459-V/10 z 19.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie podwójnych sankcji za uczestnictwo w grze hazardowej.
- 145. RPO-716816-II/12 z 20.11.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie konstytucyjności przepisów regulujących

dokonywanie kontroli osobistej oraz przeszukiwania pojazdów przez funkcjonariuszy publicznych.

- 146. RPO-574622-IV/07 z 04.12.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie mankamentów regulacji prawnych dotyczących wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu.
- 147. RPO-714827-V/12 z 07.12.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie przepisów dopuszczających stosowanie detencji wobec cudzoziemców oraz warunków pobytowych panujących w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców.
- 148. RPO-695531-V/12 z 12.12.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie stosowania detencji wobec małoletnich cudzoziemców.
- 149. RPO-559956-I/07 z 13.12.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie organizowania zgromadzeń na terenie uczelni przez pracowników, doktorantów oraz studentów.
- 150. RPO-713982-XVIII/12 z 27.12.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie problemu dotyczącego stwierdzenia zgonu przez lekarza w razie śmierci osoby poza jej miejscem zamieszkania, gdy nie można ustalić lekarza rodzinnego, poza zakładem opieki zdrowotnej bądź śmierci, która nie nastąpiła w wyniku wypadku lub przestępstwa.
- 151. RPO-563259-V/07 z 30.12.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie dostępu ubezpieczonych do zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.

**Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego
– art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO**

a) Złożone w okresie 1.01.2012 r. – 31.12.2012 r.

- 1. RPO-690235-III/11 z 13.02.2012 r.** - w sprawie wprowadzonych w 2012 roku przepisów dotyczących tzw. waloryzacji kwotowej świadczeń emerytalno-rentowych. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12).
- 2. RPO-672825-VII/11 z 28.02.2012 r.** - w sprawie stosowania systemu kar i nagród w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt U 1/12).
- 3. RPO-546639-IV/06 z 26.03.2012 r.** - w sprawie ponoszenia przez spółdzielnię mieszkaniową kosztów postępowania w przypadku wystąpienia z powództwem przez osobę uprawnioną do żądania ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu w razie bezczynności spółdzielni. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt K 18/12).
- 4. RPO-701633-II/12 z 27.04.2012 r.** - w sprawie uprawnień Służby Celnej do pozyskiwania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych.
- 5. RPO-680024-II/11 z 27.04.2012 r.** - w sprawie Krajowego Systemu Informacji Policji.
- 6. RPO-691496-V/11 z 27.06.2012 r.** - w sprawie konstytucyjności przepisów regulujących materię koncesji na rozpowszechnianie programów.
- 7. RPO-669547-IV/11 z 12.07.2012 r.** - w sprawie ustalania opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

8. **RPO-671700-V/11 z 23.07.2012 r.** - w sprawie ograniczenia wykonywania zawodu fizyka medycznego przez przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej.
9. **RPO-706476-II/12 z 26.07.2012 r.** - w sprawie braku możliwości zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu karnego zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy.
10. **RPO-699520-I/12 z 31.07.2012 r.** - w sprawie systemu oceniania oraz przeprowadzania egzaminów zewnętrznych w szkołach.
11. **RPO-668772-IV/11 z 01.08.2012 r.** - w sprawie braku ustawowej regulacji zasad rozliczeń wkładów mieszkaniowych zwracanych uprawnionym w sytuacji, gdy lokal nie może być zbyty w drodze przetargu.
12. **RPO-654450-I/10 z 14.09.2012 r.** - w sprawie braku ustawowych regulacji odnoszących się do przeprowadzania rekrutacji do przedszkoli i szkół publicznych.
13. **RPO-686330-I/11 z 04.10.2012 r.** - w sprawie stypendiów dla studentów studiujących na więcej niż jednym kierunku studiów.
14. **RPO-704778-III/12 z 22.10.2012 r.** - w sprawie braku możliwości skorzystania z prawa do sprawowania opieki nad dzieckiem do lat 14 przez policjanta - mężczyznę, w sytuacji gdy wychowuje dziecko wspólnie z kobietą niebędącą funkcjonariuszem policji.
15. **RPO-715862-V/12 z 12.11.2012 r.** - w sprawie niezgodności z Konstytucją RP przepisu ustawy o transporcie kolejowym w zakresie, w jakim nie określa horyzontu czasowego obowiązku dostosowania stacji, peronów kolejowych i taboru kolejowego do potrzeb osób o ograniczonej sprawności ruchowej.
16. **RPO-716418-V/12 z 20.11.2012 r.** - w sprawie niezgodności z Konstytucją art. 140 par. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa dotyczącego tzw. „milczącej” interpretacji podatkowej.

17. **RPO-649645-II/10 z 22.11.2012 r.** - w sprawie przepisów przewidujących karę pozbawienia wolności za przestępstwo zniesławienia.
18. **RPO-707447-I/12 z 03.12.2012 r.** - w sprawie przepisu Kodeksu wyborczego, uniemożliwiającego osobom niepełnosprawnym sprawowanie funkcji w organach władzy lokalnej.
19. **RPO-717583-V/12 z 03.12.2012 r.** - w sprawie przeprowadzania kontroli osobistej cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych lub aresztach w celu wydalenia.

b) Złożone wcześniej – rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny w okresie 1.01.2012 r. – 31.12.2012 r.

1. **RPO-514676-V/05 z 05.09.2008 r.** - w sprawie zasad opodatkowania alimentów wypłacanych na rzecz osób innych niż dzieci (sygn. akt K 27/08). **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 29 marca 2012 r., sygn. akt K 27/08).
2. **RPO-596434-III/08 z 29.06.2009 r.** - w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (sygn. akt U 3/09). **Postępowanie umorzone** ze względu na utratę mocy obowiązującej przez zaskarżony akt normatywny (postanowienie z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt U 3/09).
3. **RPO-563719-IV/07 z 18.01.2010 r.** - w sprawie ograniczonej kognicji sądów administracyjnych w sprawach inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz ograniczenia prawa do słusznego odszkodowania za nieruchomością zajęta pod drogę. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10).
4. **RPO-641848-I/10 z 04.03.2010 r.** - w sprawie postępowań dyscyplinarnych adwokatów, radców prawnych, notariuszy i

prokuratorów. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 25 czerwca 2012 r., sygn. akt K 9/10).

5. **RPO-666850-III/11 z 10.02.2011 r.** - w sprawie zasad ponownego ustalania prawa do emerytury lub renty. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11).
6. **RPO-647252-III/10 z 14.03.2011 r.** - w sprawie świadczenia socjalnego dla funkcjonariuszy Służby Celnej w postaci przejazdu pociągiem „Inter Regio” na koszt urzędu. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt U 1/11).
7. **RPO-571581-II/07 z 29.03.2011 r.** - w sprawie braku wytycznych ustawowych dotyczących kryteriów ustalania maksymalnej wysokości opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11).
8. **RPO-625338-I/09 z 20.06.2011 r.** - w sprawie wyłączenia prawa członka Polskiego Związku Łowieckiego ukaranego karą inną niż pociągającą za sobą utratę członkostwa w zrzeszeniu, do wniesienia odwołania do sądu. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11).
9. **RPO-662364-II/10 z 18.07.2011 r.** - w sprawie zasad porozumiewania się podejrzanego tymczasowo aresztowanego ze swoim obrońcą. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 10 grudnia 2012 r., sygn. akt K 25/11).
10. **RPO-665402-III/11 z 28.07.2011 r.** - w sprawie wysokości dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt K 28/11).
11. **RPO-691183-II/11 z 28.12.2011 r.** - w sprawie sposobu korzystania przez organ dokonujący zatrzymania z uprawnienia do obecności podczas rozmowy zatrzymanego z adwokatem. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt K 37/11).

**Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem
Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ust. 2
ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o
RPO**

a) Zgłoszenie w okresie 1.01.2012 r. – 31.12.2012 r.

- 1. RPO-609494-II/09 z 12.04.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Roberta B. dotyczącej stosowania tymczasowego aresztowania przez okres przekraczający 2 lata, po uchyleniu wyroku wydanego przez sąd pierwszej instancji. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt SK 3/12).
- 2. RPO-697713-I/12 z 16.04.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Danuty G. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 30 października 2012 r., sygn. akt SK 8/12).
- 3. RPO-699093-IV/12 z 07.05.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Bogumiły H. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. akt SK 13/12).
- 4. RPO-701708-IV/12 z 11.05.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 9 października 2012 r., sygn. akt SK 22/12).
- 5. RPO-699562-V/12 z 14.05.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Spółki z o.o. (sygn. akt SK 14/12).
- 6. RPO-706282-I/12 z 09.07.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Wiesława T. (sygn. akt SK 8/11).
- 7. RPO-705207-II/12 z 16.07.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Małgorzaty S. dotyczącej zaskarżenia

postanowienia w przedmiocie kosztów procesu karnego zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy (sygn. akt SK 33/12).

8. **RPO-706283-IV/12 z 01.08.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Ryszarda P. (sygn. akt SK 36/12).
9. **RPO-678392-IV/11 z 20.08.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Wiesławy M. (sygn. akt SK 14/11).
10. **RPO-709488-IV/12 z 17.09.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Tomasza W. dotyczącej braku możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji (sygn. akt SK 47/12).
11. **RPO-712955-IV/12 z 15.11.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Marka J. (sygn. akt SK 52/12).
12. **RPO-713977-II/12 z 29.11.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Andrzeja P. (sygn. akt SK 54/12).

b) Zgłoszenie w okresie wcześniejszym – skargi konstytucyjne rozpoznane w okresie 1.01.2012 r. – 31.12.2012 r.

1. **RPO-589349-III/08 z 18.03.2009 r.** - zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Zofii Sz. dotyczącej roszczeń odszkodowawczych związanych z bezprawnym rozwiązaniem umowy o pracę za wypowiedzeniem. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 6 marca 2012 r., sygn. akt SK 3/09).
2. **RPO-596582-II/08 z 16.07.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Krzysztofa P. dotyczącej zasad postępowania z materiałami kontroli operacyjnej. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 7/10).
3. **RPO-650338-II/10 z 26.08.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Małgorzaty K. dotyczącej braku

przesłanek przyznania lub odmowy zasądzenia na rzecz skarżącego odszkodowania za przewlekłość postępowania. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 17 września 2012 r., sygn. akt SK 12/10) ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia.

4. **RPO-655817-IV/10 z 17.11.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Henryka C. dotyczącej przedawnienia roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt SK 18/10).
5. **RPO-628295-II/09 z 30.12.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Zygmunta G. dotyczącej braku możliwości przywrócenia terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z dnia 25 września 2012 r., sygn. akt SK 28/10).
6. **RPO-661691-II/10 z 12.01.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Beaty S. dotyczącej sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy państwowej, służbowej albo związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt SK 25/10).
7. **RPO-662011-IV/10 z 17.01.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt SK 29/10).
8. **RPO-682888-IV/11 z 08.11.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Rafała F. dotyczącej braku możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 30 października 2011 r., sygn. akt SK 20/11).

9. **RPO-668084-II/11 z 15.11.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Zbigniewa G.-O. dotyczącej ustanowienia górnej granicy wynagrodzenia dla biegłego wydającego opinię z zakresu medycyny. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt SK 24/11).

**Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego
o wykładnię przepisów**

a) Złożone w okresie 01.01.2012 r. – 31.12.2012 r.

- 1. RPO-682783-I/11 z 12.07.2012 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, dotyczących ustanawiania w uchwałach rad gmin ulg w opłatach za pobyt w przedszkolu publicznym drugiego lub kolejnych dzieci z tej samej rodziny. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt I OPS 6/12).
- 2. RPO-666380-I/11 z 04.09.2012 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących charakteru terminu określonego w przepisie art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 29 października 2012 r., sygn. akt II GPS 3/12).

Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne**a) Złożone w okresie 01.01.2012 r. – 31.12.2012 r.**

- 1. RPO-697013-III/12 z 20.02.2012 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczących roszczeń przysługujących członkowi zarządu spółki kapitałowej zatrudnionemu w charakterze pracownika na podstawie umowy o pracę, którą rozwiązano niezgodnie z prawem. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt III PZP 3/12).
- 2. RPO-705610-I/12 z 22.06.2012 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego co do charakteru prawnego transkrypcji zagranicznych aktów stanu cywilnego. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt III CZP 58/12).
- 3. RPO-702362-I/12 z 27.08.2012 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczących przepisów proceduralnych stosowanych w toku postępowania sądowego przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych rozpatrującym odwołanie od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego biegłych rewidentów.
- 4. RPO-705488-IV/12 z 03.10.2012 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczących możliwości uznania za warunek, w rozumieniu art. 89 Kodeksu cywilnego, zastrzeżenia uzależniającego skutki czynności prawnej od zdarzenia stanowiącego spełnienie świadczenia (wykonanie zobowiązania).
- 5. RPO-714575-III/12 z 24.10.2012 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczących

dopuszczalności złożenia przez zakładową organizację związkową po upływie terminu przewidzianego w art. 25 (1) ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, informacji o łącznej liczbie członków zrzeszonych w tej organizacji.

6. **RPO-695532-II/12 z 30.10.2012 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczących charakteru przestępstwa określonego w art. 231 § 1 Kodeksu karnego (przestępstwo nadużycia władzy).

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2012 r. – 31.12.2012 r.

1. **RPO-652908-II/10 z 06.10.2011 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie podstaw do zastosowania (przedłużenia stosowania) tymczasowego aresztowania. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt I KZP 18/11).
2. **RPO-686541-IV/11 z 18.10.2011 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie trybu zmiany lub uchylenia prawomocnych postanowień stwierdzających nabycie spadku po tym samym spadkodawcy. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt III CZP 81/11).
3. **RPO-644482-IV/10 z 03.11.2011 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych dotyczących konsekwencji nieuchwalenia zmiany statutów lub niedokonania zgłoszenia takiej zmiany do Krajowego Rejestru Sądowego w spółdzielniach mieszkaniowych, w których w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, najwyższym organem było zebranie przedstawicieli. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt III CZP 84/11).

Załącznik Nr 7

Kasacje w sprawach karnych

a) Złożone w okresie 1.01.2012 r. – 31.12.2012 r.

lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-695315-II/12	07.02.2012 r.	19.04.2012 r.	III KK 53/12	uwzgl.
2.	RPO-674746-II/11	08.02.2012 r.	24.05.2012 r.	V KK 49/12	uwzgl.
3.	RPO-676824-II/11	16.02.2012 r.	03.04.2012 r.	IV KK 49/12	uwzgl.
4.	RPO-686377-II/11	28.02.2012 r.			w toku
5.	RPO-680855-II/11	07.03.2012 r.	12.09.2012 r.	V KK 85/12	uwzgl.
6.	RPO-586662-II/08	27.03.2012 r.			w toku
7.	RPO-623119-II/09	27.03.2012 r.	20.06.2012 r.	V KK 116/12	uwzgl.
8.	RPO-663329-II/10	29.03.2012 r.	17.10.2012 r.	IV KK 99/12	uwzgl.
9.	RPO-670596-II/11	11.04.2012 r.	24.04.2012 r.	II KK 83/12	uwzgl.
10.	RPO-701135-II/12	30.05.2012 r.	29.08.2012 r.	V KK 203/12	uwzgl.
11.	RPO-667874-II/11	31.05.2012 r.	26.09.2012 r.	V KK 209/12	uwzgl.
12.	RPO-692440-II/12	05.06.2012 r.	01.08.2012 r.	III KK 210/12)	uwzgl.
13.	RPO-698784-II/12	05.06.2012 r.	04.10.2012 r.	IV KK 180/12	uwzgl.
14.	RPO-691765-II/11	12.06.2012 r.			w toku
15.	RPO-688310-II/11	20.06.2012 r.	11.07.2012 r.	II KK 162/12	uwzgl.
16.	RPO-683672-II/11	12.07.2012 r.	25.10.2012 r.	IV KK 225/12	oddal.
17.	RPO-693278-II/12	12.07.2012 r.	25.10.2012 r.	IV KK	oddal.

				226/12	
18.	RPO-678322-II/11	12.07.2012 r.	13.09.2012 r.	III KK 255/12	uwzgl.
19.	RPO-697925-II/12	13.07.2012 r.	22.11.2012 r.	V KK 265/12	uwzgl.
20.	RPO-698286-II/12	08.08.2012 r.	26.09.2012 r.	II KK 219/12	uwzgl.
21.	RPO-671098-II/11	09.08.2012 r.	26.09.2012 r.	II KK 220/12	uwzgl.
22.	RPO-698374-II/12	10.08.2012 r.			w toku
23.	RPO-708473-II/11	21.08.2012 r.	13.09.2012 r.	III KK 297/12	uwzgl.
24.	RPO-710035-II/12	27.09.2012 r.			w toku
25.	RPO-682570-II/11	27.09.2012 r.			w toku
26.	RPO-704316-II/12	27.09.2012 r.	20.11.2012 r.	II KK 267/12	uwzgl.
27.	RPO-698610-II/12	27.09.2012 r.	06.12.2012 r.	V KK 364/12	uwzgl.
28.	RPO-685026-II/11	04.10.2012 r.	20.11.2012 r.	II KK 275/12	uwzgl.
29.	RPO-691395-II/11	09.10.2012 r.			w toku
30.	RPO-692513-II/12	18.10.2012 r.	20.11.2012 r.	II KK 287/12	uwzgl.
31.	RPO-707652-II/12	19.10.2012 r.			w toku
32.	RPO-711478-II/12	07.11.2012 r.			w toku
33.	RPO-709380-II/12	19.11.2012 r.			w toku
34.	RPO-695681-II/12	20.11.2012 r.			w toku
35.	RPO-677098-II/11	21.11.2012 r.			w toku
36.	RPO-700794-II/12	23.11.2012 r.			w toku
37.	RPO-669878-II/11	30.11.2012 r.			w toku
38.	RPO-716889-II/12	05.12.2012 r.			w toku

39.	RPO-713955-II/12	05.12.2012 r.			w toku
40.	RPO-712866-II/12	12.12.2012 r.			w toku
41.	RPO-694904-II/12	12.12.2012 r.			w toku
42.	RPO-707384-II/12	18.12.2012 r.			w toku
43.	RPO-708773-II/12	19.12.2012 r.			w toku

b) Kasacje wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2012 r. –
31.12.2012 r.

p.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-509551-II/05	14.07.2011 r.	16.02.2012 r.	III KK 253/11	uwzgl.
2.	RPO-638260-II/10	21.07.2011 r.	14.02.2012 r.	V KK 264/11	uwzgl.
3.	RPO-670311-II/11	25.07.2011 r.	15.03.2012 r.	V KK 266/11	oddal.
4.	RPO-669387-II/11	26.07.2011 r.	09.01.2012 r.	III KK 268/11	oddal.
5.	RPO-629828-II/09	27.07.2011 r.	21.03.2012 r.	II KK 189/11	uwzgl.
6.	RPO-637146-II/09	28.07.2011 r.	07.03.2012 r.	III KK 272/11	uwzgl.
7.	RPO-624347-II/09	29.07.2011 r.	09.01.2012 r.	III KK 276/11	uwzgl.
8.	RPO-664700-II/11	25.08.2011 r.	02.02.2012 r.	IV KK 273/11	oddal.
9.	RPO-662791-II/10	25.08.2011 r.	20.04.2012 r.	III KK 302/11	uwzgl.
10.	RPO-669110-II/11	16.09.2011 r.	04.04.2012 r.	III KK 339/11	bez rozpozn
11.	RPO-663696-II/10	22.09.2011 r.	08.05.2012 r.	III KK 347/11	uwzgl.
12.	RPO-666755-II/11	26.09.2011 r.	18.01.2012 r.	IV KK 316/11	uwzgl.
13.	RPO-668166-II/11	04.10.2011 r.	16.05.2012 r.	II KK 265/11	oddal.

14.	RPO-673121-II/11	05.10.2011 r.	02.03.2012 r.	V KK 358/11	uwzgl.
15.	RPO-674972-II/11	13.10.2011 r.	31.05.2012 r.	III KK 379/11	oddal.
16.	RPO-683110-II/11	14.10.2011 r.	01.03.2012 r.	II KK 277/11	oddal.
17.	RPO-659761-II/10	19.10.2011 r.	23.02.2012 r.	III KK 386/11	uwzgl.
18.	RPO-591587-II/08	24.10.2011 r.	20.01.2012 r.	III KK 391/11	uwzgl.
19.	RPO-675074-II/11	27.10.2011 r.	17.01.2012 r.	V KK 389/11	uwzgl.
20.	RPO-657056-II/10	28.10.2011 r.	17.01.2012 r.	V KK 388/11	uwzgl.
21.	RPO-683027-II/11	07.11.2011 r.	02.04.2012 r.	V KK 398/11	uwzgl.
22.	RPO-576988-II/07	10.11.2011 r.	18.01.2012 r.	IV KK 367/11	uwzgl.
23.	RPO-662282-II/10	16.11.2011 r.	22.03.2012 r.	IV KK 375/11	uwzgl.
24.	RPO-676388-II/11	17.11.2011 r.	13.06.2012 r.	II KK 302/11	uwzgl.
25.	RPO-669471-II/11	17.11.2011 r.	23.02.2012 r.	III KK 422/11	uwzgl.
26.	RPO-680001-II/11	15.12.2011 r.	11.01.2012 r.	II KK 328/11	uwzgl.
27.	RPO-678149-II/11	15.12.2011 r.	11.01.2012 r.	II KK 327/11	uwzgl.
28.	RPO-664948-II/11	15.12.2011 r.	02.04.2012 r.	V KK 442/11	uwzgl.
29.	RPO-673836-II/11	19.12.2011 r.	23.02.2012 r.	III KK 480/11	uwzgl.
30.	RPO-673625-II/11	27.12.2011 r.	23.02.2012 r.	III KK 484/11	uwzgl.

Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych**a) Wniesione w okresie 01.01.2012 r. – 31.12.2012 r.**

- 1. RPO-626124-IV/09 z 03.01.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre przepisy załącznika do uchwały Rady Miasta Ch. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ch. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 6 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 302/12).
- 2. RPO-689850-XVIII/11 z 12.01.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na § 4 pkt 2 uchwały Nr VII/58/03 Rady Gminy w B. z dnia 3 września 2003 r. w sprawie ustalenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności na terenie gminy B. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 29 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Ke 101/12).
- 3. RPO-691301-V/11 z 03.02.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Wojewody umarzającą postępowanie odwoławcze uruchomione na skutek wniesienia przez właściciela lokalu odwołania od decyzji Burmistrza orzekającej o odmowie wymeldowania z miejsca pobytu stałego osoby, wobec której prowadzone jest postępowanie w przedmiocie wymeldowania. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Go 196/12).
- 4. RPO-630663-I/09 z 08.02.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w sprawie nierozpoznania wniosków o udostępnienie informacji publicznej. **Skarga częściowo uwzględniona** (wyrok z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt IV SAB/Po 18/12).
- 5. RPO-695557-XVIII/12 z 06.04.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Gminy M. w sprawie ustalenia

czasu pracy placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności działających na terenie Gminy M. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 23 sierpnia 2012 r., sygn. akt III SA/GI 746/12).

6. **RPO-695560-XVIII/12 z 06.04.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Gminy Ż. w sprawie określenia czasu pracy placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności działających na terenie Gminy Ż. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/GI 344/12).
7. **RPO-692564-IV/11 z 15.05.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre postanowienia uchwały Rady Miasta G. z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta G. na lata 2009-2013.
8. **RPO-698035-XX/12 z 16.07.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miejskiej w Ś. w sprawie ustalenia dni i godzin otwarcia i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności na terenie Gminy Ś. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 407/12).
9. **RPO-688890-IV/11 z 24.07.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre przepisy uchwały Nr XXIV/288/07 Rady Miasta K. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej K.
10. **RPO-691201-V/11 z 27.07.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre przepisy uchwały Rady Powiatu w Ś. z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpital w Ś.
11. **RPO-698794-IV/12 z 30.07.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miejskiej w P. z dnia 29 kwietnia 1998 r. zatwierdzającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Miasta P.

12. **RPO-552094-I/07 z 31.07.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 9 lipca 2012 r.
13. **RPO-704474-I/12 z 07.08.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie rozstrzygnięcia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa odmawiającego przyznania pomocy wnioskodawcy w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”.
14. **RPO-688793-IV/11 z 19.09.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre postanowienia uchwały Rady Miasta K. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta K.
15. **RPO-701722-V/12 z 24.09.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie niektórych postanowień załącznika do uchwały Rady Miasta W. w sprawie regulaminu parkingów działających w systemie Parkuj i Jedź (Park & Ride) w W.
16. **RPO-707332-V/12 z 26.09.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na interpretację indywidualną Ministra Finansów wydaną przez Dyrektora Izby Skarbowej.
17. **RPO-709837-V/12 z 10.10.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność dyrektora szpitala, polegającą na nieudostępnieniu dokumentacji medycznej żonie zmarłego pacjenta.
18. **RPO-707398-IV/12 z 23.10.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Wojewody w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego.
19. **RPO-709586-V/12 z 24.10.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na § 3 ust. 6 Regulaminu funkcjonowania strefy płatnego parkowania niestrzeżonego, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały Nr XXXVI/1077/2008 Rady Miasta W. z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat.

- 20. RPO-686191-III/11 z 05.11.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Prezesa Rady Ministrów odmawiającą przyznania wnioskodawczyni rodzinnej renty specjalnej po mężu.
- 21. RPO-700416-V/12 z 12.11.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre postanowienia Regulaminu strefy płatnego parkowania w K., stanowiącego załącznik Nr 3 do uchwały Nr XX/338/2003 Rady Miejskiej w K. z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych w K.
- 22. RPO-709653-V/12 z 22.11.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre postanowienia uchwały Rady Miasta K. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania oraz opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie Gminy Miasto K. oraz sposobu ich pobierania.
- 23. RPO-700138-XVIII/12 z 12.12.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego o stwierdzenie nieważności par. 9 ust. 5 Statutu Żłobka Miejskiego w K., stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XV/266/11 Rady Miasta K. z dnia 26 października 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Żłobka Miejskiego, zmienionej uchwałą z dnia 21 grudnia 2011 r

b) Wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2012 r. – 31.12.2012 r.

- 1. RPO-658121-IV/10 z 05.05.2011 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre postanowienia Załącznika do Uchwały Rady Miasta G. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta G. na lata 2009-2013. **Postanowienie umorzone** (postanowienie z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt III SA/Gd 399/11).
- 2. RPO-658408-V/10 z 31.05.2011 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na pkt 3.4.2. załącznika nr 2 do uchwały Nr XXXII/268/03 Rady Miasta K. w sprawie opłat za parkowanie

pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie K., w części zawierającej zwrot „gdy zameldowanie na pobyt stały ma miejsce poza Miastem K.”. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 27 marca 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 757/11).

- 3. RPO-661366-V/10 z 11.07.2011 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre postanowienia Regulaminu strefy płatnego parkowania w Ł., stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Ł. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Ł. oraz opłat za parkowanie w tej strefie i sposobu ich pobierania. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt III SA/Łd 48/12).
- 4. RPO-682059-V/11 z 05.09.2011 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miasta S. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych Miasta S. oraz sposobu ich parkowania. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 5 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 1087/11).

Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego**Załącznik Nr 9****Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego****a) Wniesione w okresie 01.01.2012 r. – 31.12.2012 r.**

- 1. RPO-662035-V/10 z 07.02.2012 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Miasta S. w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą „Miejska Jednostka Obsługi Gospodarczej” w S. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 747/12).
- 2. RPO-682059-V/11 z 20.03.2012 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wydanego w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na § 4 ust. 3 oraz § 6 ust. 3 uchwały Nr XV/411/07 Rady Miasta S. z dnia 19.11.2007 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych Miasta S. oraz sposobu ich pobierania. **Skarga kasacyjna oddalona** (wyrok z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1154/12).

b) Wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2012 r. – 31.12.2012 r.

- 1. RPO-664200-IV/10 z 18.01.2011 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na

decyzję Wojewody w przedmiocie odmowy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 524/11).

Przystąpienie do postępowania sądowego

1. **RPO-698152-I/12 z dnia 4 czerwca 2012 r.** - zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w K. w sprawie o zapłatę kosztów związanych z realizacją czynności przewodu doktorskiego.
2. **RPO-659942-IV/10 z dnia 12 lipca 2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w związku z wątpliwościami dotyczącymi samodzielnego dysponowania przez spółdzielnię mieszkaniową nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.
3. **RPO-709292-III/12 z dnia 31 lipca 2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w związku z rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącymi pojęcia pracownika wykonującego pracę w szczególnym charakterze.
4. **RPO-716560-IV/12 z dnia 16 listopada 2012 r.** - pozew do Sądu Rejonowego w S. o zadośćuczynienie za krzywdę doznaną na skutek bezprawnego pozbawienia wolności.
5. **RPO-613228-V/09 z dnia 4 grudnia 2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wydanego ze skargi „I.” Sp. z o.o. na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci recyklingu pojazdów.
6. **RPO-613228-V/09 z dnia 12 grudnia 2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wydanego ze skargi „H.” Sp. z

o.o. na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci recyklingu pojazdów.

- 7. RPO-613228-V/09 z dnia 12 grudnia 2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wydanego ze skargi „R.” Sp. z o.o. na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci recyklingu pojazdów.
- 8. RPO-613228-V/09 z dnia 12 grudnia 2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wydanego ze skargi „P.” S.A. na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci recyklingu pojazdów.

Wystąpienia legislacyjne

1. **RPO-673478-III/11 z 20.01.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie aktualnych działań podejmowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w związku z realizacją zadań wynikających z expose Prezesa Rady Ministrów.
2. **RPO-634382-V/09 z 14.02.2012 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie prac nad nowelizacją ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, mających na celu umożliwienie placówkom ochrony zdrowia dostępu on-line do Centralnego Wykazu Ubezpieczonych NFZ.
3. **RPO-683134-I/11 z 21.03.2012 r.** - wystąpienie do Przewodniczącej Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich w sprawie studenckich poradni prawnych.
4. **RPO-691484-I/11 z 13.06.2012 r.** - stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.
5. **RPO-712259-I/12 z 04.10.2012 r.** - wystąpienie do Wicemarszałka Sejmu RP w sprawie wpływu jakości systemu stanowienia prawa w Polsce na prawa i wolności człowieka i obywatela.

Pozostałe wystąpienia**a) Przystąpienie do postępowania administracyjnego**

- 1. RPO-552094-I/07 z 14.05.2012 r.** - wniosek do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o ponowne rozpatrzenie sprawy zamieszczenia danych wrażliwych w Raporcie z likwidacji Wojskowych Służb Informacyjnych.
- 2. RPO-666380-I/11 z 14.05.2012 r.** - wniosek do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o stwierdzenie nieważności decyzji Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydanej z rażącym naruszeniem przepisów ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.
- 3. RPO-451058-III/03 z 16.05.2012 r.** - wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty w przedmiocie zmiany z urzędu decyzji w części dotyczącej odpłatności i ustalenia miesięcznej opłaty za pobyt w Domu Pomocy Społecznej.
- 4. RPO-666380-I/11 z 23.07.2012 r.** - odwołanie od decyzji Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
- 5. RPO-670399-I/11 z 26.07.2012 r.** - wniosek do Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o stwierdzenie nieważności decyzji Kierownika Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
- 6. RPO-632559-IV/09 z 21.08.2012 r.** - sprzeciw do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego od ostatecznej decyzji Wojewody o utrzymaniu w mocy decyzji Starosty w przedmiocie udzielenia pozwolenia na wykonanie robót budowlanych, związanych z oddzieleniem lokalu mieszkalnego od klatki schodowej i części strychu.

- 7. RPO-707814-IV/12 z 14.09.2012 r.** - wniosek do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o stwierdzenie nieważności decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 3 listopada 2008 r.
- 8. RPO-639514-I/10 z 17.09.2012 r.** - wniosek do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o stwierdzenie nieważności decyzji Kierownika Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz utrzymującej ją w mocy decyzji Dyrektora Oddziału Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
- 9. RPO-670399-I/11 z 12.11.2012 r.** - odwołanie od decyzji Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji Kierownika Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
- 10. RPO-649348-V/10 z 19.11.2012 r.** - zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego na niezakończenie sprawy w terminie przez Wójta Gminy.
- 11. RPO-707814-IV/12 z 17.12.2012 r.** - odwołanie do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego od decyzji Wojewódzkiego Inspektora Budowlanego, odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego umarzającej w całości postępowanie administracyjne w sprawie samowolnej zmiany sposobu użytkowania części budynku mieszkalnego.

b) Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego

- 1. RPO-682837-I/11 z 29.02.2012 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego w sprawie o ochronę dóbr osobistych.
- 2. RPO-698375-I/12 z 26.06.2012 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego o ochronę dóbr osobistych.

3. RPO-692345-IV/12 z 18.06.2012 r. - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Okręgowego w sprawie przeciwko Spółce o zapłatę zadośćuczynienia za utracone zdrowie w związku z chorobą zawodową.

c) Skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

1. RPO-710055-IV/12 z 28.12.2012 r. - skarga do Sądu Najwyższego o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądu Okręgowego zmieniającego wyrok Sądu Rejonowego poprzez oddalenie powództwa właścicieli nieruchomości przeciwko przedsiębiorstwu energetycznemu.

Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich

Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji w miejscach detencji

1.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Środzie Śląskiej oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Gdańsku.	05.01.2012 r.
2.	Zakład Karny w Nowym Wiśniczu oraz Zakład Karny w Tarnowie -Mościcach – udział Rzecznika Praw Obywatelskich w badaniu w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	11-13.01.2012 r.
3.	Zakład Poprawczy oraz Katolicki Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii „Exodus” w Białymstoku.	25-27.01.2012 r.
4.	Areszt Śledczy i Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Kielcach oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Końskich.	13-17.02.2012 r.
5.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Świdnicy.	17.02.2012 r.
6.	Zakład Karny Nr 1 w Grudziądzu, Miejski Ośrodek Edukacji i Profilaktyki Uzależnień z Izłą Wytrzeźwień w Toruniu oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendach Powiatowych Policji w Wąbrzeźnie i Toruniu.	27.02.- 01.03.2012 r.
7.	Dom Pomocy Społecznej Nr 1 w Grudziądzu.	07-09.03.2012 r.
8.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Bytomiu.	09.03.2012 r.
9.	Zakład Karny Nr 2 w Strzelcach Opolskich, Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii w Dobrodzieniu, Miejski Ośrodek Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym z Izłą Wytrzeźwień w Opolu oraz	13-16.03.2012 r.

	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Kędzierzynie Koźlu.	
10.	Miejska Izba Wytrzeźwień i Ośrodek Pomocy dla Osób Uzależnionych od Alkoholu w Katowicach.	22.03.2012 r.
11.	Zakład Karny Nr 2 w Łodzi oraz Dom Pomocy Społecznej „Serce” w Łodzi.	28-30.03.2012 r.
12.	Izba Wytrzeźwień w Sosnowcu.	30.03.2012 r.
13.	Zakład Karny w Płocku oraz Regionalny Ośrodek Psychiatrii Sądowej w Gostyninie.	10-13.04.2012 r.
14.	Specjalistyczny Psychiatryczny Zespół Opieki Zdrowotnej Szpitala im. dr J. Babińskiego w Łodzi.	12.04.2012 r.
15.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Przysusze – Kolonii Szczerbackiej.	16.04.2012 r.
16.	Zakład Karny w Wołowie oraz Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Brzegu Dolnym.	16-20.04.2012 r.
17.	Zakład Karny w Warszawie-Białołęce.	23-24.04.2012 r.
18.	Areszt Śledczy w Warszawie Białołęce.	23-26.04.2012 r.
19.	Sąddecki Ośrodek Interwencji Kryzysowej – Izba Wytrzeźwień w Nowym Sączu oraz Dom Pomocy Społecznej im. Ojca Pio w Mogilnie.	25-27.04.2012 r.
20.	Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii „Dom Matki Dobrego Pasterza” w Piasecznie.	07.05.2012 r.
21.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Rejonowej Policji Warszawa V.	08.05.2012 r.
22.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komisariacie Policji w Warszawie-Wawrze.	14.05.2012 r.
23.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Zgorzelcu.	14-15.05.2012 r.
24.	Zakład Karny w Rawiczu oraz Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Cerekwicy.	14-18.05.2012 r.
25.	Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii w Gliwicach oraz Dom Pomocy Społecznej w Rudzie Śląskiej.	21-24.05.2012 r.
26.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Augustowie	28-30.05.2012 r.

	oraz Izba Wyrzeźwień w Suwałkach.	
27.	Zakład Karny w Sztumie.	04-06.06.2012 r.
28.	Szpital Psychiatryczny w Warcie.	04-06.06.2012 r.
29.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy wybranych jednostkach Policji w Poznaniu w związku z EURO 2012.	11.06.2012 r.
30.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy wybranych jednostkach Policji w Gdańsku w związku z EURO 2012.	11.06.2012 r.
31.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy wybranych jednostkach Policji w Warszawie w związku z EURO 2012	13.06.2012 r.
32.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Rejonowej Policji w Warszawie Północ.	13.06.2012 r.
33.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy wybranych jednostkach Policji we Wrocławiu w związku z EURO 2012.	13.06.2012 r.
34.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy wybranych jednostkach Policji w Poznaniu w związku z EURO 2012.	15.06.2012 r.
35.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy wybranych jednostkach Policji w Warszawie w związku z EURO 2012.	18.06.2012 r.
36.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy wybranych jednostkach Policji w Gdańsku w związku z EURO 2012.	19.06.2012 r.
37.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy wybranych jednostkach Policji w Poznaniu w związku z EURO 2012.	19.06.2012 r.
38.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy wybranych jednostkach Policji w Warszawie w związku z EURO 2012.	22.06.2012 r.
39.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy wybranych	29.06.2012 r.

	jednostkach Policji w Warszawie w związku z EURO 2012.	
40.	Dom Pomocy Społecznej w Psarach.	04-06.07.2012 r.
41.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Wałbrzychu.	06.07.2012 r.
42.	Oddział Psychiatryczny w Szpitalu Miejskim w Łukowie.	13.07.2012 r.
43.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Iławie, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Ostródzie oraz Izba Wytrzeźwień w Olsztynie.	16-19.07.2012 r.
44.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Sochaczewie.	23.07.2012 r.
45.	Izba Wytrzeźwień w Zamościu oraz Zakład Karny w Chełmie.	30.07.2012 r.
46.	Zakład Karny w Raciborzu oraz Dom Pomocy Społecznej w Raciborzu.	06-10.08.2012 r.
47.	Oddział Psychiatryczny Samodzielnego Publicznego Szpitala Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim.	27-31.08.2012 r.
48.	Izba Wytrzeźwień w Białymstoku oraz Dom Pomocy Społecznej w Choroszczy.	03-05.09.2012 r.
49.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Trzcincu, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Podborsku oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Wałczu.	03-07.09.2012 r.
50.	Miejska Izba Wytrzeźwień we Włocławku oraz Dom Pomocy Społecznej w Koronowie.	10-12.09.2012 r.
51.	Zakład Karny i Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Rzeszowie oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Brzozowie.	17-21.09.2012 r.
52.	Ośrodek Pomocy Osobom Uzależnionym i ich Rodzinom (w Izbie Wytrzeźwień) oraz Dom Pomocy	24-27.09.2012 r.

	Społecznej „Republika” w Chorzowie.	
53.	Zakład Karny w Stargardzie Szczecińskim.	24-28.09.2012 r.
54.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Elblągu.	01.10.2012 r.
55.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji i Szpital Psychiatryczny w Olsztynie oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej w Biskupcu.	01-03.10.2012 r.
56.	Zakład Karny oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Oleśnicy oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Trzebnicy.	01-04.10.2012 r.
57.	Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Suchowoli.	08-09.10.2012 r.
58.	Ośrodek Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Pile oraz Dom Pomocy Społecznej w Wieleniu n/Notecią.	08-12.10.2012 r.
59.	Dom Pomocy Społecznej w Olkuszu oraz Dom Pomocy Społecznej w Zatorze.	15-19.10.2012 r.
60.	Zakład Karny w Czarnem.	16-19.10.2012 r.
61.	Zakład Karny w Grodkowie i Areszt Śledczy w Prudniku.	23-26.10.2012 r.
62.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Bystrzycy Górnej oraz Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Lubiążu.	05-09.11.2012 r.
63.	Dom Pomocy Społecznej w Pleszewie oraz Izba Wytrzeźwień w Koninie.	13-16.11.2012 r.
64.	Zakład Karny w Kwidzynie, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Tczewie, Kartuzach oraz Kościerzynie.	19-23.11.2012 r.
65.	Areszt Śledczy w Chełmnie, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Rogowie oraz Więcborku.	21-23.11.2012 r.

66.	Areszt Śledczy oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Dzierżoniowie i Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Sobótce.	26-30.11.2012 r.
67.	Zakład Karny we Wronkach.	04-07.12.2012 r.
68.	Dom Pomocy Społecznej „Pogodna Jesień” w Łodzi.	05.12.2012 r.
69.	Zakład Karny oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Siedlcach.	05-07.12.2012 r.
70.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Żarach, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Żaganiu oraz Dom Pomocy Społecznej w Koźuchowie.	10-14.12.2012 r.
71.	Dom Pomocy Społecznej w Lesznowoli, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Piasecznie, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komisariacie Policji w Piastowie oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Mińsku Mazowieckim.	10-14.12.2012 r.
72.	Dom Pomocy Społecznej „Zacisze” w Kowalach Oleckich oraz Izba Wyrzeźwień w Ełku.	17-19.12.2012 r.

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

1.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich i Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w otwarciu punktu przyjęć interesantów w Bydgoszczy.	20.04.2012 r.
2.	Kontrola Dworca Wschodniego w Warszawie pod względem przystosowania infrastruktury do potrzeb osób z niepełnosprawnością.	08.08.2012 r.
3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Wojewodą Podlaskim, posłami i senatorami z regionu oraz	29.11.2012 r.

	przedstawicielami administracji publicznej dotyczące problemów społeczności lokalnej i planów współpracy z RPO. Białystok.	
--	--	--

Jednostki wojskowe, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Izby Celne oraz Areszty Śledcze i Zakłady Karne - kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy

1.	Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji w Warszawie.	31.01.2012 r.
2.	Komenda Wojewódzka i Miejska Policji w Poznaniu.	20-22.02.2012 r.
3.	Oddział Specjalny Żandarmerii Wojskowej w Mińsku Mazowieckim.	24.02.2012 r.
4.	Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych w Olesznie oraz 2 Brygada Zmechanizowana w Złocieńcu.	14-16.03.2012 r.
5.	Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku oraz Szkoła Policji im. J. Kilińskiego w Słupsku.	03-06.04.2012 r/
6.	Komisariat Kolejowy Policji w Warszawie.	17.04.2012 r.
7.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w kontroli jednostek Straży Granicznej w Zamościu, Przemyślu i Rzeszowie.	23-26.04.2012 r.
8.	III Urząd Celny „Port Lotniczy” w Warszawie.	24.04.2012 r.
9.	Nadwiślański Oddział Straży Granicznej w Warszawie.	25.04.2012 r.
10.	Biuro Ochrony Rządu w Warszawie.	27.04.2012 r.
11.	Komenda Miejska Policji w Siedlcach.	17.05.2012 r.
12.	Komenda Powiatowa Policji w Sochaczewie.	18.05.2012 r.
13.	Komenda Powiatowa Policji w Oławie oraz Komisariat Policji w Jelczu-Laskowicach.	18.05.2012 r.
14.	Komisariat Policji we Wrocławiu Rakowcu.	18.05.2012 r.
15.	Komisariat Policji we Wrocławiu Śródmieście.	21.05.2012 r.
16.	Komisariat Policji we Wrocławiu Psie Pole .	21.05.2012 r.
17.	Komenda Powiatowa Policji w Środzie Śląskiej.	22.05.2012 r.

18.	Komisariat Policji we Wrocławiu Ołbinie.	22.05.2012 r.
19.	Komenda Miejska Policji Wydział Ruchu Drogowego we Wrocławiu.	23.05.2012 r.
20.	Komisariat Policji Wrocław Grabiszynek.	24.05.2012 r.
21.	Komenda Powiatowa Policji w Żyrardowie.	24.05.2012 r.
22.	Komenda Miejska Policji w Skierniewicach.	25.05.2012 r.
23.	Komenda Policji we Wrocławiu Krzyki.	25.05.2012 r.
24.	Komisariat Policji w Długołęce.	31.05.2012 r.
25.	Komisariat III Policji w Gliwicach, Komisariat I w Zabrzu oraz Komisariat Policji w Orzeszu .	31.05.2012 r.
26.	Komisariat III Policji w Częstochowie.	31.05.2012 r.
27.	Komisariat Policji w Gdyni Orłowie oraz Komisariat Policji Gdynia Wzgórz..	04.06.2012 r.
28.	Komisariat Policji w Gdyni Orłowie oraz Komisariat Policji Gdynia Wzgórze.	04.06.2012 r.
29.	Komisariat Reczny Policji w Warszawie.	05.06.2012 r.
30.	Komisariat Policji II w Gdańsku Śródmieście.	06.06.2012 r.
31.	Komisariat Policji III w Bytomiu oraz Komisariat I Policji w Rudzie Śląskiej.	06.06.2012 r.
32.	Komisariat Policji III w Gdańsku Wrzeszczu.	11.06.2012 r.
33.	Komisariat Policji II w Krakowie.	11.06.2012 r.
34.	Komisariat Policji w Wojkowicach oraz Komisariat I Policji w Sosnowcu.	11.06.2012 r.
35.	Komisariat Policji IV w Gdańsku Oliwie.	13.06.2012 r.
36.	Komenda Powiatowa Policji w Mikołowie.	14.06.2012 r.
37.	Komenda Powiatowa Policji w Ostrowi Mazowieckiej.	14.06.2012 r.
38.	Komenda Powiatowa Policji w Łowiczu.	15.06.2012 r.
39.	Komisariat Policji I w Chorzowie.	18.06.2012 r.
40.	Komenda Powiatowa Policji w Gostyninie.	22.06.2012 r.
41.	Komisariat Policji V w Gdańsku Przymorze.	20.06.2012 r.
42.	Komenda Miejska Policji w Bielsku-Białej.	20.06.2012 r.
43.	Komisariat Policji VIII w Gdańsku Suchanino.	25.06.2012 r.

44.	Komisariat Policji w Trzebini.	25.06.2012 r.
45.	Komenda Powiatowa Policji w Koźienicach.	25.06.2012 r.
46.	Komenda Miejska Policji w Sopocie.	27.06.2012 r.
47.	Komisariat Policji w Gdyni Witomino.	28.06.2012 r.
48.	Komisariat Policji VII w Gdańsku.	28.06.2012 r.
49.	Komenda Powiatowa Policji w Sierpcu.	28.06.2012 r.
50.	Komenda Powiatowa Policji w Kościerzynie.	29.06.2012 r.
51.	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej i Areszt Śledczy w Poznaniu oraz Zakład Karny we Wronkach.	24-27.07.2012 r.
52.	Komenda Powiatowa Policji w Policach oraz Komenda Miejska Policji w Świnoujściu.	16-17.08.2012 r.
53.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w wizytacji jednostek wojskowych w Bartoszycach, Bezledach oraz Lidzbarku Warmińskim.	29-31.08.2012 r.
54.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w wizytacji jednostki Straży Granicznej oraz przejścia granicznego w Braniewie.	31.08.2012 r.
55.	23 pułk artylerii w Bolesławcu, 5 pułk artylerii w Sulechowie oraz Komenda Powiatowa Policji w Nowej Soli.	17-20.09.2012 r.
56.	Wojskowa Komenda Uzupełnień w Puławach.	27.09.2012 r.
57.	Wojskowa Komenda Uzupełnień w Radomiu.	28.09.2012 r.
58.	Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie.	02-03.10.2012 r.
59.	Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej i Zakład Karny w Kaliszu.	15-18.10.2012 r.
60.	Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku.	22-23.11.2012 r.
61.	Areszt Śledczy, Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach.	03-06.12.2012 r.
62.	25. Brygada Kawalerii Powietrznej w Tomaszowie Mazowieckim.	05-07.12.2012 r.
63.	Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi.	12-14.12.2012 r.

Szpitala – badanie przestrzegania praw pacjentów i personelu medycznego

1.	Wojewódzki Samodzielny Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej im. Profesora E. Wilczkowskiego oraz Regionalny Ośrodek Psychiatrii Sądowej w Gostyninie.	08-10.02.2012 r.
----	--	------------------

Areszty Śledcze, Policyjne Izby Zatrzymań, Izby Wytrzeźwień i Zakłady Karne – badanie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności

1.	Areszt Śledczy w Warszawie.	20-23.02.2012 r.
2.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Wejherowie.	16.04.2012 r.
3.	Zakład Karny w Czerwonym Borze k. Łomży.	07-10.05.2012 r.
4.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendach Powiatowych Policji w Chojnicach, Człuchowie oraz w Tucholi.	30.05-01.06.2012 r.
5.	Areszt Śledczy w Warszawie – badanie przestrzegania praw osadzonych obywateli Rosji po zajęciach przed meczem Polska – Rosja podczas EURO 2012.	10.07.2012 r.
6.	Zakład Karny we Włocławku.	19-21.11.2012 r.

Ośrodki dla Uchodźców oraz Areszty Deportacyjne – badanie przestrzegania praw cudzoziemców

1.	Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy w Grotnikach k. Łodzi.	01.03.2012 r.
2.	Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Czerwonym Borze, Szkoła Podstawowa w Porytem – Jabłoni, Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu oraz Szkoła	22-23.03.2012 r.

	Podstawowa i Gimnazjum Publiczne w Białymstoku.	
3.	Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy i Szkoła Podstawowa w Grupie k. Grudziądzka oraz Gimnazjum w Michalu.	18.06.2012 r.
4.	Ośrodki dla Cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy w Białej Podlaskiej – spotkanie w ramach programu Age Gender Diversity Mainstreaming.	04-05.07.2012 r.
5.	Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców w Lesznowoli.	22.10.2012 r.
6.	Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców oraz Szkoła Podstawowa w Białej Podlaskiej.	24.10.2012 r.
7.	Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców w Białymstoku.	26.10.2012 r.
8.	Strzeżone Ośrodki dla Cudzoziemców w Białymstoku, Lesznowoli i Białej Podlaskiej.	26.10.2012 r.
9.	Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy i Szkoła Podstawowa oraz Gimnazjum w Warszawie.	16.11.2012 r.

Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich - przyjmowanie skarg obywateli w terenie

1.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miejskim w Kielcach przez Biuro Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	05.01.2012 r.
2.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez Biuro Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	11.01.2012 r.
3.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu.	20.01.2012 r.
4.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miejskim w Częstochowie przez Biuro Pełnomocnika terenowego w Katowicach.	26.01.2012 r.
5.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie	26-27.01.2012 r.

	Wojewódzkim.	
6.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez Biuro Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	08.02.2012 r.
7.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu.	17.02.2012 r.
8.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu.	16.03.2012 r.
9.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez Biuro Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	29.03.2012 r.
10.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim.	29-30.03.2012 r.
11.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	11.04.2012 r.
12.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	20.04.2012 r.
13.	Przyjęcia interesantów w Kielcach oraz obserwacja działań Policji podczas meczu podwyższonego ryzyka o Puchar Polski przez Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	24.04.2012 r.
14.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	26.04.2012 r.
15.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	26-27.04.2012 r.
16.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	09.05.2012 r.

17.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	12-14.05.2012 r.
18.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	18.05.2012 r.
19.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	18.05.2012 r.
20.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	24-25.05.2012 r.
21.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	31.05.2012 r.
22.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	13.06.2012 r.
23.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	15.06.2012 r.
24.	Przyjęcia interesantów w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	22.06.2012 r.
25.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	28.06.2012 r.
26.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	28-29.06.2012 r.
27.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	09.07.2012 r.
28.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w	11.07.2012 r.

	Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	
29.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy oraz Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	20.07.2012 r.
30.	Przyjęcia interesantów w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	23.07.2012 r.
31.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	26.07.2012 r.
32.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie	26-27.07.2012 r.
33.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	08.08.2012 r.
34.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	17.08.2012 r.
35.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu..	17.08.2012 r.
36.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	30.08.2012 r.
37.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	31.08.2012 r.
38.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	10.09.2012 r.

39.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	12.09.2012 r.
40.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu oraz w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	21.09.2012 r.
41.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	27.09.2012 r.
42.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	27-28.09.2012 r.
43.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	07-08.10.2012 r.
44.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	10.10.2012 r.
45.	Przyjęcia interesantów w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	15-17.10.2012 r.
46.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	19.10.2012 r.
47.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	19.10.2012 r.
48.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	25-26.10.2012 r.
49.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura	12.11.2012 r.

	RPO w Warszawie.	
50.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	14.11.2012 r.
51.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	16.11.2012 r.
52.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	16.11.2012 r.
53.	Przyjęcia interesantów w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz pracowników Biura RPO w Warszawie.	28.11.2012 r.
54.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	29.11.2012 r.
55.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	30.11.2012 r.
56.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	10.12.2012 r.
57.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	14.12.2012 r.
58.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	14.12.2012 r.
59.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	21.12.2012 r.

60.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	27.12.2012 r.
61.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	28.12.2012 r.

Spotkania i wizytacje

1.	Spotkanie z ekspertami pracującymi nad projektem „Równe Traktowanie Standardem Dobrego Rządzenia”, zorganizowane przez Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych. Kraków.	26-27.01.2012 r.
2.	Spotkanie zorganizowane przez Stowarzyszenie Wolnego Słowa dotyczące ustawy o abolicji dla cudzoziemców. Warszawa.	29.01.2012 r.
3.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu z Arcybiskupem W. Skworcem oraz interesantami Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	29-30.01.2012 r.
4.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Business Centre Club dotyczące problematyki przedsiębiorczości w Polsce. Warszawa.	31.01.2012 r.
5.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu z Przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Członkiem KRRiT dotyczące reklam zawierających treści dyskryminujące kobiety a także uzyskania koncesji na rozpowszechnianie pierwszego multipleksu naziemnego telewizji cyfrowej i dostępu mniejszości narodowych do mediów. Warszawa.	01.02.2012 r.
6.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu zorganizowanym przez Prezydenta RP dotyczącym podpisania przez Polskę umowy ACTA. Warszawa.	02.02.2012 r.
7.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Administracji i Cyfryzacji dotyczącym problemów	02.02.2012 r.

	związanych z funkcjonowaniem debaty publicznej w Polsce. Warszawa.	
8.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z dr Grzegorzem Sibigą dotyczące sytuacji prawnej związanej z podpisaniem przez Polskę umowy ACTA.	07.02.2012 r.
9.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Edukacji Narodowej dotyczące edukacji osób z niepełnosprawnością, opłat za przedszkola oraz zasad organizowania egzaminów maturalnych i gimnazjalnych.	07.02.2012 r.
10.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Obywatelskiego Forum Legislacji dotyczące braku lub niewystarczających konsultacji społecznych w procesie legislacyjnym oraz podpisania przez Polskę umowy ACTA.	09.02.2012 r.
11.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezesem Instytutu Pamięci Narodowej dotyczące m.in. pomocy osobom represjonowanym oraz możliwości współpracy obu instytucji w zakresie projektów edukacyjnych.	14.02.2012 r.
12.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz z Dyrektorem Departamentu Własności Intelektualnej i Mediów MKiDN dotyczące problemów wynikających z podpisania przez Polskę umowy ACTA.	17.02.2012 r.
13.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prokuratorem Generalnym dotyczące m.in. przyjaznego przesłuchiwanie dzieci w toku postępowań karnych oraz postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących wypadków drogowych.	29.02.2012 r.
14.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich ze słuchaczami Uniwersytetu Trzeciego Wieku w Świętochłowicach. Przedmiotem rozmów były prawa	02.03.2012 r.

	osób starszych.	
15.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Koalicji „Porozumienie na rzecz wprowadzenia OPCAT”.	02.03.2012 r.
16.	Spotkanie ze słuchaczami Uniwersytetu Trzeciego Wieku. Łomianki.	07.03.2012 r.
17.	Spotkanie zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Burmistrza Dzielnicy Ochota w ramach Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Pokoleniowej dotyczące tzw. odwróconej hipoteki. Warszawa.	07.03.2012 r.
18.	Spotkanie zorganizowane w Biurze RPO przez Humanity in Action Polska nt. „Mówią, że się „nie da. My uważamy inaczej”. Spotkanie poświęcone potrzebie ratyfikacji przez Polskę Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych.	27.03.2012 r.
19.	Spotkanie zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Burmistrza Dzielnicy Praga Południe nt. „Fundacje i stowarzyszenia – miejsce aktywności społecznej”. Warszawa.	03.04.2012 r.
20.	Spotkanie zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Burmistrza Dzielnicy Wola w ramach Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Pokoleniowej, na temat przeciwdziałania przestępczości wobec seniorów. Warszawa.	12.04.2012 r.
21.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezesem Zarządu Krajowego Stowarzyszenia Ochrony Informacji Niejawnych dotyczące bezpieczeństwa informacji prawnie chronionych w społeczeństwie obywatelskim. Warszawa.	16.04.2012 r.
22.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Fundacji Itaka – Centrum	17.04.2012 r.

	Poszukiwań Ludzi Zaginionych dotyczące wprowadzenia do porządku prawnego nowych rozwiązań umożliwiających przywrócić dziecku regularnego i niezakłóconego kontaktu z obojgiem rodziców. Warszawa.	
23.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich ze studentami Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu nt. „Czy prawa obywatelskie w Polsce są zagrożone?”. Toruń.	19.04.2012 r.
24.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z ekspertami dotyczące dostępu osób bezdomnych, nieubezpieczonych do świadczeń zdrowotnych.	26.04.2012 r.
25.	Narada sędziów penitencjarnych, wojskowych i wykonawczych zorganizowana przez Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości. Zakopane.	09-11.05.2012 r.
26.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich ze studentami Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego nt. „Czy prawa obywatelskie w Polsce są zagrożone?”. Szczecin.	24.05.2012 r.
27.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z laureatami XIX Olimpiady Wiedzy o Prawach Człowieka zorganizowanej przez Katedrę Praw Człowieka Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, która odbywała się pod hasłem „Różnorodność kulturowa a demokracja i prawa człowieka”. Toruń.	20.06.2012 r.
28.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu zorganizowanym przez lekarski samorząd zawodowy oraz lekarskie organizacje związkowe dotyczącym planowanego protestu lekarzy. Warszawa	01.07.2012 r,
29.	Spotkanie w Ośrodku dla Cudzoziemców w Łukowie i w Fundacji Instytutu na Rzecz Państwa i Prawa w Lublinie.	23-24.07.2012 r.

30.	„Przystanek Woodstock” – obserwacja koncertów. Kostrzyn n/Odrą.	02-04.08.2012 r.
31.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej oraz Pełnomocnikiem Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych dotyczące ratyfikacji Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz powierzenia Rzecznikowi nowych zadań związanych z promowaniem, ochroną i monitorowaniem wdrażania Konwencji.	21.08.2012 r.
32.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami organizacji pozarządowych zajmujących się problemem ochrony praw pacjentów.	22.08.2012 r.
33.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezesem Rady Ministrów dotyczące najważniejszych i najbardziej aktualnych problemów zgłaszanych przez obywateli we wnioskach wpływających do Biura RPO.	22.08.2012 r.
34.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu z członkami Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącym przewlekłości postępowań sądowych, informatyzacji wymiaru sprawiedliwości i kryzysu autorytetu sędziów. Warszawa.	06.09.2012 r.
35.	Spotkanie w Biurze RPO dotyczące współpracy Rzecznika z organami administracji publicznej w związku z wykonywaniem funkcji niezależnego organu ds. realizacji zasady równego traktowania	10.10.2012 r.
36.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych i uczelnianych Biur Osób Niepełnosprawnych dotyczące komunikacji pomiędzy szkołami wyższymi a Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie dostosowywania uczelni do potrzeb niepełnosprawnych studentów.	18.10.2012 r.

	Warszawa.	
37.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Zdrowia dotyczące ochrony praw pacjenta oraz jakości i jasności stanowionego prawa jak również kwestii nowelizacji ustawy refundacyjnej, ubezpieczeń zdrowotnych osób bezdomnych, systemu ochrony zdrowia psychicznego, realizacji Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, pełnomocnika osoby umieszczonej w szpitalu psychiatrycznym, monitoringu wizyjnego w szpitalach, przepisów prawa dotyczących geriatry oraz obowiązku zapewnienia pacjentom zakwaterowania i wyżywienia w szpitalach.	29.10.2012 r.
38.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Administracji i Cyfryzacji dotyczące m.in. problemu przewlekłości postępowań w sprawie tzw. mienia zabużańskiego, skarg związanych ze sposobem doręczania przesyłek sądowych w postępowaniu cywilnym i trudnościami w odtwarzaniu akt administracyjnych, organizacji pracy izb wytrzeźwień, braku planów zagospodarowania przestrzennego, wypadków nadzwyczajnych z udziałem dzieci .	05.11.2012 r.
39.	Spotkanie z wyróżniającymi się studentami prawa, którzy poprzez własne inicjatywy upowszechniają informacje na temat działalności Rzecznika i są uczestnikami projektu Ambasador RPO.	22-23.11.2012 r.
40.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z mieszkańcami Białegostoku i województwa podlaskiego zorganizowane w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim oraz kontrola w Ośrodku Strzeżonym dla Cudzoziemców.	28.11.2012 r.
41.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dotyczące m.in. uprawnień Inspekcji Transportu	07.12.2012 r.

	Drogowego, problemów z elektronicznym systemem poboru opłat viaTOLL oraz umożliwienia osobom z niepełnosprawnością korzystania z transportu kolejowego.	
42.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z grupą byłych więźniów obozu Mauthausen-Gusen. Prof. Irena Lipowicz została uhonorowana za wyjątkowe osiągnięcia w pracy na rzecz obrony praw człowieka i wolności obywatelskich statuetką Temidy - Klubu Byłych Więźniów Politycznych Obozów Koncentracyjnych Mauthausen-Gusen.	17.12.2012 r.

Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępców Rzecznika i pracowników Biura

1.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie zorganizowanej przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych oraz Dziennik Gazeta Prawna nt. „Co państwo wie o obywatelach?”. Zasady przetwarzania danych w rejestrach publicznych”. Warszawa.	04.01.2012 r.
2.	Dyskusja panelowa zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Prawo obywatela do rzetelnego postępowania przygotowawczego i sądowego”. Katowice.	09.01.2012 r.
3.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji inaugurującej obchody Roku Janusza Korczaka. Warszawa.	18.01.2012 r.
4.	Debata zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Osoby starsze jako konsumenci na rynku usług bankowych”. Warszawa.	23.01.2012 r.
5.	Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z „Alter Ego” – Stowarzyszeniem Pomocy Poszkodowanym w	25.01.2012 r.

	Wypadkach i Kolizjach Drogowych, „Przejście” – Stowarzyszeniem Pomocy Ofiarom Wypadków i Katastrof Komunikacyjnych oraz Instytutem Transportu Samochodowego poświęcona programowi wsparcia dla dzieci dotkniętych skutkami wypadków drogowych. Warszawa.	
6.	Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Rzecznikiem Uczniów Niepełnosprawnych i Stowarzyszenie „Nie-Grzeczne Dzieci” nt. „Finansowanie edukacji dzieci z niepełnosprawnością”. Warszawa.	31.01.2012 r.
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w odbywających się w Warszawie uroczystościach z okazji święta Służby Więziennej.	08.02.2012 r.
8.	Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej "Zaangażuj się" na temat zwiększania aktywności zawodowej i społecznej osób starszych oraz solidarności międzypokoleniowej. Warszawa.	08.02.2012 r.
9.	Konferencja zorganizowana przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Inauguracja polskiej wersji Karty Różnorodności”. Warszawa.	14.02.2012 r.
10.	Seminarium eksperckie zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich pt. „Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego – zagrożenia, wyzwania i szanse dla praw podstawowych”.	16.02.2012 r.
11.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanej przez Szkołę Wyższą Psychologii Społecznej debacie "Internet w Realu. ACTA, PIPA, SOPA". Warszawa.	16.02.2012 r.
12.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanej przez Uniwersytet Śląski otwartej	20.02.2012 r.

	debacie nt. umowy handlowej ACTA. Katowice	
13.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanym w Biurze RPO Jubileuszowym Seminarium Koalicji na Rzecz Przyjaznego Przesłuchiwania Dzieci.	21.02.2012 r.
14.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie: "Kompensata państwowa dla ofiar przestępstw w Polsce – teraźniejszość i przyszłość". Warszawa.	22.02.2012 r.
15.	Panel społeczny zorganizowany pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich przez Krakowską Akademię im. A. F. Modrzewskiego nt. „ACTA – wolności i prawa w Internecie”. Kraków.	24.02.2012 r.
16.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie zorganizowanej na Uniwersytecie Łódzkim dotyczącej umowy ACTA. Łódź.	27.02.2012 r.
17.	Konferencja zorganizowana przez Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA Lublin nt. "Handel ludźmi jako jedna ze współczesnych form niewolnictwa – kiedy człowiek staje się towarem". Lublin.	28.02.2012 r.
18.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanej w Biurze RPO otwartej Debacie Jana Nowaka-Jeziorańskiego „O sprawiedliwości”. Współorganizatorami byli: Instytut Filozofii Uniwersytetu Warszawskiego oraz Stowarzyszenie Pracowników, Współpracowników i Przyjaciół Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego.	07.03.2012 r.
19.	Uroczystość wręczenia Rzecznikowi Praw Obywatelskich medalu 20-lecia Fundacji Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy.	08.03.2012 r.
20.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji naukowej zorganizowanej na Uniwersytecie Śląskim z	08-09.03.2012 r.

	okazji 22. rocznicy utworzenia samorządu terytorialnego nt. „Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego”. Katowice.	
21.	Konferencja zorganizowana przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej nt. „Polski system penitencjarny – perspektywy rozwoju”. Popowo k. Warszawy.	08-09.03.2012 r.
22.	Międzynarodowa konferencja zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Towarzystwo Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego nt. „Kobieta w prawie”. Kraków.	16-17.03.2012 r.
23.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w organizowanych przez Stowarzyszenie ELSA Poland VII Ogólnopolskich Dniach Praktyk Prawniczych. Warszawa.	22.03.2012 r.
24.	Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Wojewodą Małopolskim nt. „Wokół upadłości konsumenckiej – ocena założeń i praktyki”. Kraków.	30.03.2012 r.
25.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP konferencji nt. „Konstytucja jako fundament państwa prawa”. Warszawa.	02.04.2012 r.
26.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.	04.04.2012 r.
27.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Warszawa.	16.04.2012 r.
28.	VI Forum Dolnośląskich Uniwersytetów Trzeciego Wieku zorganizowane w ramach Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności	16.04.2012 r.

	Międzypokoleniowej. Nowa Ruda.	
29.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w organizowanych przez Prezydenta RP uroczystościach Jubileuszu 85. Urodzin Premiera Tadeusza Mazowieckiego.	18.04.2012 r.
30.	Konferencja zorganizowana przez Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II nt. „System rejestracji przedsiębiorców w Polsce na tle prawnoporównawczym – doświadczenia i perspektywy”. Lublin.	19.04.2012 r.
31.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Katedrę Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Wpływ przemian cywilizacyjnych na administracje i prawo administracyjne”. Kraków.	20-21.04.2012 r.
32.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Posła do Parlamentu Europejskiego D. Hübner we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych oraz Polską Radą Ekumeniczną międzynarodowej nt. „Tolerancja: europejskie perspektywy etyczno-społeczne”. Warszawa.	23.04.2012 r.
33.	54 Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego zorganizowany przez Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku nt. „Aktualne problemy reform konstytucyjnych”. Augustów.	10-12.05.2012 r.
34.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w , forum dyskusyjnym poświęconym przyszłości sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich, zorganizowanym przez Katedrę Postępowania Administracyjnego Porównawczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Łódź.	14.05.2012 r.
35.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w	15.05.2012 r.

	Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Sądu Najwyższego. Warszawa.	
36.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w XXX Jubileuszowej Konferencji Naukowej Polityków Społecznych nt. „Polityka społeczna w dobie postępu i rozwoju społeczno-gospodarczego”. Łochów.	16.05.2012 r.
37.	Konferencja zorganizowana przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego nt. „Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich”. Gródek nad Dunajcem.	20-23.05.2012 r.
38.	Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezydenta Miasta Szczecin w ramach obchodów Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej nt. „Świat przyjazny starości”. Szczecin.	23.05.2012 r.
39.	Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców nt. „Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością”. Warszawa.	30.05.2012 r.
40.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego oraz Komitet Badań nad Migracjami PAN nt. "Imigranci w Europie. Kultura Przyjęcia". Warszawa.	01.06.2012 r.
41.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystym spotkaniu z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej Bronisławem Komorowskim z okazji Święta Wolności.	04.06.2012 r.
42.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie zorganizowanej przez Prokuratora Generalnego nt. „Ofiary przestępstw z nienawiści”. Warszawa.	13.06.2012 r.
43.	Debata zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Szkołę Wyższą Psychologii Społecznej	15.06.2012 r.

	nt. „Jak kształtować relacje międzypokoleniowe? Osoby starsze w oczach młodzieży i młodzież w oczach osób starszych”. Warszawa.	
44.	Rzecznik Praw Obywatelskich wręczyła Odznakę Honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” Elżbiecie Modrzewskiej-Manno.	22.06.2012 r.
45.	Seminarium zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Instytut Spraw Publicznych we współpracy z Komisją Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP oraz Komisją Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP pt. "Prawo petycji".	27.06.2012 r.
46.	Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich poświęcona omówieniu rocznego raportu Krajowego Mechanizmu Prewencji.	27.06.2012 r.
47.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w obchodach 68. rocznicy wybuchu Powstania Warszawskiego, pod pomnikiem Gloria Victis na Cmentarzu Wojskowym na Powązkach w Warszawie.	01.08.2012 r.
48.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu Komitetu Stabilności Finansowej zwołanym przez Premiera dotyczącym ochrony konsumentów przed działalnością nielicencjonowanych instytucji finansowych. Warszawa.	16.08.2012 r.
49.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w prezentacji raportu z kontroli Urzędu Ochrony Konsumentów i Konkurencji dotyczącego sprzedaży bezpośredniej w Polsce i przedstawienie działań Rzecznika w zakresie ochrony konsumentów w wieku powyżej 60 lat.	31.08.2012 r.
50.	XXI Konferencja naukowa zorganizowana przez Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego nt. „Wiek emerytalny”. Kazimierz Dolny.	04-05.09.2012 r.
51.	XXII Forum Ekonomiczne zorganizowane przez	04-07.09.2012 r.

	Federację Stowarzyszeń Uniwersytetów III Wieku nt. „Konsultacje społeczne w ochronie zdrowia a jakość aktów prawnych”. Krynica Zdrój.	
52.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystej ratyfikacji przez Prezydenta RP Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych	06.09.2012 r.
53.	Wręczenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Andrzejowi Zollowi Księgi Jubileuszowej z okazji jubileuszu 70-lecia. Kraków.	07.09.2012 r.
54.	Debata zorganizowana w Biurze RPO na temat: „Zatrudnienie osób skazanych w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności i po jej zakończeniu”.	13.09.2012 r.
55.	Konferencja zorganizowana przez Uniwersytet Papieski Jana Pawła II nt. „Rola kościoła katolickiego w procesie integracji europejskiej”. Kraków.	13-15.09.2012 r.
56.	Konferencja zorganizowana przez Naczelną Radę Adwokacką nt. „Pomoc prawna z urzędu a prawo do sądu”. Warszawa.	15-16.09.2012 r.
57.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji regionalnej zorganizowanej przez Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania we współpracy z Uniwersytetem Jagiellońskim w Krakowie oraz Szkołą Główną Handlową pod hasłem "Rząd równych szans - administracja przeciw dyskryminacji" w ramach projektu "Równe Traktowanie Standardem Dobrego Rządzenia". Warszawa.	17.09.2012 r.
58.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich i Zastępcy RPO w uroczystości pośmiertnego odznaczenia Generała A. Krzyżanowskiego pseudonim Wilk przez Prezydenta RP.	17.09.2012 r.
59.	Kongres "Obywatel Senior" zorganizowany przez Park Śląski w Chorzowie oraz Parkową Akademię Wolontariatu we współpracy z Biurem RPO pod	17-19.09.2012 r.

	honorowym patronatem Prezydenta RP. Chorzów.	
60.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w corocznej konferencji zorganizowanej przez Sąd Najwyższy przy współpracy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pod honorowym patronatem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nt. „Nowoczesne technologie w procesie karnym i czynnościach wykrywczych a prawa i wolności obywatelskie”. Warszawa.	20.09.2012 r.
61.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w III Chorągwanym Świącie Seniora zorganizowanym przez Komendę Chorągwi Śląskiej ZHP nt. „Na szlakach harcerskich akcji...”. Chorzów.	22.09.2012 r.
62.	Konferencja zorganizowana przez Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania nt. „Rząd równych szans-administracja przeciw dyskryminacji”. Kraków.	24.09.2012 r.
63.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystym zakończeniu kampanii informacyjnej „SyMfonia Serc” zorganizowanej przez Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego pod hasłem „1000 Twarzy SM”, podczas uroczystości prof. Irena Lipowicz została uhonorowana odznaczeniem „Ambasador SM” przyznawanym za zasługi w upowszechnianiu wiedzy na temat stwardnienia rozsianego. Warszawa.	07.10.2012 r.
64.	W Biurze RPO odbyła się prezentacja raportu „Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami”.	08.10.2012 r.
65.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. „Rola praw człowieka w polskim systemie penitencjarnym, edukacja, resocjalizacja, humanitaryzm”. Kule.	10.10.2012 r.
66.	Seminarium zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Generalnym	11.10.2012 r.

	Inspektorem Ochrony Danych Osobowych i Fundacją Panoptykon nt. „Kto na nas patrzy? Obywatel pod obserwacją kamer”.	
67.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości nadania tytułu Doktora Honoris Causa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach prof. Christianowi von Baar. Katowice.	12-13.10.2012 r.
68.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Polskim Forum Pacjentów zorganizowanym przez organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną praw pacjentów nt. „Jestem Pacjentem”. Warszawa.	15.10.2012 r.
69.	Rzecznik Praw Obywatelskich została Honorowym Członkiem Klubu Europejczyka działającym w Zespole Szkół Publicznych Nr 1 w Kobyłce oraz wzięła udział w uroczystym ślubowaniu uczniów klas pierwszych szkoły podstawowej. Kobyłka.	15.10.2012 r.
70.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystym otwarciu festiwalu „18/18 Międzynarodowy Festiwal Filmów o Handlu Ludźmi”. Warszawa.	16.10.2012 r.
71.	Konferencja zorganizowana przez Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania nt. „Rząd równych szans – administracja przeciw dyskryminacji”. Poznań.	16.10.2012 r.
72.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Zastępcy RPO w konferencji zorganizowanej przez Trybunał Konstytucyjny nt. „Konstytucja RP w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych”. Warszawa.	17.10.2012 r.
73.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Ministra Sprawiedliwości we współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Rzecznikiem Praw Dziecka, Prokuratorem Generalnym i Radą Społeczną ds. ADR przy Ministrze	17.10.2012 r.

	Sprawiedliwości nt. „Mediacja - inna forma sprawiedliwości”. Warszawa.	
74.	Debata zorganizowana przez Prokuratora Generalnego z okazji Międzynarodowego Dnia Mediacji nt. „Mediacja karna jako instytucja ważna dla pokrzywdzonego”. Warszawa.	18.10.2012 r.
75.	Konferencja nt. „Tolerancja. Modele, metamorfozy i implikacje”, oraz ceremonia wręczenia polskiej nagrody im. Sergio Vieira de Mello, Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka Siostrze Rafaeli – Urszuli Nałęcz , Arnoldowi Wellmanowi oraz w kategorii organizacje pozarządowe organizacji „People in Need”. Kraków.	18-20.10.2012 r.
76.	Konferencja zorganizowana przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk nt. „Prawo polskie a Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnością – główne wyzwania”. Poznań.	24.10.2012 r/
77.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w I Kongresie Języka Urzędowego, w którym uczestniczyli językoznawcy, prawnicy, przedstawiciele administracji rządowej oraz samorządowej i dyskutowali na temat usprawnienia komunikacji między urzędem a obywatelem. Warszawa.	30-31.10.2012 r.
78.	Konferencja zorganizowana przez Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania nt. „Rynek pracy – godzenie ról zawodowych i rodzinnych kobiet i mężczyzn”. Kraków.	05.11.2012 r.
79.	Inauguracja kampanii społecznej zorganizowanej przez Fundację Godne Życie pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Nie wykluczaj! Pozwól godnie żyć”. Dąbrowa Górnicza.	05.11.2012 r.
80.	Ogólnopolska konferencja Uniwersytetu Trzeciego	19.11.2012 r.

	Wiekuro zorganizowana pod patronatem Prezydenta RP „Pakt na rzecz Seniorów”. Warszawa.	
81.	Konferencja zorganizowana przez Katolicki Uniwersytet Lubelski nt. „Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych ratyfikowana! I co dalej”. Lublin.	20.11.2012 r.
82.	Konferencja zorganizowana przez Forum Europejskie Międzynarodowego Stowarzyszenia Adwokatów oraz Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan nt. „Szanse i wyzwania stojące przed przedsiębiorcami w nowych państwach UE – perspektywy na przyszłość”. Warszawa	23-25.11.2012 r.
83.	Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego zorganizowana w Biurze RPO nt. „O demokracji”.	26.11.2012 r.
84.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich na Uniwersytecie w Białymstoku na temat historii Ombudsmanów w innych krajach oraz zadań i kompetencji RPO w Polsce a także udział Rzecznika w Miejskim Forum Organizacji Pozarządowych. Białystok.	29.11.2012 r.
85.	W Biurze RPO odbyła się prezentacja publikacji pt. „Strategie działań w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje”. W dyskusji na temat perspektyw wdrożenia rekomendowanych rozwiązań wzięli udział autorzy publikacji, eksperci oraz przedstawiciele rządu i samorządów lokalnych.	30.11.2012 r.
86.	W Biurze RPO odbył się finał Konkursu Rzecznika Praw Obywatelskich „Prawo Ludzie Przypadki” Edycja 2012.	30.11.2012 r.
87.	Konferencja zorganizowana przez Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu nt. „Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych i jej wpływ na życie codzienne osób z niepełnosprawnościami”. Poznań.	30.11.2012 r.
88.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Konferencji zorganizowanej przez Uniwersytet Jagielloński nt.	08-10.12.2012 r.

	„Third International Conference on Human Rights Education. Promoting Change in Transition and Crisis”. Kraków.	
89.	Wykład poświęcony pamięci Marka Nowickiego zorganizowany przez Open Society Foundations oraz Helsińską Fundację Praw Człowieka nt. „Konstytucyjna współzależność: Rzecznik Praw Obywatelskich – Trybunał Konstytucyjny i ochrona praw człowieka”. Warszawa.	10.12.2012 r.
90.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w polskich obchodach Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka. Podczas uroczystości Rzecznik wręczyła doroczną Nagrodę RPO im. Pawła Włodkowica Pani Krystynie Mrugalskiej, wybitnej działaczce walczącej od lat o prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną.	10.12.2012 r.
91.	Konferencja zorganizowana przez Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania nt. „Prawo antidyskryminacyjne w Polsce – przepisy i praktyka stosowania”. Gdańsk.	10.12.2012 r.
92.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w XVII Wielkiej Gali Integracji zorganizowanej z okazji Światowego Dnia Osób Niepełnosprawnych pod hasłem „Mobilność bez barier”. Warszawa.	12.12.2012 r.
93.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny i Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk przy współudziale RPO nt. „Źródła prawa administracyjnego a ochrona praw i wolności obywatelskich”. Warszawa.	13.12.2012 r.

Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym

Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich lub jego Zastępców

1.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w	17.01.2012 r.
----	---------------------------------------	---------------

	posiedzeniu Zarządu Europejskiej Sekcji Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana oraz spotkanie z obrońcą Praw Republiki Francuskiej. Paryż.	
2.	Wręczenie przez Zastępcę Rzecznika Praw Obywatelskich Odznaki Honorowej „Za zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” Pavlowi Kadračowi kończącemu misję Publicznego Obrońcy Praw Republiki Słowackiej. Bratysława.	08.03.2012 r.
3.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu Zarządu Europejskiej Sekcji Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana, dotyczące spraw wewnętrznych Instytutu, planowanych konferencji, przyszłych projektów i warsztatów oraz kandydatów starających się o członkostwo w Instytucie. Oslo.	24-25.04.2012 r.
4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w seminarium Partnerstwa Wschodniego Ombudsmanów, zorganizowanym przez francuskiego obrońcę Praw. Paryż.	09-11.05.2012 r.
5.	Udział Zastępcy Rzecznika w dorocznym spotkaniu Grupy Wyszehradzkiej Ombudsmanów. Rozmowy dotyczyły relacji między instytucją Rzecznika i sądami, w tym w szczególności z Trybunałem Konstytucyjnym. Brno.	21-23.05.2012 r.
6.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich "Polska i Niemcy w poszukiwaniu nowych europejskich celów i wartości" wygłoszony w Alfred Krupp Wissenschaftskolleg w Greifswaldzie.	24.05.2012 r.
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w ceremonii wręczenia Polsko-Niemieckiej Wymianie Młodzieży „Jugendwerk” nagrody Ryczezy przyznawanej za wybitne zasługi dla	30-31.08.2012 r.

	porozumienia, aktywnego dialogu i wymiany obywatelskiej między Polską i Niemcami. Düsseldorf. Nadrenia Północna-Westfalia.	
8.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu z Publicznym obrońcą Praw Republiki Słowacji, Wiceprzewodniczącą Rady Narodowej Republiki Słowacji oraz członkami Komisji Praw Człowieka i Mniejszości Narodowych słowackiego parlamentu. Bratysława.	20-21.09.2012 r.
9.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu Europejskiego Zarządu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana. Barcelona.	27-28.09.2012 r.
10.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w światowej konferencji zorganizowanej przez Międzynarodowy Instytut Ombudsmana w Nowej Zelandii nt. „Speaking truth to power - the Ombudsman in the 21st century”. Wellington.	12.11.2012 r.

Wyjazdy zagraniczne przedstawicieli Biura RPO

1.	Doroczne Spotkanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) z krajowymi instytucjami ochrony praw człowieka. Wiedeń.	18-19.04.2012 r.
2.	Spotkanie Grupy Roboczej Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania(EQUINET) nt. strategii komunikacji i najlepszych praktyk. Dublin.	26-28.04.2012 r.
3.	Seminarium dla pracowników praktyków zorganizowane przez Academy of European Law w Trewirze nt. "Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej". Trier.	14-15.05.2012 r.
4.	Szkolenie Europejskiej Sieci Organów ds.	22-24.05.2012 r.

	Równego Traktowania (EQUINET) nt. alternatywnych metod rozwiązywania sporów, Wilno.	
5.	Seminarium Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy (ECRI). Strasbourg.	30.05.2012 r.
6.	Warsztaty tematyczne ds. Krajowego Mechanizmu Prewencji OPCAT zorganizowane przez Radę Europy i Unię Europejską w ramach „Europejskiego projektu KMP”. Belgrad.	11-14.06.2012 r.
7.	Polsko-niemieckie seminarium nt. „Ochrona uchodźców i Dublin II – Wyzwania dla Kościoła, Caritasu i Społeczeństwa”. Berlin.	19-22.06.2012 r.
8.	Seminarium oficerów łącznikowych Europejskiej Sieci Ombudsmanów. Strasbourg.	23-26.06.2012 r.
9.	Konferencja zorganizowana przez Centrum Praw Człowieka Mołdawii oraz Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) dotycząca roli Ombudsmana jako Krajowego Mechanizmu Prewencji. Kiszyniów. Mołdawia.	25-28.08.2012 r.
10.	Spotkanie robocze z delegacją rosyjską organizacji Centrum Praw Człowieka "Memoriał" przebywającą w Polsce w ramach projektu realizowanego przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej i Helsińską Fundację Praw Człowieka, dotycząc problemów migracyjnych i sytuacji cudzoziemców w Polsce oraz zasady działania Krajowego Mechanizmu Prewencji.	28.08.2012 r.
11.	Szkolenie zorganizowane przez EQUINET oraz spotkanie Grupy Roboczej nt. strategii komunikacji i najlepszych praktyk. Valletta. Malta.	25-29.09.2012 r.
12.	Posiedzenie Zarządu Agencji Praw Podstawowych	25-29.09.2012 r.

	Unii Europejskiej (FRA). Wiedeń.	
13.	Spotkanie zorganizowane przez Radę Europy dotyczące problematyki LGBT. Oslo.	26-28.09.2012 r.
14.	Konferencja dotycząca współpracy Agencji Praw Podstawowych UE (FRA) z Europejską Siecią Organów ds. Równego Traktowania (EQUINET) oraz Krajowymi Organami Równościowymi. Wiedeń.	15-16.10.2012 r.
15.	Spotkanie grupy roboczej Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania (EQUINET) nt. „Prawo w praktyce”. Brno.	18-20.10.2012 r.
16.	Seminarium zorganizowane przez Uniwersytet Rzymski w ramach projektu Komisji Europejskiej o przeciwdziałaniu przestępczości “ACCESS” – Against crime: Care for Elders Support and Security dotyczące ochrony praw osób starszych. Campobasso (Włochy).	07-09.11.2012 r.
17.	IV Wschodnioeuropejska Konferencja Krajowych Mechanizmów Prewencji zorganizowana przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) we współpracy z Parlamentarnym Rzecznikiem Praw Człowieka Ukrainy oraz Charkowskim Instytutem Badań Społecznych. Odessa.	14-17.11.2012 r.
18.	Konferencja Prezydencji Cypryjskiej i Komisji Europejskiej – „Szczyt równości 2012”. Nikozja (Cypr).	21-24.11.2012 r.
19.	Seminarium dotyczące równości wobec prawa zorganizowane przez Komisję Europejską oraz doroczne spotkanie Krajowych Organów Równościowych. Bruksela.	25-27.11.2012 r.
20.	Misja ekspercka w ramach współpracy z instytucją Ombudsmana Jordanii. Amman.	25-28.11.2012 r.

21.	Konferencja zorganizowana przez Radę Europy w ramach projektu Funduszy Norweskich i Funduszy EOG (Norway Grants/EEA Grants dotycząca opracowania sposobów walki z różnymi przejawami mowy nienawiści. Budapeszt.	26-28.11.2012 r.
22.	Seminarium zorganizowane przez Międzynarodowe Stowarzyszenie ILGA Europe dotyczące uregulowań prawnych związanych z problematyką związków osób tej samej płci. Rzym.	28-30.11.2012 r.
23.	Walne Zgromadzenie Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania (EQUINET). Bruksela.	04-05.12.2012 r.
24.	Doroczna Konferencja Agencji Praw Fundamentalnych (FRA). Bruksela.	06-07.12.2012 r.
25.	Posiedzenie Zarządu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). Wiedeń.	11-14.12.2012 r.
26.	Seminarium Europejskiej Akademii Prawa Europejskiego (ERA) dotyczące prawa Unii Europejskiej oraz Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Trier. (Niemcy).	12-14.12.2012 r.

Spotkania i wizyty gości zagranicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

1.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Ambasadorem Suwerennego Wojskowego Zakonu Maltańskiego w Warszawie Vincenzo Manno dotyczące m.in. możliwości współpracy w zakresie opieki nad osobami chorymi oraz nad cudzoziemcami przebywającymi w Polsce.	17.02.2012 r.
----	--	---------------

2.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Dyrektorem do spraw Praw Człowieka i Walki z Dyskryminacją w Radzie Europy Ralfem-René Weingartnerem dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową.	06.03.2012 r.
3.	Spotkanie z reprezentantami Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) dotyczące wniosków z Raportu Misji Oceny Wyborów OBWE/ODHIR w zeszłorocznych wyborach parlamentarnych.	13.03.2012 r.
4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości wręczenia przez Prezydenta Republiki Francuskiej, Orderu Legii Honorowej Marszałkowi Senatu RP.	28.03.2012 r.
5.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z grupą studyjną Jordańskiego Królestwa Haszymidzkiego w której skład wchodził przedstawiciel Federacji Kobiet Jordańskich, Uniwersytetu Yarmouk i The Jordan Times dotyczące kompetencji i zadań RPO, działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji oraz sytuacji prawnej kobiet w Polsce.	23.04.2012 r.
6.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Draginją Nadażdin Dyrektorem Stowarzyszenia Amnesty International Polska dotyczące zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej. Warszawa.	19.06.2012 r.
7.	Spotkanie robocze z delegacją rosyjską organizacji Centrum Praw Człowieka "Memoriał" przebywającą w Polsce w ramach projektu realizowanego przez Stowarzyszenie Interwencji	28.08.2012 r.

	Prawnej i Helsińską Fundację Praw Człowieka, dotycząc problemów migracyjnych i sytuacji cudzoziemców w Polsce oraz zasady działania Krajowego Mechanizmu Prewencji.	
8.	Spotkanie z przedstawicielami parlamentu, instytucji rządowych, nauczycielami oraz wykładowcami akademickimi z Turkmenistanu przebywającymi w Polsce w ramach wizyty studyjnej organizowanej przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). Realizując Program Umocnienia Krajowych Kompetencji Turkmenistanu w Rozpowszechnianiu i Ochronie Praw Człowieka delegacja zapoznała się z działalnością oraz kompetencjami Rzecznika Praw Obywatelskich.	04.09.2012 r.
9.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z seniorami z Czech, Niemiec i Polski dotyczące problemów ludzi starszych w miejscowościach przygranicznych. Krzyżanowice.	18.09.2012 r.
10.	Seminarium zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego dotycząca m.in. ochrony praw dzieci oraz praw osób starszych.	25.09.2012 r.
11.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z prof. Nikiforosem Diamandourose Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich dotyczące działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz omówienie skarg obywateli polskich napływających do urzędu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.	03.10.2012 r.
12.	Spotkanie Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z przebywającą w Polsce grupą	03.10.2012 r.

	działaczy z Kirgistanu zajmujących się prawami człowieka.	
13.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Mortenem Kjaerumem - Dyrektorem Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej dotyczące m.in. badań prowadzonych przez Agencję, kwestii zwalczania dyskryminacji oraz współpracy w ramach działalności obu instytucji.	10.10.2012 r.
14.	Spotkanie z przedstawicielami Islamskiej Republiki Afganistanu, którzy przebywali w Polsce w ramach wizyty studyjnej zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP dotyczące kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce oraz historii i działalności urzędu.	25.10.2012 r.
15.	Spotkanie z delegacją przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości z Turcji w ramach projektu „Szkolenia wojskowych sędziów i prokuratorów w kwestiach praw człowieka”, zorganizowane z inicjatywy Krajowej Rady Sądownictwa we współpracy z Radą Europy i Komisją Europejską.	05.11.2012 r.
16.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Sajorą Raszidową Parlamentarnym Rzecznikiem Praw Człowieka Republiki Uzbekistanu dotyczące zasad działania Krajowego Mechanizmu Prewencji oraz specyfiki funkcjonowania urzędu w polskim porządku prawnym.	26.11.2012 r.

Załącznik 14

**Dane informacyjno-statystyczne
z zakresu problematyki równego traktowania**

1. Wpływ spraw z zakresu problematyki równego traktowania i zakazu dyskryminacji

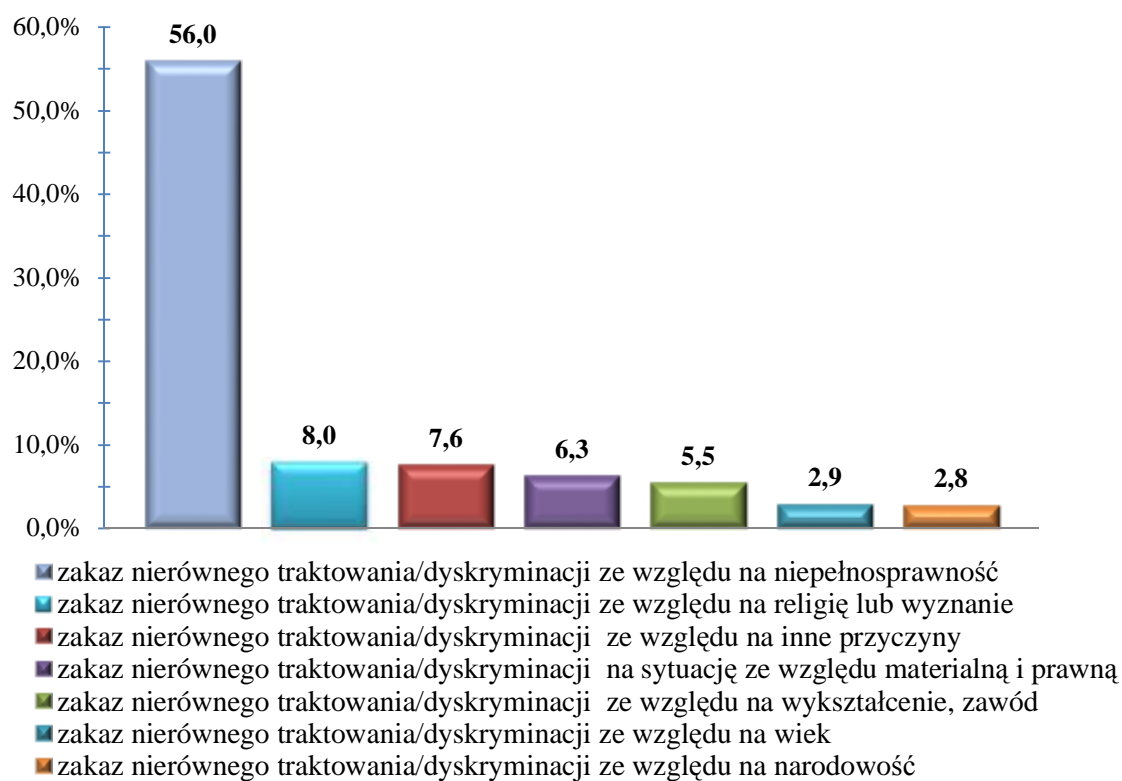
W 2012 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło **1960** spraw dotyczących problematyki równego traktowania. Jest to wzrost liczby skarg w porównaniu z rokiem 2011, w którym do Rzecznika wpłynęło **1033** sprawy.

2. Przedmiot nowych spraw (wniosków) skierowanych do Rzecznika z powyższą problematyką (według rodzaju dyskryminacji)

		Liczba	%
1	zasada równości wobec prawa	40	2,0
2	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji	21	1,1
3	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć	52	2,7
4	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie	158	8,0
5	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną	21	1,1
6	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek	57	2,9
7	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość	54	2,8
8	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	1097	56,0
9	zakaz nierównego traktowania/ dyskryminacji grup społeczno-zawodowych	14	0,7
10	zakaz nierównego traktowania/zakaz dyskryminacji podatkowej	20	1,0
11	zakaz nierównego traktowania/zakaz dyskryminacji osób bez stałego zameldowania	13	0,6
12	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne	16	0,8

13	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na światopogląd (w tym bezwyznaniowość)	6	0,3
14	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne	6	0,3
	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową	4	0,2
15	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji na sytuację ze względu materialną i prawną	123	6,3
16	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wykształcenie, zawód	107	5,5
	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na pochodzenie społeczne	1	0,1
17	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny	150	7,6
18	Razem	1960	100%

Problematyki wiodące z zakresu równego traktowania



3. Największy wpływ spraw nowych z problematyką z zakresu równego traktowania w poszczególnych województwach (1960 – 100%)



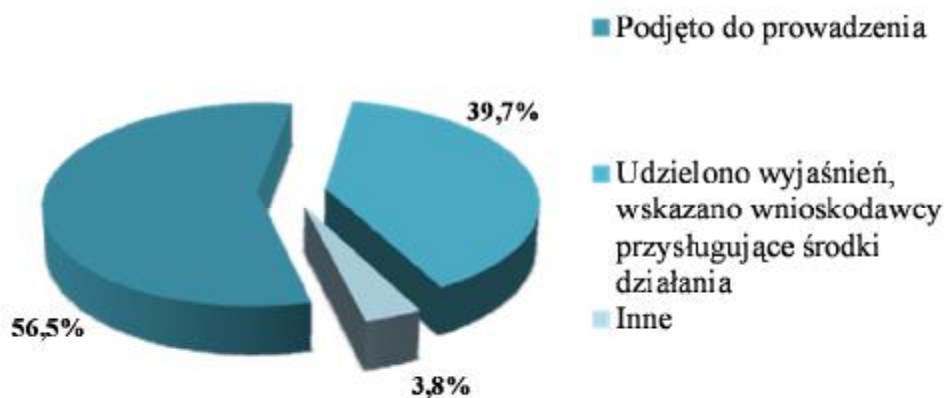
4. Rzecznik Praw Obywatelskich skierowała:

	2012
wystąpień problemowych	67
wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	8
przystąpiła do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych	4
skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	2
wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	1
Razem	82

5. Sprawy rozpatrzone (wpłynęły w 2012 r. i wcześniej)

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	Razem (2+3)	652	56,5
	2	podjęto do prowadzenia	439	38,0
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	213	18,5
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem (5)	458	39,7
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	458	39,7
Inne	6	Razem (7+9)	44	3,8
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	15	1,3
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	3	0,3
	9	nie podjęto **	26	2,2
Razem			1154	100

Sposób rozpatrzenia spraw



6. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	140	24,1
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	64	11,0
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	76	13,1
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	21	3,6
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	4	0,7
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	17	2,9
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	421	72,3
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	200	34,4
	9	Niewuzględnienie wystąpienia generalnego RPO	212	36,4
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	9	1,5
Razem			582	100

Zakończenie spraw podjętych



.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....