



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 26 marca 2014 r.

Druk nr 600

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
Irena LIPOWICZ**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Szanowny Panie Marszałku,

Wykonując obowiązek wynikający z artykułu 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, przedkładam „Informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2013 roku”, z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Z poważaniem

(-) Irena Lipowicz

INFORMACJA
o działalności
Rzecznika Praw Obywatelskich
za rok 2013
oraz o stanie przestrzegania
wolności i praw człowieka i obywatela

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), który przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela jak również art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, z późn. zm.) ustanawiającego obowiązek podania Informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.

Spis treści

Wprowadzenie	6
CZEŚĆ I.....	13
1. 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
2. Prawo do dobrej legislacji.....	18
3. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki	31
A. Sądownictwo i prokuratura	31
B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej	37
C. Prawo do obrony	45
D. Koszty postępowania	53
E. Przewlekłość postępowań	59
F. Prawo do rzetelnego procesu sądowego	62
G. Postępowanie mandatowe	65
H. Postępowanie sądowoadministracyjne	69
I. Postępowanie przygotowawcze	70
J. Bezpłatne poradnictwo prawne	71
4. Wolność osobista	73
5. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych.....	80
6. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli.....	84
A. Wolność słowa i prawo do informacji	84
B. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych	87
C. Wolność zgromadzeń.....	97
D. Wolność sumienia i religii	98
E. Ochrona godności człowieka.....	99
F. Prawa wyborcze	101
7. Rozbieżności w stosowaniu prawa	104
8. Zagadnienia z zakresu prawa pracy	117
A. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia.....	117
B. Bezrobocie	120
C. Inne.....	124
9. Egzaminy zawodowe i prawo wykonywania zawodu. Zawody zaufania publicznego.....	126
10. Zabezpieczenie społeczne	132

A. Prawo do emerytury lub renty oraz zasady ustalania prawa do tych świadczeń oraz ich wysokości	132
B. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym	134
C. Pomoc społeczna	136
D. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatanów i osób represjonowanych	139
11. Ochrona zdrowia.....	142
A. System ochrony zdrowia.....	142
B. Ochrona praw pacjentów	156
C. Ochrona zdrowia psychicznego	157
D. Leczenie uzdrowiskowe.....	161
12. Ochrona praw rodziny	165
A. Świadczenia rodzinne	165
B. Rodzinne formy opieki nad dzieckiem	169
C. Urlopy macierzyńskie	170
D. Inne.....	172
13. Ochrona praw osób niepełnosprawnych	179
14. Prawo do nauki	192
A. Realizacja obowiązku szkolnego.....	192
B. Edukacja przedszkolna	196
C. Szkolnictwo wyższe	197
15. Ochrona środowiska	200
16. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych	205
A. Ochrona praw lokatorów	205
B. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych	210
C. Ochrona praw właścicieli mieszkań	213
D. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych	215
E. Finansowe wsparcie państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego.....	216
17. Ochrona praw majątkowych	220
A. Ochrona praw majątkowych.....	220
B. Gospodarka nieruchomościami	230
C. Reprywatyzacja i prywatyzacja	234
D. Egzekucja świadczeń	235
D. Prawo budowlane	243

18. Ochrona praw konsumentów	245
A. Usługi bankowe.....	245
B. Usługi pocztowe	247
C. Inne	249
19. Problematyka danin publicznych	254
A. Ordynacja podatkowa	254
B. Podatek dochodowy od osób fizycznych	257
C. Podatek od towarów i usług	268
D. Opłata abonamentowa	269
E. Inne	271
20. Działalność gospodarcza	273
21. Ruch drogowy.....	279
22. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich	292
A. Wykonywanie kar i środków karnych	292
B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich.....	310
C. Pobyt w miejscach zatrzymań	312
23. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	316
A. Zawodowa służba wojskowa.....	316
B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych	318
C. System emerytalny służb mundurowych.....	325
24. Ochrona praw cudzoziemców	329
25. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych	334
26. Implementacja prawa europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE	339
27. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO.....	344
28. Ocena stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.....	354
A. Tworzenie prawa	354
B. Prawo do sądu	356
C. Wolność słowa i prawo do informacji	360
D. Wolność osobista	361
E. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych	363
F. Prawa osób niepełnosprawnych	364
G. Ochrona zdrowia	366
H. Prawo do pracy i zabezpieczenia społecznego.....	369
I. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych.....	371

J. Ochrona praw konsumentów	373
K. Ochrona praw cudzoziemców i mniejszości narodowych.....	374
L. Sytuacja osób pozbawionych wolności.....	374
M. Implementacja prawa Europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE.....	376
CZEŚĆ II.....	378
1. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w 2013 r.....	379
A. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i narodowymi instytucjami ombudsmąnskimi	379
B. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i zagranicznymi instytucjami i organizacjami	383
C. Projekt Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego 2013.....	385
D. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji	387
E. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie równego traktowania	387
2. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie komunikacji i edukacji obywatelskiej w 2013 r.....	390
A. Współpraca z mediami	390
B. Działalność wydawnicza i edukacyjna	390
CZEŚĆ III	400
Wprowadzenie	401
I. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki - wystąpienia generalne, wybrane sprawy indywidualne i inne działania	405
II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	442
III. Działalność Komisji Ekspertów	464
IV. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania	467
V. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania	469
A. Wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych w obszarze równego traktowania.....	469

B. Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania.....	487
VI. Wnioski oraz zalecenia dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania.	495
Załączniki:.....	513
Dane informacyjno-statystyczne.....	513
Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO	528
Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO	558
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	564
Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	568
Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne	569
Kasacje w sprawach karnych	571
Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	574
Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego	580
Przystąpienie do postępowania sądowego	582
Pozostałe wystąpienia	584
Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich	587

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. M.in. te szerokie podstawy działania, brak rygorów formalnych oraz barier finansowych powodują, że do Rzecznika kierowane są liczne wnioski – w roku 2013 wpłynęło ich ogółem 70 002, w tym wniosków w nowych sprawach – 35 310 (wzrost w stosunku do 2012 r. o 22,2%). Najwięcej wniosków dotyczyło problematyki prawa administracyjnego i gospodarczego (35,0%), prawa karnego (31,1% wpływu), prawa cywilnego (14,8% wpływu) oraz prawa pracy i zabezpieczenia społecznego (13,2% 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 2013 r. z własnej inicjatywy Rzecznika podjętych zostało 581 spraw (w tym 128 w formie wystąpienia generalnego).

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika. Zadania te w 2013 r. były wykonywane przez Biuro w Warszawie oraz Biura Pełnomocników Terenowych we Wrocławiu, Gdańsku i w Katowicach, a także punkty przyjęć interesantów w następujących miastach: Wałbrzychu, Częstochowie, Krakowie, Kielcach, Olsztynie, Bydgoszczy i w Lublinie. W 2014 r. działalność punktów w Wałbrzychu, Krakowie, Kielcach i Olsztynie została zawieszona w związku z redukcją budżetu Rzecznika.

W okresie objętym informacją zostało rozpatrzonych 42 430 spraw, z których 19 746 zostało podjętych do prowadzenia w trybie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z uwagi na to, że wskazywały na możliwość naruszenia praw lub wolności obywatelskich. W 19 803 sprawach wnioskodawców pouczone o przysługujących im środkach działania, w 831

sprawach zwrócono się o uzupełnienie wniosku, zaś 766 spraw przekazano według właściwości. Duża liczba spraw, w których udzielono wnioskodawcom informacji o przysługujących im środkach działania wskazuje 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 2013 r. pracownicy Biura Rzecznika odbyli także w trakcie przyjęć bezpośrednio rozmowy z 6592 osobami (w tym 3176 osób zostało przyjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych i zamiejscowych punktach przyjęć).

Ponadto pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili w 2013 r. 39 683 rozmowy telefoniczne udzielając w ich trakcie stosownych wyjaśnień i porad. W dużym stopniu było to możliwe dzięki bezpłatnej Infolinii Rzecznika Praw Obywatelskich, której celem działania jest zapewnienie możliwości uzyskania podstawowych informacji na temat praw człowieka i kompetencji RPO.

W okresie objętym informacją Rzecznik skierowała 281 wystąpień problemowych. 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. Wystąpienia były kierowane także wówczas, gdy analiza skarg kierowanych do Rzecznika wskazywała, że źródłem naruszeń praw jednostki jest samo prawo. W tym ostatnim zakresie Rzecznik skierowała w 2013 r. 143 wystąpienia z wnioskiem o pojęcie inicjatywy prawodawczej. Niezależnie od tego Rzecznik korzystała ze swoich uprawnień procesowych, których celem jest podważenie obowiązywania aktu normatywnego. W 2013 r. Rzecznik złożyła do Trybunału Konstytucyjnego 27 wniosków o stwierdzenie niezgodności aktów normatywnych z przepisami wyższego rzędu lub z Konstytucją, a ponadto przystąpiła w 13 sprawach do postępowania przed Trybunałem wszczętego w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej.

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 2013 r. Rzecznik skierowała 3 pytania prawne do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Sądu Najwyższego. Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych były zaś inspiracją do skierowania 8 pytań prawnych do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W sprawach indywidualnych rozstrzyganych przez sądy Rzecznik skierowała do Sądu Najwyższego 66 skarg kasacyjnych od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych. Natomiast w sprawach administracyjnych Rzecznik skierowała 21 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz 7 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rok 2013 był szóstym rokiem pełnienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji. W tym okresie przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji przeprowadzili 124 wizytacje prewencyjne w różnego rodzaju miejscach zatrzymań, w tym: w 14 zakładach karnych, 11 aresztach śledczych, 4 oddziałach zewnętrznych jednostek penitencjarnych, 31 pomieszczeniach dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych policji, 4 policyjnych izbach dziecka, 7 zakładach poprawczych, 3 schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych (połączonych), 15 młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, 4 izbach wytrzeźwień, 11 szpitalach psychiatrycznych i 21 domach pomocy społecznej. W 2013 r. działalność Mechanizmu była realizowana przez wyspecjalizowany Zespół merytoryczny Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, wizytujący wszelkiego rodzaju miejsca zatrzymań. Pod koniec roku w skład Zespołu „Krajowy Mechanizm Prewencji” wchodziło piętnaście osób (czternaście etatów). Wsparcie Zespołu „KMP” stanowili

również pracownicy Biur Pełnomocników Terenowych RPO z Gdańska, Wrocławia oraz Katowic.

Rok 2013 był trzecim 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. Do podstawowych zadań Rzecznika należy rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania, i podejmowanie odpowiednich czynności, zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Jednakże w zakresie realizacji zasady równego traktowania Rzecznik została zobowiązana do wykonywania szeroko zdefiniowanych nowych zadań, w tym analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji a także opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań oraz wydawania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją.

W ramach tych nowych obowiązków Rzecznik wydała pięć raportów z serii „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka”. Były to raporty:

- „Osoby starsze na rynku usług finansowych. Analiza i zalecenia”.
- „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”.
- „Dialog międzypokoleniowy. Między ideą a praktyką. Inspiracje”.
- „Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”.
- „Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji”.

Rzecznik kontynuowała również monitoring działalności instytucji publicznych z punktu widzenia przeciwdziałania dyskryminacji. Na bieżąco analizowane było także orzecznictwo sądów polskich i międzynarodowych w zakresie realizacji zasady równego traktowania oraz formułowane były wnioski dla organów państwowych.

W związku z ratyfikowaniem przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Rzecznikowi powierzono także funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania

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

wdrażania postanowień tej Konwencji. Warto podkreślić, że nowe kompetencje Rzecznika w tym obszarze wciąż nie znalazły odzwierciedlenia w nowelizacji przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a powierzone zadania Rzecznik wykonuje wyłącznie na podstawie porozumienia z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, co nie może być rozwiązaniem trwałym.

Rzecznik współpracuje intensywnie ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, zrzeszeniami i fundacjami działającymi na rzecz ochrony wolności, praw człowieka i obywatela. W ramach tej współpracy w Biurze Rzecznika odbyło się 105 spotkań, seminariów i konferencji dotyczących szeroko pojętej problematyki związanej z przestrzeganiem praw człowieka. Były one przede wszystkim poświęcone priorytetom Rzecznika, a więc problematyce ochrony praw osób starszych, osób niepełnosprawnych, a także migrantów.

Wszechstronny charakter miały w 2013 r. działania społeczne i edukacyjne Urzędu. W roku 2013 wspólnie z Centrum Edukacji Obywatelskiej rozpoczęty został projekt „Wieczór z rzecznikiem”, polegający na organizacji cyklicznych otwartych spotkań z obywatelami na terenie całego kraju. Celem projektu jest podniesienie wiedzy obywateli dotyczącej praw zawartych w Karcie Praw Podstawowych UE oraz umiejętności reagowania w przypadku naruszenia tych praw.

W Biurze RPO i poza jego siedzibą organizowane były spotkania i debaty na temat ważnych problemów zgłaszanych przez obywateli i organizacje pozarządowe (m.in. głosowania osób starszych i z niepełnosprawnościami, prawa cudzoziemców z perspektywy przepisów pobytowych i rynku pracy, poprawy bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych oraz imprez masowych, dyskryminacji osób chorych psychicznie, wykluczenia społecznego osób z chorobami rzadkimi, strategii działania w starzejącym się społeczeństwie, potrzebom edukacyjnym seniorów oraz sytuacji osób starszych jako konsumentów na rynku dóbr i usług, systemu przeciwdziałania przemocy). Z udziałem wybitnych naukowców i przedstawicieli organizacji pozarządowych odbyły się dwie Debaty Jana Nowaka-Jeziorańskiego poświęcone współczesnemu rozumieniu takich pojęć,

jak tolerancja i solidarność. Należy również zwrócić uwagę na organizowane przez pracowników Biura RPO szkolenia asystentów posłów i senatorów oraz sędziów w zakresie praw człowieka i kompetencji RPO. Ponadto działania edukacyjne uzupełniały liczne publikacje, broszury i ulotki informacyjne wydawane w różnych językach i kolportowane w różnych środowiskach. W ramach działalności wydawniczej ukazały się 23 publikacje, również w angielskiej wersji językowej, o łącznym nakładzie 29 200 egzemplarzy.

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 wspierają Rzecznika w realizacji jego zadań, w szczególności w zakresie równego traktowania ze względu na wiek, niepełnosprawność, płeć, narodowość, pochodzenie etniczne i wyznanie.

W zakresie działalności międzynarodowej Rzecznik w 2013 r. kontynuowała prace w Międzynarodowym Instytucie Ombudsmana (IOI), do którego Zarządu Europejskiego oraz Zarządu Światowego została wybrana w 2012 r. Prof. Irena Lipowicz wzięła udział w posiedzeniu Zarządu Światowego, które odbyło się w Wiedniu². Ponadto w Brukseli miało miejsce posiedzenie Zarządu Europejskiego IOI³. Obrady dotyczyły między innymi zasad członkostwa w IOI, w tym zwłaszcza nowo powstałych urzędów, finansowania przez IOI projektów realizowanych przez członków Instytutu i określenia zasad organizacji Sekretariatu.

W 2013 r. w Biurze RPO odbył się szereg spotkań z przedstawicielami instytucji ombudsmanskich z całego świata. Rzecznik spotkała się m.in. z Ombudsmanem Ukrainy⁴, Szwecji⁵ oraz z przedstawicielami Krajowej Komisji Praw Człowieka Korei⁶, przyjęła ponadto delegację Ombudsmanów Turcji i Walii.

² W dniu 16 kwietnia 2013 r.

³ W dniu 22 października 2013 r.

⁴ W dniu 28 lutego 2013 r.

⁵ W dniu 27 września 2013 r.

⁶ W dniu 16 grudnia 2013 r.

W 2013 r. zakończył się Program Partnerstwa Wschodniego Ombudsmanów, który był projektem realizowanym od 2009 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich RP i obrońcę Praw Republiki Francuskiej we współpracy z ombudsmanami i przedstawicielami organizacji pozarządowych z Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. W Kijowie odbyło się 3–dniowe seminarium Partnerstwa Wschodniego Ombudsmanów⁷. Było ono ostatnim wydarzeniem w ramach projektu i stanowiło jednocześnie podsumowanie całego przedsięwzięcia. Zostało podzielone na trzy bloki tematyczne: podstawowe prawa polityczne, uprawnienia służb specjalnych a prawa obywatelskie gwarantowane w Konstytucji i aktach prawa międzynarodowego oraz prawa osób z niepełnosprawnościami. Omówiono ponadto dalsze możliwości rozwoju inicjatywy. Wszyscy przedstawiciele państw partnerstwa wschodniego opowiedzieli się za kontynuacją projektu.

W 2013 roku Komisja Europejska opublikowała pierwszy raport antykorupcyjny ukazujący skalę tego problemu w 28 krajach członkowskich UE. Jako pozytywne przykłady walki z korupcją w Polsce Komisja Europejska podała działalność Rzecznika Praw Obywatelskich. Jak podkreślono w raporcie, pomimo dysponowania „ograniczonymi zasobami”, Rzecznik zyskał opinię niezależnego organu i pomógł wzmocnić standardy życia publicznego.

⁷ W dniach 3-5 września 2013 r.

CZĘŚĆ I

Przestrzeganie wolności i praw człowieka i obywatela

1. 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

W ramach pełnienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji przedstawiciele KMP przeprowadzili 124 wizytacje prewencyjne w różnego rodzaju miejscach zatrzymań w rozumieniu art. 4 OPCAT⁸, w tym: 14 zakładach karnych, 11 aresztach śledczych, 4 oddziałach zewnętrznych jednostek penitencjarnych, 31 pomieszczeniach dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych policji, 4 policyjnych izbach dziecka, 7 zakładach poprawczych, 3 schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych (połączonych), 15 młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, 4 izbach wytrzeźwień, 11 szpitalach psychiatrycznych i 21 domach pomocy społecznej. Na podstawie zebranego podczas wizytacji materiału przedstawiciele KMP sformułowali m.in. następujące problemy systemowe wymagające pilnej interwencji ze strony odpowiednich władz państwa.

Przeludnienie jednostek penitencjarnych – Rzecznik sygnalizuje ten problem od wielu lat. Wydaje się, że dopóki nie ulegnie zmianie polityka karna państwa, problem ten nie zostanie rozwiązany. Być może do złagodzenia sytuacji przyczyni się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał stwierdził⁹, że „art. 75 § 1 Kodeksu karnego w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odstąpienia przez sąd od zarządzenia wykonania kary w sytuacji, gdy wobec skazanego ponownie orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Powyższy przepis traci moc obowiązującą z upływem

⁸ Zgodnie z art. 4 OPCAT przez miejsce zatrzymań rozumie się jakiekolwiek 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.

⁹ Orzeczenie TK z 17 lipca 2013 r., sygn. akt SK 9/10.

osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Trybunał przyjął, że sąd wykonawczy powinien móc rozważyć – gdy stwierdzi, że proces karny w kolejnej sprawie zakończył się skazaniem za podobne przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania – czy nie zachodzą okoliczności szczególne, przemawiające za niezarządzeniem wobec skazanego wykonania kary, jako że kara bezwzględna pozbawienia wolności ma stanowić *ultima ratio*.

Wciąż występuje problem niewystarczającej częstotliwości zabiegów higienicznych osadzonych mężczyzn w jednostkach penitencjarnych. Obecnie w większości jednostek penitencjarnych mężczyźni mogą wziąć prysznic raz w tygodniu (wyjątek stanowią osoby pracujące), mimo iż zgodnie z przepisami skazany może skorzystać z kąpieli co najmniej raz w tygodniu. W związku z tym, iż Rzecznik wielokrotnie wskazywała na konieczność zmiany sytuacji, a problem ten nie został rozwiązany, planowane jest złożenie wniosku w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego.

W odniesieniu do jednostek dla nieletnich należy wskazać konieczność rozpoczęcia prac nad nową ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich. Zagadnienia takie, jak: kontrola osobista, stosowanie monitoringu wizyjnego, karanie nieletnich, procedura izolacji nieletnich, dostęp do opieki medycznej czy kontakt nieletnich z rodzicami/opiekunami prawnym oraz adwokatem są uregulowane w rozporządzeniach albo w ogóle nie są uregulowane, podczas gdy stanowią one materię ustawową, a zatem wymogiem konstytucyjnym jest ich unormowanie na poziomie ustawy. Ponadto należy uregulować kwestie umieszczania wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w izbach przejściowych i oddzielnych pomieszczeniach mieszkalnych oraz prawo do codziennych zajęć na świeżym powietrzu. Rzecznik przekazała Ministrowi Sprawiedliwości uwagi do projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich odnoszące się do tych kwestii.

Nadal nierozwiązana pozostaje kwestia likwidowania izb wytrzeźwień i przerwania na policję obowiązku i odpowiedzialności za opiekę nad osobami nietrzeźwymi. Należy zauważyć, że policyjne izby zatrzymań nie są przygotowane do opieki nad osobami nietrzeźwymi, gdyż nie zatrudniają

lekarza, a co za tym idzie nie są w stanie szybko udzielić odpowiedniej pomocy medycznej. Zdaniem Rzecznika powinno dojść do przekształcenia izb wytrzeźwień w nowoczesne, kompleksowe ośrodki, które będą łączyć w sobie funkcję izby, ośrodka terapii i placówki pomagającej rodzinie. Pojedyncze ośrodki tego typu już świetnie funkcjonują – trzeba je upowszechnić. W związku z tym Rzecznik wystąpiła do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o podjęcie niezbędnych działań, które doprowadzą do odpowiednich zmian systemowych.

W 2013 r. zaprezentowano również dwa raporty tematyczne sporządzone przez przedstawicieli KMP. Pierwszy z nich poświęcony był monitoringowi wizyjnemu w miejscach pozbawienia wolności. Analiza zebranego materiału doprowadziła do wniosku, iż tylko w nielicznych przypadkach kwestia monitoringu wizyjnego znajduje umocowanie prawne w ustawie. Przepisy dotyczące instalowania kamer w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz młodzieżowych ośrodkach wychowawczych znajdują się głównie w rozporządzeniach, a co za tym idzie nie spełniają wymogów konstytucyjnych dotyczących wprowadzania ograniczeń praw konstytucyjnych aktem prawnym rangi ustawy. Ponadto niepokojącym zjawiskiem jest zastępowanie bezpośrednich kontroli osób zatrzymanych przez podgląd monitoringu, który nie jest tak dokładny jak osobisty kontakt.

Drugi raport tematyczny poświęcony został izbom wytrzeźwień. Zebrany materiał doprowadził do wniosków, że istnieje pilna potrzeba podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie przepisów budzących wątpliwości natury konstytucyjnej.

W roku 2013 r. przedstawiciele KMP we współpracy z Komendą Główną Policji przeprowadzili cykl szkoleń skierowanych do kadry dydaktycznej i kadry zarządzającej szkół policyjnych na terenie Polski, a poświęconych podstawom prawnym działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji w Polsce oraz metodologii jego działań i standardom międzynarodowym, dotyczącym policyjnych miejsc detencji.

Przedstawiciele KMP zaangażowali się również w rozwiązanie systemowego problemu dotyczącego rodzicielstwa nieletnich umieszczonych w placówkach resocjalizacyjnych. W związku z tym wzięli udział w cyklu

spotkań zorganizowanych przez Fundację „Po drugie”. Wypracowane zostało stanowisko Rzecznika w tej kwestii stwierdzające, iż powinny przede wszystkim zostać wprowadzone uregulowania prawne pobytu nieletnich matek w ośrodkach resocjalizacyjnych, określone w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, uwzględniające tworzenie oddziałów dla matek z dziećmi, w których byłaby prowadzona praca resocjalizacyjna i wychowawcza.

Działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji to również jedna z płaszczyzn współpracy międzynarodowej Rzecznika. W maju 2013 r. przedstawiciele KMP spotkali się z przedstawicielami z Albanii wspólnie przeprowadzając wizytację prewencyjną w Oddziale Zewnętrznym Aresztu Śledczego Warszawa-Służewiec w Grodzisku Mazowieckim. Ponadto przedstawiciele KMP wzięli udział w konferencjach organizowanych przez krajowe mechanizmy prewencji w: Macedonii, Kirgistanie i w siedzibie Rady Europy. Spotkania te miały na celu wymianę doświadczeń i wypracowanie lub ulepszenie metodologii pracy krajowych mechanizmów prewencji.

2. Prawo do dobrej legislacji

1. Odpowiedzialność karna związana z naruszeniem praw autorskich

Rzecznik skierowała¹⁰ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹¹ z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca regulując w zaskarżonym przepisie odpowiedzialność karną związaną z naruszeniem praw autorskich wprowadził bowiem otwarty zakres znamion czynu zabronionego, co nie pozwala precyzyjnie ustalić, jakie zachowania będą podlegać karze. Naruszenie prawa autorskiego lub prawa pokrewnego musi być dokonane w inny sposób niż opisany w art. 115 ust. 1 i 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, na gruncie prawa karnego tradycyjnie przyjmuje się, że zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły. Jest to jedna z podstawowych zasad prawa karnego, której obowiązywanie w demokratycznym państwie prawnym nie budzi wątpliwości. Zasada ta ma rangę konstytucyjną i, wraz z pozostałymi podstawowymi regułami prawa karnego, służy gwarancji ochrony praw jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami ze strony organów władzy publicznej.

Rzecznik oczekuje obecnie na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Przepisy penalizujące manipulację instrumentami finansowymi

Kwestionowane przez Rzecznika niektóre przepisy ustawy o obrocie instrumentami finansowymi¹², penalizujące manipulację instrumentami finansowymi, są co prawda konsekwencją transpozycji do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku¹³. Jednakże przepisy art. 183 ust. 1 oraz art. 39 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi są niedookreślone, co powoduje niejasności dotyczące tego,

¹⁰ RPO-729135-II/13 z 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt K 15/13.

¹¹ Ustawa z 4 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn. zm.).

¹² Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 211, poz. 1384, z późn. zm.).

¹³ Dyrektywa 2003/6/WE z 28 stycznia 2003 r. (Dz.Urz. WE L 16 z 2003 r., str. 16).

jakie zachowanie na rynku jest zakazane, a jakie dozwolone. W konsekwencji organ stosujący prawo ocenia działania inwestora, a więc ostatecznie dookreśla znamiona czynu zabronionego. Na mocy zakwestionowanych przepisów **Komisja Nadzoru Finansowego zyskuje kompetencje do określenia treści przepisów w zakresie odpowiedzialności karnej**. Taka konstrukcja prawna wzbudza poważne zastrzeżenia, co do jej zgodności z zasadą nullum crimen sine lege oraz zasadą domniemania niewinności. Zasady prawidłowej legislacji nakazują przecież, aby uchwalane przepisy były jasne, precyzyjne i poprawne pod względem językowym. Rzecznik zwróciła się¹⁴ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie.

3. Stosowanie kar pieniężnych przez organy administracji publicznej

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg od obywateli i przedsiębiorców dotyczących coraz częstszego stosowania przez organy administracji publicznej instytucji administracyjnych kar pieniężnych. W prawie administracyjnym brakuje regulacji ogólnej, normującej odpowiedzialność za delikty administracyjne. Regulacja taka czyniłaby proces nakładania sankcji administracyjnych prostszym i bardziej przejrzystym. Rzecznik w pełni podziela pogląd wyrażany w doktrynie prawa administracyjnego o konieczności dokonania zmian w prawie administracyjnym w celu **stworzenia jednolitej konstrukcji sankcji administracyjnych**. Za niezbędne należy uznać podjęcie działań zmierzających do znowelizowania Kodeksu postępowania administracyjnego i wprowadzenia do systemu polskiego prawa jednolitych zasad ogólnych, odnoszących się do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez organy administracji publicznej. Zdaniem Rzecznika ustanowienie ogólnych zasad odnoszących się do stosowania i wymiaru wszystkich administracyjnych kar pieniężnych przez organy administracji publicznej w sposób wymierny wpłynie na sferę konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Spowoduje ponadto właściwe wzmocnienie zbyt słabej obecnie pozycji osób ukaranych na etapie postępowania sądowego, w szczególności sądowno-administracyjnego.

¹⁴ RPO-740736-II/13 z 3 grudnia 2013 r.

Rzecznik zwróciła się¹⁵ do Ministra Administracji i Cyfryzacji z wnioskiem o podjęcie konkretnych działań legislacyjnych.

Minister podzielił¹⁶ co prawda zastrzeżenia Rzecznika o zbyt częstym sięganiu przez organy administracji publicznej do administracyjnych kar pieniężnych, stwierdził jednak, że z uwagi na fakt, iż prawo administracyjne „odnosi się do wszelkich sfer życia jednostki i działalności państwa”, a próby ujednoczenia zapisów dotyczących sankcji administracyjnych „mogą napotkać znaczne trudności w wypracowaniu spójnych rozwiązań”. Kompleksowe uregulowanie powyższej problematyki w Kodeksie postępowania administracyjnego wymagałoby wg Ministra „przeprowadzenia analizy wielu ustaw prawa materialnego”, jak też stworzenia katalogu zasad, które funkcjonują na gruncie doktryny bądź są wywodzone z Konstytucji. Takie stwierdzenia dotyczą oczywistości. Z uwagi na skutki prawne wprowadzenia tej regulacji do Kodeksu postępowania administracyjnego, krytykę zbyt częstej w ostatnich latach nowelizacji tego kodeksu oraz zgłaszane postulaty powołania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Administracyjnego, „rozważenia” wymaga tryb przygotowania nowelizacji w przedmiotowym zakresie. W istocie więc Minister uchylił się od zobowiązania do szybkiej zmiany obecnego naganego stanu.

Rzecznik w dalszym ciągu monitoruje stosowanie administracyjnych kar pieniężnych na tle konkretnych przypadków. W razie wątpliwości natury konstytucyjnej, podejmuje zaś działania przewidziane prawem, np. przystępuje do skargi konstytucyjnej¹⁷.

4. Pobieranie opłat za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki, jeżeli zmiana została spowodowana działaniami organów władzy publicznej

Rzecznik skierowała¹⁸ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 105 ust. 2 ustawy Prawo farmaceutyczne¹⁹ w zakresie, w jakim nakazuje **pobranie opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki w sytuacji, gdy zmiana ta została spowodowana**

¹⁵ RPO-722886-V/13 z 29 stycznia 2013 r.

¹⁶ Pismo z 11 marca 2013 r.

¹⁷ RPO-722554-V/13 z 11 marca 2013 r., sygn. akt SK 6/12.

¹⁸ RPO-722130-V/13 z 29 lipca 2013 r., sygn. akt K 35/13.

¹⁹ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z późn. zm.).

działaniami organów władzy publicznej z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, wynikającą z Konstytucji.

Apteka ogólnodostępna może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia na prowadzenie apteki. Zmiana jednego z elementów składowych zezwolenia pociąga za sobą konieczność zmiany całego zezwolenia.

Za udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki pobierana jest opłata w wysokości pięciokrotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę. Za zmianę zezwolenia lub jego przedłużenie w przypadku wydania zezwolenia na czas ograniczony pobiera się opłatę w wysokości połowy tej kwoty. Obowiązek uiszczenia opłaty powstaje także wówczas, gdy zmiana zezwolenia nie wynika z działań podejmowanych przez podmiot prowadzący aptekę, lecz została wywołana działaniami organów władzy publicznej polegającymi np. na zmianie nazwy miejscowości, zmianie granic gminy czy też zmianie nazwy ulicy. Okoliczność ta nie została jednak uwzględniona w prawie farmaceutycznym. Ustawodawca powinien wyłączyć pobieranie opłaty za czynności administracyjne, które zostały wywołane przez władzę publiczną, zaś wszelkie koszty z tego wynikające powinny zostać pokryte ze środków budżetowych. **Przyjęte obecnie rozwiązanie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, która opiera się na pewności prawa,** a więc na takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiające przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie własnych działań.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

5. Uprawnienia związków sportowych w postępowaniach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej

W skargach kierowanych do Rzecznika sygnalizowane były problemy związane z regulacjami zawartymi w ustawie o sporcie²⁰. Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, **polski związek sportowy ma wyłączne prawo do ustanawiania i realizacji reguł sportowych,** organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym

²⁰ Ustawa z 25 czerwca 2010 r. (Dz.U. Nr 127, poz. 857, z późn. zm.).

organizowanym przez związek. Nadzorem Ministra Sportu i Turystyki nie są objęte decyzje dyscyplinarne i regulaminowe władz polskich związków sportowych związane z organizacją i przebiegiem współzawodnictwa sportowego. Uregulowanie powierzające związkom sportowym prowadzenie dyscyplinarnego sądownictwa oraz odsyłające w zakresie sankcji dyscyplinarnych za naruszenie obowiązków członkowskich i trybu postępowania do wewnętrznych aktów wskazuje, że ustawa o sporcie przyjmuje konstrukcję ustawowego monopolu związków sportowych w zakresie sądownictwa dyscyplinarnego. **Monopol ten nie został jednak poddany odpowiednio precyzyjnej regulacji prawnej.** Z uwagi na represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego, zasady i warunki ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej powinny być uregulowane w ustawie o sporcie, a nie w regulaminach związków sportowych. Ustawodawca nie uregulował także kwestii wniesienia do sądu powszechnego odwołania od decyzji dyscyplinarnej organu związku sportowego. Kwestia ta została pozostawiona związkom sportowym, co może naruszać konstytucyjne prawo do sądu. Rzecznik zwróciła się²¹ do Ministra Sportu i Turystyki o poinformowanie o zajęтым stanowisku w sprawie potrzeby stworzenia odpowiedniej nowelizacji ustawy o sporcie.

W odpowiedzi²² Ministerstwo Sportu i Turystyki zadeklarowało podjęcie prac nad nowelizacją ustawy o sporcie uwzględniającą kwestie zawarte w wystąpieniu Rzecznika. Przebieg tych prac będzie obserwowany przez Rzecznika.

6. Przepisy dotyczące określania minimalnych stawek za czynności adwokackie i czynności radców prawnych

Badane przez Rzecznika skargi ujawniły problem zgodności z Konstytucją niektórych regulacji dotyczących określania minimalnych stawek za czynności adwokackie i czynności radców prawnych. Na podstawie upoważnień zawartych w ustawie Prawo o adwokaturze²³ oraz ustawie o radcach prawnych²⁴ zostało wydane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości

²¹ RPO-743161-I/13 z 10 września 2013 r.

²² Pismo z 20 grudnia 2013 r.

²³ Ustawa z 26 maja 1982 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.).

²⁴ Ustawa z 6 lipca 1982 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, z późn. zm.).

w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu²⁵ oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu²⁶. Zgodnie z przepisami tych rozporządzeń **wysokość stawki minimalnej zależy od wartości przedmiotu sprawy lub jej rodzaju, a w postępowaniu egzekucyjnym – od wartości egzekwowanego roszczenia. Zdaniem Rzecznika jest to niezgodne z treścią upoważnień ustawowych.** Minister Sprawiedliwości miał bowiem określić stawki minimalne za czynności adwokackie i czynności radców prawnych mając na względzie rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata (radcy prawnego). Upoważnienia ustawowe do uregulowania materii stawek minimalnych nie zawierały umocowania do przyjęcia jako kryterium tej regulacji wartości przedmiotu sprawy (wyegzekwowanego roszczenia). Omawiane przepisy rozporządzeń są także niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, bowiem nie wykonują w tym zakresie ustawy, lecz wprowadzają nowe, nieznane kryteria określania minimalnych stawek za czynności adwokackie i czynności radców prawnych. Rzecznik zwróciła się²⁷ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w razie podzielenia przedstawionych uwag, o podjęcie działań w celu dostosowania krytykowanych przepisów do standardu konstytucyjnego.

Minister nie podzielił²⁸ stanowiska przedstawionego w wystąpieniu Rzecznika, wskazując, że wyróżnienie rodzaju spraw według kryterium wartości przedmiotu sporu jest powszechnie stosowane przez ustawodawcę w celu określenia stopnia ich trudności. Przyjęcie takiego rozwiązania nie może być uznane za niezgodne z upoważnieniami ustawowymi do określenia stawek minimalnych, wynikającymi z ustawy o radcach prawnych oraz Prawa o adwokaturze. Tym samym nie wydaje się konieczna zmiana tych upoważnień poprzez rozszerzenie ich o dodatkowe kryterium w postaci wartości przedmiotu sporu. Jednocześnie Minister poinformował, że ze

²⁵ Rozporządzenie z 28 września 2002 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 461).

²⁶ Rozporządzenie z 28 września 2002 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 490).

²⁷ RPO-752372-IV/13 z 18 listopada 2013 r.

²⁸ Pismo z 23 grudnia 2013 r.

względu na doniosłość zagadnień poruszonych w wystąpieniu Rzecznika, zostaną one poddane analizie w ramach prac Zespołu powołanego do wypracowania koncepcji nowelizacji rozporządzeń dotyczących opłat za czynności adwokatów i radców prawnych. Celem prac Zespołu jest wypracowanie nowego modelu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, który będzie pozwalał na odzwierciedlenie rzeczywistego nakładu pracy pełnomocników zawodowych i kosztów poniesionych przez stronę.

Wyjaśnienia udzielone przez Ministra nie rozwiewają wątpliwości w przedmiotowej kwestii. Rzecznik rozważa skierowanie w tej sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

7. Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

W wyroku²⁹ z dnia 11 lipca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją zasadniczej części ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych³⁰. Dnia 21 stycznia 2014 r. moc obowiązującą stracą m.in. przepisy przyznające działkowcom prawo do zajmowanych przez nich działek. Nowa ustawa powinna regulować kwestię ogrodnictwa działkowego w sposób kompleksowy, a także zapewniać stabilność i przewidywalność polityki państwa w tej materii. Wypracowanie nowych rozwiązań zapewniających nie tylko pełne wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ale także optymalne wyważenie praw i oczekiwań zainteresowanych podmiotów (w tym przede wszystkim działkowców, społeczności lokalnych i właścicieli gruntów, na których znajdują się ogrody), z pewnością wymaga czasu. Jednak wejście w życie nowej ustawy po dacie 21 stycznia 2014 r. mogło doprowadzić do pozbawienia działkowców prawa do terenów zajmowanych obecnie przez rodzinne ogrody działkowe. Opóźnienia w przyjęciu ustawy i niepewność, co do jej treści powodowały także zrozumiałe zaniepokojenie działkowców. W wystąpieniach Rzecznika podkreślano ważne społecznie funkcje ogrodów działkowych m.in. dla osób starszych i rodzin wielodzietnych. Rzecznik zwróciła się³¹ do Marszałka Senatu o uwzględnienie zbliżającej się daty

²⁹ Sygn. akt K 8/10.

³⁰ Ustawa z 8 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1419, z późn. zm.).

³¹ RPO-705945-I/12 z 5 grudnia 2013 r.

wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego przy planowaniu prac nad ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych (druk senacki nr 503).

Parlament przyjął nową ustawę o rodzinnych ogrodach działkowych, która weszła w życie dnia 19 stycznia 2014 r.

8. Zasady i tryb wyboru kandydatów na członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa

Rzecznik skierowała³² wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności zarządzenia Ministra Skarbu Państwa w sprawie **zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa** oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa³³ z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zakwestionowany akt prawny budzi wątpliwości, co do zgodności z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji, przede wszystkim z tego powodu, że został wydany bez podstawy ustawowej, jak również reguluje prawa i obowiązki obywateli – uczestników konkursu, których nie łączy żaden stosunek wewnętrzny z organem, który wydał zarządzenie. Akty prawa wewnętrznego (uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów) mogą zostać wydane wyłącznie na podstawie ustawy oraz nie mogą być adresowane do podmiotu, który nie podlega organowi wydającemu te akty. Jeśli prawodawca zamierza unormować sytuację prawną obywateli, powinien uczynić to w akcie normatywnym stanowiącym źródło prawa powszechnie obowiązującego. W zakwestionowanym zarządzeniu zostały wskazane przepisy ustaw, które nie stanowią podstawy prawnej do wydania przez Ministra Skarbu Państwa zarządzenia o zasadach i trybie dokonywania doboru członków do składu rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa. Ponadto powyższe zarządzenie dotyczy przede wszystkim kandydatów niebędących pracownikami Ministerstwa Skarbu Państwa, a tym samym wkracza w materię zastrzeżoną dla przepisów powszechnie obowiązujących.

Rzecznik oczekuje obecnie na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

³² RPO-677078-V/11 z 24 lipca 2013 r., sygn. akt U 8/13.

³³ Zarządzenie nr 45 z 6 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. MSP Nr 2, poz. 4).

9. Umożliwienie dochodzenia na drodze sądowej prawa do nabycia członkostwa w kole łowieckim

Rzecznik otrzymywała skargi dotyczące negatywnych konsekwencji dla osób zainteresowanych uzyskaniem członkostwa w kole łowieckim wynikających z braku odpowiednich postanowień w art. 33 ust. 6 Prawa łowieckiego³⁴. Przepis ten stanowi, że w sprawach nabycia lub utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim oraz utraty członkostwa w kole łowieckim zainteresowany może – po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego – dochodzić swoich praw na drodze sądowej. **Skarżący podnosili, iż na skutek luki prawnej zostali oni pozbawieni możliwości dochodzenia na drodze sądowej prawa do nabycia członkostwa w kole łowieckim.** W opinii Rzecznika zarzuty te zasługują na uwzględnienie. Obecnie trwają prace nad nowelizacją ustawy Prawo łowieckie w celu dostosowania jej przepisów do wyroku³⁵ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się³⁶ do Ministra Środowiska o rozważenie zainicjowania przez Ministerstwo odpowiednich zmian legislacyjnych dotyczących wskazanej problematyki.

Minister poinformował³⁷ jedynie, że trwająca nowelizacja Prawa łowieckiego „nie przewiduje możliwości zaskarżenia do sądu powszechnego odmowy przyjęcia do koła łowieckiego”, podobnie jak nie przewidywały tego aktualnie obowiązujące przepisy, co jest sprzeczne ze stanowiskiem Rzecznika i będzie wymagało dalszych działań w tej kwestii.

10. Instytucja wysłuchania publicznego

W piśmie do Marszałka Sejmu Rzecznik przedstawiła **propozycje zmian postanowień Regulaminu Sejmu dotyczących instytucji wysłuchania publicznego**, która mimo swej doniosłości nie ma obecnie szerokiego zastosowania w praktyce parlamentarnej. Standardem powinna być jasność i przejrzystość wysłuchania publicznego. Obecnie warunkiem

³⁴ Ustawa z 13 października 1995 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, z późn. zm.).

³⁵ Sygn. akt K 21/11.

³⁶ RPO-735404-I/13 z 24 września 2013 r.

³⁷ Pismo z 13 grudnia 2013 r.

przeprowadzenia wysłuchania jest podjęcie uchwały wyrażającej zgodę na jego przeprowadzenie przez właściwą komisję. Uchwała podejmowana jest na pisemny wniosek posła. Rzecznik postulowała **poszerzenie regulacji** o rozwiązanie polegające na składaniu wniosków przez zainteresowanych bezpośrednio do właściwej komisji sejmowej, albo obligatoryjne przeprowadzenie wysłuchania na wniosek 1/3 członków komisji. Regulamin Sejmu nie zawiera bowiem jasnych kryteriów umożliwiających ocenę, które projekty ustaw powinny podlegać obligatoryjnemu wysłuchaniu. W przypadku projektu aktu prawnego przedłożonego pod obrady sejmowe **procedura zgłoszenia w wysłuchaniu publicznym jest nadmiernie sformalizowana**. Zasadna wydaje się zmiana treści Regulaminu Sejmu polegająca m.in. na zniesieniu wymogu przedkładania wyciągu z Krajowego Rejestru Sądowego w przypadku dokonywania zgłoszenia przez reprezentantów osób prawnych, jak również ogólnego wymogu dotyczącego dostarczania pełnomocnictw do złożenia takiego zgłoszenia. Uzasadnione byłoby także pozostawienie swobody, co do etapu prac legislacyjnych, na którym posłowie będą chcieli skorzystać z opinii podmiotów zewnętrznych o projekcie. Zastrzeżenia budzi również zbyt ogólne ujęcie przesłanek umożliwiających odwołanie wysłuchania. Należy określić w Regulaminie Sejmu postanowienia regulujące kwestię przystępnego sposobu gromadzenia, a następnie publikacji przez komisję informacji uzyskanych w trakcie wysłuchania. Rzecznik zwróciła się³⁸ do Marszałka Sejmu o zajęcie stanowiska w sprawie podjęcia prac nad odpowiednią zmianą postanowień Regulaminu Sejmu.

Aktualnie oczekiwana jest odpowiedź w tej sprawie.

11. Brak jednoznacznych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących możliwość odtwarzania akt administracyjnych

Analiza skarg wpływających do Rzecznika pozwala stwierdzić, że możliwość odtwarzania akt postępowania administracyjnego nie jest stosowana w praktyce organów administracyjnych, mimo utrwalonego w tym zakresie orzecnictwa sądów administracyjnych. **Organy administracyjne bardzo często odmawiają odtwarzania dokumentów** powołując się na brak

³⁸ RPO-746426-I/13 z 3 grudnia 2013 r.

stosownych przepisów w Kodeksie postępowania administracyjnego. Dodatkowo odmowy te nie przyjmują prawidłowej formy prawnej postanowienia lub decyzji, podlegających zaskarżeniu w trybie odwoławczym. Tym samym organy administracyjne naruszają prawo strony do rozpatrzenia istotnej dla niej sprawy z uwagi na brak wymaganych dokumentów, a także konstytucyjnie chronione prawo strony do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Należy podkreślić, że konieczność odtworzenia zniszczonych lub zaginionych akt pojawia się dość często i niejednokrotnie jest wynikiem działania samego organu, a nie stron postępowania. W ocenie Rzecznika, aby zapewnić ochronę praw podmiotowych obywateli oraz zagwarantować realizację konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, niezbędne jest wprowadzenie regulacji umożliwiających odtwarzanie akt administracyjnych. Rzecznik zwróciła się³⁹ do Ministra Administracji i Cyfryzacji z wnioskiem o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia regulacji umożliwiających odtwarzanie akt administracyjnych. Obecny stan może prowadzić bowiem do trwałego pokrzywdzenia obywatela w postępowaniu administracyjnym.

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

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁴⁰ Rzecznika o stwierdzenie niezgodności przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego⁴¹ z Konstytucją.

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 kartograficzne, wyliczane są jednak na podstawie szczegółowych rozwiązań przewidzianych w akcie wykonawczym⁴².

³⁹ RPO-657989-XX/10 z 30 grudnia 2013 r.

⁴⁰ Informacja RPO za 2012 r., str. 32.

⁴¹ Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.).

⁴² 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).

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.

Wyrokiem⁴³ Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowany przez Rzecznika przepis uznany został za niezgodny z Konstytucją. Zaskarżony przepis traci moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP.

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

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁴⁴ Rzecznika o stwierdzenie niezgodności przepisu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁴⁵ – 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 Konstytucją.

Wyrokiem⁴⁶ Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowany przez Rzecznika przepis został uznany za niezgodny z Konstytucją. Wyrok ten ma duże znaczenie dla zapewnienia realnej gwarancji ochrony praw majątkowych osób uprawnionych do uzyskania zwrotu wkładu mieszkaniowego. Wobec braku regulacji ustawowych dotyczących zasad ustalania równowartości wkładu mieszkaniowego spółdzielnia mogła kwestię tę ustalić całkowicie dowolnie w statucie spółdzielni, w tym także w sposób niekorzystny dla osoby uprawnionej do otrzymania równowartości wkładu lub zobowiązanej do uiszczenia takiej kwoty w związku z ustanowieniem na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Z kolei brak postanowień statutowych w tym zakresie skutkowało brakiem możliwości

⁴³ Wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt K 30/12.

⁴⁴ Informacja RPO za 2012 r., str. 29.

⁴⁵ Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 116, poz. 1119, z późn. zm.).

⁴⁶ Wyrok TK z 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 36/12.

realizacji roszczeń osób uprawnionych, wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Wobec braku jakichkolwiek wytycznych ustawowych dotyczących sposobu waloryzacji zwracanej wartości wkładu mieszkaniowego, nie była możliwa sądowa weryfikacja stanowiska stron pozostających w sporze, gdyż nie było kryteriów, w oparciu o które sąd mógłby takiej weryfikacji dokonać. Obecnie na ustawodawcy ciąży obowiązek uregulowania wszystkich tych zagadnień w ustawie.

3. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki

A. Sądownictwo i prokuratura

1. Sposób realizacji obowiązków informacyjnych sądu, przewidzianych w Kodeksie postępowania cywilnego

Na tle spraw badanych przez Rzecznika pojawiła się kwestia sposobu realizacji obowiązków informacyjnych sądu, przewidzianych w Kodeksie postępowania cywilnego. Pouczenia o uprawnieniach do podejmowania konkretnych czynności procesowych powinny być wyczerpujące i jednocześnie nie powinny budzić wątpliwości interpretacyjnych. Pouczenia stosowane na podstawie aktów wykonawczych do Kodeksu postępowania cywilnego są sformułowane w sposób jasny i szczegółowy. W pozostałych przypadkach treść, zakres oraz forma pouczeń uzależniona jest od praktyki przyjętej w danym sądzie. Największe rozbieżności w praktyce dotyczą pouczeń o terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia. W ocenie Rzecznika **ochrona stron postępowania, które postąpiły zgodnie z błędnym bądź niepełnym pouczeniem, nie jest obecnie wystarczająca**. Stosownie do treści art. 169 § 1 k.p.c., wniosek o przywrócenie terminu wnosi się w terminie tygodnia od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Analiza wpływających skarg prowadzi do wniosku, że działania mające na celu przywrócenie terminu podejmowane są zbyt późno. Pozbawia to stronę możliwości dokonania instancyjnej kontroli orzeczenia wydanego, co do istoty sprawy przez sąd I instancji. Zdaniem Rzecznika uzasadnione byłoby podjęcie działań mających **na celu uregulowanie i ujednolicenie treści pouczeń** udzielanych na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Pozwoli to na ograniczenie sytuacji, w których strona, wyłącznie ze względu na brak dostatecznej znajomości przepisów, pozbawiona zostaje rzeczywistej możliwości zainicjowania instancyjnej kontroli wydanego orzeczenia. Rzecznik zwróciła się⁴⁷ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister podzielił⁴⁸ pogląd, wyrażony w wystąpieniu Rzecznika, że pouczenia, by mogły spełniać swoją funkcję i pozostawać w zgodzie ze swym

⁴⁷ RPO-712911-IV/12 z 18 lutego 2013 r.

⁴⁸ Pismo z 28 marca 2013 r.

konstytucyjnym umocowaniem, winny być prawidłowe, wyczerpujące i jednoznaczne. W przekonaniu Ministerstwa Sprawiedliwości osiągnięcie tego stanu jest możliwe już w chwili obecnej bez dokonywania zmian w obowiązującym stanie prawnym, o ile organy stosujące prawo (w tym głównie sądy) „podejdą w sposób właściwy do realizacji nałożonych na nie obowiązków informacyjnych”. Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów, wskazał prezesom sądów apelacyjnych na zasygnalizowane w wystąpieniu Rzecznika wątpliwości oraz potrzebę ujednoczenia podnoszonych kwestii pouczeń – w ramach obowiązującego prawa. Dopiero badania efektywności zastosowanego środka nadzoru dadzą odpowiedź na pytanie, czy rzeczywiście można odstąpić w tym przypadku od zmiany prawa.

2. Zasady wynagradzania biegłych sądowych

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące zasad wynagradzania biegłych sądowych, zwłaszcza z zakresu medycyny, wynikające z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie kosztów przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych w postępowaniu sądowym⁴⁹. W świetle przepisów tego rozporządzenia podstawowym sposobem obliczania wynagrodzenia biegłego jest system oparty na stawkach godzinowych uwzględniających rzeczywisty nakład pracy biegłego, konieczny do sporządzenia opinii. Wyjątkiem jest wynagrodzenie biegłych z zakresu medycyny, które bez względu na poświęcony czas na przygotowanie opinii ma ustaloną nieprzekraczalną górną granicę. W ocenie samorządu zawodowego lekarzy pisemne uzasadnienie wyroku⁵⁰ Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na to, że model wynagradzania biegłych z zakresu medycyny, przyjęty w obowiązujących przepisach, narusza konstytucyjne standardy równości. Również zdaniem Rzecznika **konieczne jest wprowadzenie jasnych zasad wynagradzania biegłych sądowych**. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się⁵¹ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie

⁴⁹ Rozporządzenie z 18 grudnia 1975 r. (Dz.U. Nr 46, poz. 254, z późn. zm.).

⁵⁰ Wyrok TK z 9 maja 2012 r., sygn. akt SK 24/11.

⁵¹ RPO-711438-I/09 z 22 lutego 2013 r.

i poinformowanie o stanie prac legislacyjnych mających na celu wydanie w tej kwestii nowych przepisów wykonawczych.

W odpowiedzi poinformowano⁵², że w Ministerstwie zostały opracowane dwa projekty rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym oraz cywilnym. Mocą podpisanych dnia 24 kwietnia 2013 r. przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzeń w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu cywilnym⁵³, jak również w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym⁵⁴, zmianie uległy kwestie wynagrodzenia biegłych. W obecnej treści § 7 ust. 1 obu rozporządzeń wprowadzono dwie alternatywne metody obliczania wynagrodzenia biegłych z dziedziny medycyny: według stawki za godzinę pracy albo taryfy zryczałtowanej wskazanej w załączniku do rozporządzenia.

Rozporządzenie powyższe rozwiązuje problemy sygnalizowane przez środowisko biegłych sądowych z zakresu medycyny.

3. Stosowanie środków kontroli osobistej oraz kontroli mienia osób wchodzących na teren sądu

Do Rzecznika wpływały skargi od osób, które chcąc wejść na teren sądu poddawane były kontroli, w tym przeszukaniu toreb pod kątem możliwości wnoszenia do budynku sądu niebezpiecznych przedmiotów. Wprawdzie problem, z którym zwracali się skarżący znajduje swoje rozwiązanie w art. 54 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵⁵, jednak § 2 tego przepisu stanowi, że prezes sądu może zarządzić stosowanie środków zapewniających bezpieczeństwo w budynkach sądowych oraz zapobiegających naruszeniu zakazu, o którym mowa w § 1. W takim przypadku do ochrony budynków

⁵² Pismo z 7 marca 2013 r.

⁵³ Dz.U. z 2013 r., poz. 518.

⁵⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 508.

⁵⁵ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

sądowych oraz osób w nich przebywających stosuje się przepisy o ochronie osób i mienia. Natomiast przepisy ustawy o ochronie osób i mienia⁵⁶, do której odsyła powołany wyżej przepis, nie przewidują wprost możliwości przeprowadzania kontroli osobistej ani też przeszukania rzeczy celem zweryfikowania, czy wchodząca na teren sądu osoba może wnosić niebezpieczne przedmioty. W ocenie Rzecznika **brak jest przepisu o randze ustawowej, uprawniającego do stosowania środków kontroli osobistej i odzieży oraz kontroli mienia osób wchodzących na teren sądu**. Rzecznik rozumie potrzebę funkcjonowania tego typu zabezpieczeń, jednakże podstawy ich wprowadzenia nie mogą stanowić regulaminy wewnętrzne czy wytyczne Ministra, a regulacja taka winna mieć ustawową rangę. Rzecznik zwróciła się⁵⁷ do Ministra Sprawiedliwości o ustosunkowanie się do przedstawionej kwestii.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁵⁸, że w myśl ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, prezes sądu może zarządzić stosowanie środków zapewniających bezpieczeństwo w budynkach sądowych oraz zapobiegających naruszeniu zakazu wnoszenia do budynków sądów broni, amunicji, materiałów wybuchowych i innych środków niebezpiecznych. W 1996 r. powołana została policja sądowa, której zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w budynkach sądów oraz prokuratur, ochrona życia i zdrowia sędziów, prokuratorów oraz innych osób, w związku z wykonywaniem przez nich czynności wynikających z realizacji zadań wymiaru sprawiedliwości. Bardzo mała liczba funkcjonariuszy policji sądowej, a także angażowanie ich do czynności związanych z konwojowaniem i doprowadzaniem osób na polecenie sądu, prokuratora i właściwego komendanta Policji zmusza prezesów sądów do powoływania własnych formacji ochronnych w postaci wewnętrznych służb ochrony lub angażowania podmiotów prywatnych – firm ochroniarskich. Pracownicy tych służb nie posiadają, tak jak funkcjonariusze Policji, uprawnień do kontroli bagażu. Dlatego też, pracownicy ochrony zmuszeni są wzywać osoby przybywające do sądu do dobrowolnego poddania się kontroli, która w

⁵⁶ Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.).

⁵⁷ RPO-692697-I/12 z 4 kwietnia 2013 r.

⁵⁸ Pismo z 30 kwietnia 2013 r.

przeważającej mierze przybiera postać prześwietlenia bagażu w skanerze rtg oraz zastosowania detektora do wykrywania metali. Niewątpliwie zmiana zaproponowana w wystąpieniu Rzecznika, polegająca na wprowadzeniu przepisu rangi ustawowej uprawniającego do stosowania środków kontroli osobistej i odzieży oraz kontroli mienia osób wchodzących na teren sądów, usprawniłaby ochronę sądów przed naruszeniem zasad bezpieczeństwa i porządku.

W odpowiedzi⁵⁹ na prośbę Rzecznika o zdecydowane przyspieszenie prac nad ustawową regulacją uprawniającą pracowników ochrony do poddawania osób wchodzących na teren sądu kontroli osobistej czy bagażu, Minister wskazał, że zmiana taka została już przygotowana. Nowelizacja art. 54 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych miałaby polegać na dodaniu kolejnego paragrafu przyznającego pracownikom ochrony prawo do przeglądania zawartości bagażu i odzieży osób, w przypadku podejrzenia, że osoby te wnoszą lub posiadają niebezpieczne przedmioty.

4. Funkcjonowanie instytucji ławnika

Do Rzecznika wpłynęło pismo Stowarzyszenia Krajowej Rady Sędziów Społecznych, w którym zasygnalizowane zostały kluczowe problemy środowiska ławników w Polsce. Zdaniem wnioskodawców jedną z zasadniczych kwestii jest brak szczegółowego określenia w przepisach podmiotu, sposobu i środków, umożliwiających radom ławniczym realizację obowiązku podnoszenia poziomu pracy wykonywanej przez ławników. Obowiązek ten wynika wprost z przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu wyboru, składu i struktury organizacyjnej, trybu działania oraz szczegółowych zadań rady ławniczej⁶⁰. Zarówno rozporządzenie, jak i ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych nie wskazują, w jaki sposób, i przy zaangażowaniu jakich środków rada ławnicza ma wypełniać swe ustawowe obowiązki. Skarżący zwrócili także uwagę na malejącą liczbę ławników w sądach powszechnych oraz na związane z tym zaniechanie przeprowadzania szkoleń i podnoszenia

⁵⁹ Pismo z dnia 8 stycznia 2014 r.

⁶⁰ Rozporządzenie z 31 stycznia 2006 r. (Dz.U. Nr 23, poz. 174).

kwalifikacji ławników. Powyższe zjawiska oraz brak właściwego systemu kwalifikacji kandydatów do pełnienia roli ławnika, jak również pozostawienie w gestii samorządów odpowiedzialności za jakość ich pracy może prowadzić, w ocenie przedstawicieli tego środowiska, do zniżenia konstytucyjnego standardu udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem Rzecznika zasadne jest rozważenie ustanowienia nadzoru organizacyjnego Krajowej Rady Sądowniczej nad ławnikami w sądach powszechnych oraz ewentualnego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sposobem realizacji obowiązku podnoszenia przez ławników swych kwalifikacji. Rzecznik zwróciła się⁶¹ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia inicjatywy stosownych zmian legislacyjnych oraz organizacyjnych.

Minister nie podzielił⁶² stanowiska przedstawionego w wystąpieniu Rzecznika o zasadności ustanowienia nadzoru organizacyjnego nad ławnikami ze strony Krajowej Rady Sądownictwa, zaś zarzuty dotyczące braku sposobu i środków umożliwiających podnoszenie poziomu pracy ławników i ich kwalifikacji uznał za bezzasadne. Obowiązujące regulacje w opinii Ministra „służą prawidłowemu funkcjonowaniu instytucji ławnika w polskim porządku prawnym i należy je uznać za wystarczające”.

Takie stanowisko jest sprzeczne z oceną Rzecznika. Powyższy problem pozostaje więc nadal w obszarze jego zainteresowań.

5. Sporządzanie odpisów i kserokopii akt prokuratorskich w przypadku złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia bądź umorzeniu postępowania przygotowawczego

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący możliwości wykonywania przez strony i ich przedstawicieli fotografii (sporządzania odpisów, kserokopii) akt prokuratorskich w przypadku wniesienia przez pokrzywdzonego zażalenia na postanowienia o odmowie wszczęcia bądź umorzenie postępowania przygotowawczego. Zgodnie z art. 156 § 1 k.p.k. w toku postępowania przygotowawczego stronom i ich przedstawicielom udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów i

⁶¹ RPO-737924-I/13 z 10 września 2013 r.

⁶² Pismo z 14 października 2013 r.

kserokopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kserokopie tylko za zgodą prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Przepis ten znajduje zastosowanie również wtedy, gdy akta znajdują się w sądzie, jak ma to miejsce w sytuacji wniesienia zażalenia na postanowienia o odmowie wszczęcia bądź umorzenie postępowania przygotowawczego. Praktyka organów władzy sądowej w zakresie udzielania stronom i ich przedstawicielom zgody na wykonywanie kopii akt prokuratorskich nie jest w pełni jednolita. Rzecznik zwróciła się⁶³ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań zmierzających do **nowelizacji art. 306 § 1b k.p.k. w sposób umożliwiający osobom uprawnionym do złożenia zażalenia, po przesłaniu akt postępowania przygotowawczego do sądu, nie tylko przejrzanie akt, ale także sporządzanie odpisów i kserokopii całości akt, w tym akt postępowania przygotowawczego, bez potrzeby uzyskiwania osobnej zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze.**

Minister pozytywnie odniósł się⁶⁴ do stanowiska zaprezentowanego w wystąpieniu Rzecznika w zakresie podjęcia działań zmierzających do nowelizacji art. 306 § 1b k.p.k. mającej na celu poszerzenie możliwości dostępu do akt postępowania przygotowawczego przez podmioty uprawnione do zaskarżenia decyzji o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania przygotowawczego. Stwierdził równocześnie, że niedawno przeprowadzona została obszerna nowelizacja Kodeksu postępowania karnego, dlatego nie jest zasadne podejmowanie obecnie prac legislacyjnych nad zmianą tylko jednego przepisu tego Kodeksu. Proponowana przez Rzecznika zmiana zostanie wzięta pod uwagę przy pracach nad kolejną, szerszą nowelizacją Kodeksu postępowania karnego.

B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

1. Udział pokrzywdzonego w posiedzeniu sądu w przedmiocie umorzenia postępowania przed rozprawą

Rzecznik zgłosiła⁶⁵ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej prawa pokrzywdzonego do udziału w posiedzeniu

⁶³ RPO-720771-XVIII/12 z 7 października 2013 r.

⁶⁴ Pismo z 30 października 2013 r.

⁶⁵ RPO-732495-II/13 z 21 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 22/13.

sądu w przedmiocie umorzenia postępowania przed rozprawą i przedstawiła następujące stanowisko: „Art. 339 § 5 k.p.k. w związku z art. 54 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa pokrzywdzonego do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie umorzenia postępowania przed rozprawą, podczas gdy pokrzywdzony ma prawo złożenia oświadczenia, że będzie działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego, aż do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji”.

Pokrzywdzony może złożyć oświadczenie, że będzie działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego aż do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej. W przeciwnym razie nie uzyska statusu strony postępowania sądowego i nie będzie wezwany na posiedzenie w przedmiocie umorzenia postępowania przed rozprawą. Posiedzenie to ma istotne znaczenie z punktu widzenia praw pokrzywdzonego, ponieważ może zapaść na nim postanowienie kończące postępowanie i rozstrzygające o głównym przedmiocie procesu, tj. kwestii odpowiedzialności karnej oskarżonego. **Istotą zarzutu naruszenia prawa do sądu jest takie ukształtowanie przepisów proceduralnych dotyczących wstąpienia przez pokrzywdzonego w prawa strony i dochodzenia przed sądem swych interesów naruszonych przez przestępstwo, że bez swojej winy zostaje on pozbawiony tego statusu. W praktyce zaskarżony przepis zamyka pokrzywdzonemu dostęp do organów ochrony prawnej, czyniąc prawo do sądu prawem pozornym.** Stworzenie dla pokrzywdzonego prawa do wstąpienia w rolę strony w postępowaniu sądowym i wiążących się z tym uprawnień powinno być związane z zagwarantowaniem realizacji tego prawa. W przeciwnym razie naruszona zostaje zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to jedna z najistotniejszych zasad ustrojowych.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Zasady doręczania pism sądowych w sprawach cywilnych

W korespondencji z Ministrem Sprawiedliwości w sprawie zasad doręczania pism sądowych w sprawach cywilnych, Rzecznik podnosiła problem stosowania doręczenia zastępczego, uregulowanego w Kodeksie postępowania cywilnego, a ograniczonego przez akt rangi podustawowej, tj. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym⁶⁶. Rzecznik zauważyła, że ograniczenie stosowania doręczenia zastępczego powinno zostać zawarte w przepisie o tej samej randze, co przepis wprowadzający takie doręczenie. W innym wypadku **powstaje sprzeczność między dającym uprawnienie przepisem ustawy, a odbierającym je aktem niższej rangi, co narusza przepisy Konstytucji**. Rzecznik zwróciła się w 2012 r. do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu zmianę rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym, bądź ewentualnie o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wprowadzającej zmianę Kodeksu postępowania cywilnego. W odpowiedzi Minister poinformował, że problem ten zostanie przedstawiony Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości. Dlatego Rzecznik zwróciła się⁶⁷ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy Komisja zajęła w tej kwestii stanowisko, a także o ustosunkowanie się do poruszonego zagadnienia.

Minister wyjaśnił⁶⁸, że Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego „nie dostrzegła potrzeby podejmowania działań legislacyjnych”. Zgodnie z treścią art. 138 § 1 k.p.c., jeżeli doręczający nie zastanie adresata w mieszkaniu, może doręczyć pismo sądowe dorosłemu domownikowi, a gdyby go nie było – administracji domu, dozorczy domu lub sołtysowi, jeżeli osoby te nie są przeciwnikami adresata w sprawie i podjęły się oddania mu pisma. Uszczegółowieniem tej regulacji jest norma przewidziana w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym. Przepis ten stanowi, że doręczenie adresatowi za pośrednictwem dorosłego domownika,

⁶⁶ Rozporządzenie z 12 października 2010 r. (Dz.U z 1964 r. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

⁶⁷ RPO-690777-IV/11 z 28 stycznia 2013 r.

⁶⁸ Pismo z 26 lutego 2013 r.

administracji domu, dozorczy domu lub sołtysa, o którym mowa w art. 138 § 1 k.p.c., nie może być stosowane, jeżeli sąd wysyłający umieścił na stronie adresowej przesyłki adnotację wyłączającą taki sposób doręczenia w ogóle lub w stosunku do oznaczonych osób. Mając powyższe na uwadze w ocenie Ministra nie jest zasadne uchylene § 3 ust. 2 rozporządzenia. Przepis ten, nie wkraczając w materię ustawową, precyzuje jedynie sposób postępowania przy doręczaniu korespondencji w trybie doręczenia zastępczego. Nie zachodzi też potrzeba podejmowania inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do wprowadzenia normy zawartej w przepisie § 3 ust. 2 rozporządzenia do aktu rangi ustawowej.

Rzecznik nie zgadza się z taką konkluzją – sprawa pozostaje zatem otwarta.

3. Sytuacja prawna osób, wobec których sąd uchylił tajemnicę bankową na wniosek CBA

W związku z postępowaniem prowadzonym przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie skargi konstytucyjnej, Rzecznik przeprowadziła analizę przepisów dotyczących uprawnień osoby, wobec której sąd, po rozpatrzeniu wniosku Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego wydał na podstawie art. 23 ust. 4–7 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁶⁹, zgodę na udostępnienie CBA informacji i danych stanowiących tajemnicę bankową. W postępowaniu uregulowanym w art. 23 ust. 4–7 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym podmiot, którego dotyczą dane, nie ma możliwości uczestnictwa w pierwszej instancji w postępowaniu sądowym w przedmiocie wyrażenia zgody na ujawnienie dotyczących go informacji objętych tajemnicą bankową. Rozwiązanie to nie budzi zastrzeżeń z uwagi na charakter czynności operacyjno-rozpoznawczych. Wobec braku możliwości uczestnictwa zainteresowanego podmiotu w postępowaniu sądowym w pierwszej instancji, wydaje się tym bardziej konieczne **zagwarantowanie mu prawa do bycia wysłuchanym w postępowaniu odwoławczym**. W obecnym stanie prawnym osobie, której dotyczą informacje objęte tajemnicą bankową nie jest jednak zapewnione wynikające z Konstytucji uprawnienie do

⁶⁹ Ustawa z 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 621, z późn. zm.).

zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zdaniem Rzecznika istnieje potrzeba zmiany przepisów ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym tak, aby sytuacja prawna osób, wobec których sąd uchylił tajemnicę bankową na wniosek CBA, spełniała wymogi konstytucyjne. Rzecznik zwróciła się⁷⁰ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska.

Sprawa pozostaje nadal w obszarze zainteresowań Rzecznika.

4. Brak decyzji administracyjnych w przypadku odmowy dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące negatywnie rozpatrzonych wniosków o udzielenie osobie niepełnosprawnej dofinansowania ze środków PFRON na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁷¹. Wnioskujący informowani byli o negatywnym rozpatrzeniu wniosku w formie pisemnego powiadomienia. Forma ta nie daje gwarancji załatwienia sprawy w zgodzie ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Brak możliwości poddania rozstrzygnięć podejmowanych w tym zakresie kontroli instancyjnej i sądowej podważa zaufanie obywateli do organów administracji publicznej i stwarza niebezpieczeństwo arbitralności w działaniu władzy publicznej. **W ocenie Rzecznika w każdym przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie z PFRON w trybie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych należy zachować formę decyzji administracyjnej.** Stanowisko to znajduje potwierdzenie w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w literaturze. Rzecznik zwróciła się⁷² do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych wątpliwości.

W odpowiedzi poinformowano⁷³, że przyznanie osobie niepełnosprawnej środków z PFRON nie jest załatwiane w trybie przepisów

⁷⁰ RPO-663326-II/10 z 18 lipca 2013 r.

⁷¹ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.).

⁷² RPO-736286-V/13 z 10 września 2013 r.

⁷³ Pismo z 30 września 2013 r.

kodeksu postępowania administracyjnego. W świetle obowiązujących przepisów prawa, jak i orzecznictwa pisemna informacja o negatywnym rozpatrzeniu wniosku wraz z uzasadnieniem, nie może przyjąć formy decyzji administracyjnej. Jednocześnie poinformowano, że przedstawione przez Rzecznika sugestie zostaną „wnikliwie przeanalizowane przy opracowywaniu założeń do nowej ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych”.

Rzecznik nie podzieliła stanowiska przedstawionego w odpowiedzi Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Wobec powyższego rozważa skierowanie wniosku do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów, których stosowanie wzbudziło wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych. To obecnie jedna z najbardziej istotnych kwestii dotyczących praw osób niepełnosprawnych.

5. Określenie w ustawie przesłanek wydania wypisu aktu notarialnego osobie trzeciej

Na podstawie skarg kierowanych do Rzecznika wyłonił się problem zaskarżalności rozstrzygnięcia wydawanego na podstawie art. 110 § 2 Prawa o notariacie⁷⁴. Rzecznik uznała, że obecny kształt tego unormowania nie zapewnia stronom postępowania wystarczającej ochrony prawnej. Wypis aktu notarialnego wydaje się stronom lub osobom, dla których zastrzeżono w akcie notarialnym prawo otrzymania wypisu, a także ich następcom prawnym. Wypis może być wydany także innym osobom, za zgodą stron lub na podstawie prawomocnego postanowienia sądu. Ustawodawca przewidział drogę sądową dla rozstrzygnięcia, czy osoba trzecia, w sytuacji braku zgody stron postępowania, może otrzymać wypis aktu notarialnego. Nie określił jednak przesłanek rozstrzygnięcia sądu. **Realizacja konstytucyjnych gwarancji ochrony danych osobowych, a także pewności prawa, wymaga wyraźnego określenia w ustawie przesłanek wydania wypisu aktu notarialnego.** Kolejnym problemem ujawniającym się na tle omawianej regulacji jest jednoinstancyjność postępowania w sprawie wydania wypisu

⁷⁴ Ustawa z 14 lutego 1991 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, z późn. zm.).

aktu notarialnego. Postanowienie sądu nie podlega zaskarżeniu. Potencjalny interes prawny osoby trzeciej, żądającej wydania wypisu, może mieć różny ciężar gatunkowy, natomiast w przypadku stron postępowania w grę wchodzi ujawnienie osobom postronnym danych osobowych oraz informacji z zakresu życia prywatnego (np. wartości nabytego prawa, przyczyn wydziedziczenia), które wymagają właściwej ochrony prawnej. Konieczne jest rozważenie, czy wyłączenie możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji, wydawanego na podstawie art. 110 § 2 Prawa o notariacie, jest zgodne ze standardami konstytucyjnymi, które gwarantują rozpoznanie sprawy przez dwie instancje sądowe. Rzecznik zwróciła się⁷⁵ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie jego stanowiska.

6. Pozbawienie lekarza weterynarii możliwości odwołania się od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej

Rzecznik przystąpiła⁷⁶ do skargi konstytucyjnej dotyczącej pozbawienia lekarza weterynarii możliwości odwołania się od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej. Orzeczeniem Sądu Izby Lekarsko-Weterynaryjnej lekarzowi weterynarii została wymierzona kara dyscyplinarna – kara upomnienia. Rozpoznający odwołanie od tego orzeczenia Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny utrzymał w mocy orzeczenie wydane w pierwszej instancji. Zainteresowany odwołał się do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych za pośrednictwem Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego, który odmówił jednak przyjęcia odwołania, z uwagi na brzmienie przepisu art. 46 ust. 2 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych. Regulacja będąca przedmiotem skargi konstytucyjnej stanowi **wyłączenie konstytucyjnego prawa do sądu poprzez brak możliwości poddania każdego rozstrzygnięcia dyscyplinarnego sądowej kontroli**. Lekarz weterynarii ma prawo wnieść odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych jedynie w przypadku, gdy sąd lekarsko-weterynaryjny orzekł w drugiej instancji karę zawieszenia prawa wykonywania zawodu lub karę pozbawienia prawa wykonywania zawodu. W przypadku zastosowania pozostałych kar dyscyplinarnych, tj. kary upomnienia i nagany, została

⁷⁵ RPO-724720-IV/13 z 19 września 2013 r.

⁷⁶ RPO-727043-V/13 z 10 maja 2013 r., sygn. akt SK 10/13.

wylączona możliwość wniesienia odwołania do sądu powszechnego. Kwestionowany przepis nie pozwala na uruchomienie procedury i rozstrzygnięcie sprawy przez sąd powszechny. Stanowi również złamanie skierowanego do ustawodawcy zakazu stanowienia prawa, uniemożliwiającego dochodzenie naruszonych wolności i praw przed sądem.

Wyrokiem⁷⁷ Trybunału Konstytucyjnego skarga konstytucyjna została uwzględniona, co doprowadzi do przywrócenia w tym zakresie prawa do sądu.

7. Brak możliwości przywrócenia terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁷⁸ Rzecznika o stwierdzenie niezgodności art. 55 § 1 Kodeksu postępowania karnego⁷⁹ – w zakresie, w jakim nie określa wymienionego w nim terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, jako terminu zawitego – z art. 45 ust. 1 i z art. 2 Konstytucji.

W wyroku⁸⁰ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 55 § 1 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim nie określa wymienionego w nim terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, jako terminu zawitego, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

8. Sądowa kontrola orzeczeń komisji regulacyjnych

Rzecznik przystąpiła⁸¹ do postępowania w sprawie zagadnienia prawnego rozpatrywanego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Czy do orzeczenia Komisji Majątkowej, o której mowa w art. 62 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁸², wydanego na podstawie art. 63 ust. 4 tej ustawy ma zastosowanie art. 3 § 2 pkt 1 lub pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?”, przedstawiając stanowisko, iż: „do orzeczenia Komisji Majątkowej (...), wydanego na podstawie art. 63 ust. 4 ustawy ma

⁷⁷ Wyrok TK z 2 października 2013 r., sygn. akt SK 10/13.

⁷⁸ Informacja RPO za 2010 r., str. 45.

⁷⁹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

⁸⁰ Wyrok TK z 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 18/10.

⁸¹ RPO-607332-IV/09 z 24 października 2013 r., sygn. akt II OPS 1/08.

⁸² Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.).

zastosowanie art. 3 § 2 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Opierając się m.in. na wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wydanym na skutek wniosku Rzecznika⁸³, Rzecznik opowiedziała się za **koniecznością poddania orzeczeń wydawanych przez Komisję Majątkową (komisje regulacyjne) kontroli sądów administracyjnych**, w sposób, w jaki sądy te oceniają decyzje administracyjne.

Naczelnny Sąd Administracyjny uznał⁸⁴ jednak, że postępowanie w tej sprawie nadal winno być zawieszona ze względu na utratę, w toku postępowania, zdolności sądowej organu, jakim jest Komisja Majątkowa, tj. na podstawie art. 124 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Na obecnym etapie postępowania Rzecznik nie podejmuje więc dalszych czynności procesowych w tej sprawie.

C. Prawo do obrony

1. Brak dostępu osoby zatrzymanej do pomocy prawnej z urzędu

Skargi kierowane do Rzecznika ujawniły istotny problem braku dostępu do pomocy prawnej z urzędu osoby zatrzymanej w trybie art. 244 k.p.k. Zatrzymany korzysta z konstytucyjnego prawa do obrony, zarówno w wymiarze materialnym, jak i formalnym od momentu zatrzymania. Obrona materialna to możliwość bronięcia się osobiście, np. poprzez możliwość odmowy składania wyjaśnień, prawo wglądu w akta i składania wniosków dowodowych, czy przez udział w posiedzeniach sądu. W wymiarze formalnym zatrzymany, dopóki nie zostaną mu przedstawione formalnie zarzuty, nie może ustanowić obrońcy, może natomiast korzystać z usług adwokata. Na gruncie przepisów postępowania karnego prawo do korzystania z pomocy prawnej z urzędu aktualizuje się dopiero od momentu uzyskania statusu podejrzanego. Oznacza to, że zatrzymany w trybie art. 244 k.p.k. pozbawiony jest możliwości wnioskowania o ustanowienie adwokata z urzędu. **Zdaniem Rzecznika uregulowanie w art. 245 k.p.k. prawa dostępu do adwokata jedynie z wyboru, przysługującego osobie**

⁸³ Wyrok TK z 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10.

⁸⁴ Postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z 25 listopada 2013 r., sygn. akt II OPS 1/08.

zatrzymanej procesowo, jest odstępstwem od obowiązującej w państwach prawa zasady zapewnienia pomocy prawnej z urzędu osobom ubogim we wszystkich sytuacjach faktycznych uzasadnionych ich sytuacją procesową. Ze względu na rolę, jaką ma do spełnienia adwokat zatrzymanego, a w przypadku udzielenia mu pełnomocnictwa jego przedstawiciel procesowy, rozwiązanie takie narusza konstytucyjne prawo do obrony, czyniąc go w wielu przypadkach iluzorycznym, nie może być także uznane za zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Prowadzi ono również do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Rzecznik zwróciła się⁸⁵ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska.

W odpowiedzi Minister stwierdził⁸⁶, że w jego ocenie brak jest dostatecznych podstaw do przyjęcia, że w systemie polskiego prawa karnego procesowego osoba zatrzymana w trybie art. 244 k.p.k. pozbawiona jest dostępu do pomocy prawnej świadczonej z urzędu, bądź też nie może ona efektywnie skorzystać z przysługujących jej uprawnień. Zgodnie z art. 245 § 1 k.p.k., na żądanie osoby zatrzymanej należy jej niezwłocznie umożliwić nawiązanie w dostępnej formie kontaktu z adwokatem, a także bezpośrednią z nim rozmowę. O takim uprawnieniu należy zatrzymanego poinformować i uczynić adnotację w protokole z zatrzymania. Adwokat w tym wypadku jest jednak nie obrońcą, a jedynie doradcą prawnym zatrzymanego, a w razie udzielenia temu adwokatowi pełnomocnictwa – pełnomocnikiem. Jeżeli w okresie zatrzymania przedstawiony zostanie zarzut popełnienia przestępstwa, pełnomocnik uzyska status obrońcy. W doktrynie wyrażono pogląd, że osoba zatrzymana ma prawo do powstrzymania się od udzielania organom ścigania jakichkolwiek informacji aż do czasu nawiązania kontaktu z adwokatem. Minister stwierdził, że osoba zatrzymana w trybie art. 244 k.p.k. nie jest pozbawiona możliwości korzystania z pomocy prawnej również z urzędu, gdy nie może ponieść kosztów ustanowienia adwokata bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny. Jako uczestnik postępowania karnego, niebędący jego stroną, może ustanowić pełnomocnika, a także może wystąpić o wyznaczenie mu pełnomocnika z urzędu. Organ powinien

⁸⁵ RPO-543260-II/06 z 15 stycznia 2013 r.

⁸⁶ Pismo z 8 lutego 2013 r.

pouczyć zatrzymanego o uprawnieniu do wystąpienia o ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

Rzecznik nie podziela poglądu o wystarczającym charakterze takiej regulacji i działania będą kontynuowane.

2. Brak możliwości telefonicznego porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą

Rzecznik skierowała⁸⁷ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 217c k.k.w. w zakresie, w jakim wyłącza możliwość telefonicznego porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W związku z wykonywaniem przez Rzecznika funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji ujawnił się **problem uniemożliwiania przez pracowników i funkcjonariuszy Służby Więziennej utrzymywania kontaktu telefonicznego tymczasowo aresztowanego z obrońcą**, a zatem korzystania w pełni z prawa do obrony. W myśl art. 217c k.k.w. tymczasowo aresztowany nie może korzystać z aparatu telefonicznego oraz innych środków łączności przewodowej i bezprzewodowej. Natomiast w myśl art. 215 § 1 k.k.w. tymczasowo aresztowany ma prawo do porozumiewania się z obrońcą lub pełnomocnikiem będącym adwokatem albo radcą prawnym podczas nieobecności innych osób oraz korespondencyjnie. Przepis ten nie precyzuje, czy chodzi tu także o porozumiewanie się telefoniczne.

Praktyka dotycząca realizacji art. 217c k.k.w. jest jednolita, poparta stanowiskiem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej i polega na odmowie telefonicznego kontaktu tymczasowo aresztowanego z obrońcą. Minister Sprawiedliwości natomiast konsekwentnie wskazywał w korespondencji prowadzonej z Rzecznikiem, że art. 217c k.k.w. nie dotyczy kontaktów tymczasowo aresztowanych z obrońcą lub pełnomocnikiem. **Prawo do rozmów telefonicznych zaliczyć należy do szeroko rozumianego prawa do kontaktowania się z obrońcą** (prawo do obrony w znaczeniu formalnym). W skład tego ostatniego wchodzi również prawo do kontaktu osobistego z obrońcą i prawo do prowadzenia korespondencji z obrońcą.

⁸⁷ RPO-742891-VII/13 z 15 listopada 2013 r., sygn. akt K 54/13.

Stanowisko Ministra Sprawiedliwości nie było jednak respektowane przez Służbę Więzienną, która konsekwentnie odmawiała takich kontaktów. Stąd też, mając na uwadze ową jednolitą praktykę, Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, sprawa oczekuje obecnie na rozpoznanie.

3. Brak należytych gwarancji prawa do obrony dla osoby zatrzymanej

Rzecznik skierowała⁸⁸ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 244 § 2 Kodeksu postępowania karnego – w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa zatrzymanego do odmowy złożenia oświadczeń i obowiązku poinformowania zatrzymanego o takim prawie – z konstytucyjnym prawem do obrony i zasadą domniemania niewinności.

Zgodnie z tym przepisem, zatrzymanego należy natychmiast poinformować o przyczynach zatrzymania i o przysługujących mu prawach, w tym o prawie do skorzystania z pomocy adwokata, oraz wysłuchać go. Rzecznik podkreśliła, że **wysłuchanie osoby zatrzymanej nie może naruszać jej niezbywalnych praw w zakresie braku obowiązku dowodzenia swojej niewinności lub dostarczania dowodów na swoją niekorzyść.** Prawo do milczenia powinno stanowić integralną część protokołu zatrzymania. Obecna treść art. 244 § 2 k.p.k. w zaskarżonym zakresie stanowi nadmierne wkroczenie w prawo do obrony oraz gwarancję prawa do milczenia płynącą z zasady domniemania niewinności, przez co unicestwia ich istotę na wczesnym etapie postępowania, które ma istotny wpływ na cały proces. Osoba zatrzymana, która nie jest jeszcze podejrzanym, składająca oświadczenia w ramach wysłuchania, pozbawiona gwarancji prawa do milczenia, może dostarczyć dowodów, które potem zostaną wykorzystane przeciwko niej, np. poprzez przesłuchanie funkcjonariusza obecnego przy zatrzymaniu na okoliczność wypowiedzi tej osoby w ramach wysłuchania.

Rzecznik oczekuje obecnie na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

⁸⁸ RPO-731092-II/13 z 17 maja 2013 r., sygn. akt K 19/13.

4. Kontaktowanie się osób pozbawionych wolności z pełnomocnikiem niebędącym radcą prawnym lub adwokatem

Podczas rozpatrywania spraw dostrzeżono problem braku w obowiązującym systemie prawnym regulacji normującej kwestię sposobu kontaktowania się osób pozbawionych wolności z pełnomocnikiem reprezentującym je przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, niebędącym radcą prawnym lub adwokatem. Przepisy Kodeksu karnego wykonawczego odnoszą się wyłącznie do sposobu kontaktowania się osadzonych z pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym. Tymczasem Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyraźnie stanowi, że przedstawicielem działającym w imieniu skarżącego przed Trybunałem może być również inna osoba zaaprobowana przez Przewodniczącą Izby. Osoby pozbawione wolności, przebywające w polskich jednostkach penitencjarnych, coraz częściej wnoszą skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W związku z tym **pełnomocnik niebędący adwokatem lub radcą prawnym, reprezentujący osadzonego przed Trybunałem, powinien mieć zapewniony taki sam sposób kontaktowania się z osobą pozbawioną wolności, jak profesjonalny pełnomocnik**. Rzecznik zwróciła się⁸⁹ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie możliwości podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

Minister poinformował⁹⁰, że propozycja Rzecznika dotycząca nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego w celu uwzględnienia rozwiązań zawartych w Regulaminie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest zasadna. „Dokładny kształt nowelizacji wymaga jednak uwzględnienia potrzeb prowadzonego postępowania karnego oraz prewencji ogólnej”.

Rzecznik, odnosząc się do tego pisma podkreśliła⁹¹, iż dostrzega rysujące się zagrożenia związane z nowelizacją art. 8 § 3 k.k.w. oraz art. 8a § 2 k.k.w., jak również odpowiednich przepisów dotyczących tymczasowo aresztowanych, uwzględniającą rozwiązania zawarte w Regulaminie Trybunału. Niemniej jednak waga problemu i praktyka Trybunału w zakresie

⁸⁹ RPO-709791-II/12 z 13 czerwca 2013 r.

⁹⁰ Pismo z 29 sierpnia 2013 r.

⁹¹ Pismo z 5 listopada 2013 r.

dopuszczania osób niebędących adwokatem lub radcą prawnym do występowania przed Trybunałem w charakterze pełnomocnika, nie może pozwolić na pozostawienie tej sprawy bez dalszego biegu. Stąd, Rzecznik będzie monitorowała prace legislacyjne nad nowelizacją Kodeksu karnego wykonawczego, pod kątem uwzględnienia w toku tych prac przedstawionego zagadnienia.

5. Regulacja umożliwiająca odstępianie od wysłuchania skazanego lub jego obrońcy przed wydaniem postanowienia w przedmiocie zarządzenia wykonania zawieszony kary

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący regulacji zawartej w Kodeksie karnym wykonawczym, umożliwiającej odstępianie od wysłuchania skazanego lub jego obrońcy przed wydaniem postanowienia w przedmiocie zarządzenia wykonania zawieszony kary (art. 178 § 2 k.k.w.). Prawo wzięcia udziału w posiedzeniu w przedmiocie zarządzenia wykonania kary nie przysługuje, jeżeli skazany w okresie próby popełnił podobne przestępstwo umyślne, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności, a także jeżeli skazany po wydaniu wyroku, ale przed jego uprawomocnieniem się rażąco naruszył porządek prawny, a w szczególności gdy w tym czasie popełnił przestępstwo. W pierwszym z wymienionych przypadków zarządzenie wykonania kary jest obligatoryjne, natomiast w drugim – fakultatywne. **Brak możliwości osobistego stawienia się przed sądem i wypowiedzenia się w sprawie dotyczącej własnej osoby narusza fundamentalne prawo skarżącego do obrony i prawo do sądu, zwłaszcza w sytuacji, gdy sąd decyduje o faktycznym pozbawieniu wolności.** Nie można marginalizować znaczenia dowodu z przesłuchania skazanego, który to dowód może wpływać na rozstrzygnięcie w przedmiocie zarządzenia wykonania zawieszony kary. Rzecznik zwróciła się⁹² do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy poruszonej problematyki i poinformowanie o stanowisku zajęтым w sprawie.

Minister podzielił⁹³ stanowisko Rzecznika, co do kolizji unormowania kodeksu karnego wykonawczego, które umożliwia odstępianie od

⁹² RPO-734022-II/13 z 25 września 2013 r.

⁹³ Pismo z 30 października 2013 r.

wysłuchania skazanego lub jego obrońcy przed wydaniem postanowienia w przedmiocie zarządzenia wykonania zawieszony kary pozbawienia wolności, z przepisami rangi konstytucyjnej. W związku z powyższym w Ministerstwie Sprawiedliwości podjęto działania mające na celu wystąpienie z inicjatywą legislacyjną zmiany kwestionowanej regulacji. Projekt nowelizacji znajduje się na końcowym etapie prac legislacyjnych w Ministerstwie. Po ich zakończeniu – stwierdził Minister – projekt niezwłocznie zostanie skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. Daje to perspektywę zmiany obecnego, naganego z punktu widzenia praw człowieka, stanu.

6. Wyłączenie możliwości wnoszenia zażalenia na zarządzenie prokuratora o odmowie wydania uwierzytelnionego odpisu orzeczenia w postępowaniu przygotowawczym

W toku badania sprawy indywidualnej, związanej z realizacją wynikającego z art. 157 § 1 k.p.k. uprawnienia oskarżonego do otrzymania bezpłatnie uwierzytelnionego odpisu każdego orzeczenia, Rzecznik wystąpiła do Prokuratury Generalnej z wnioskiem o zajęcie stanowiska m.in. w sprawie dopuszczalności zażalenia na zarządzenie prokuratora w przedmiocie odmowy wydania odpisu orzeczenia w postępowaniu przygotowawczym. W udzielonej odpowiedzi zostało zaprezentowane stanowisko, zgodnie z którym na zarządzenie w przedmiocie **odmowy wydania odpisu orzeczenia w postępowaniu przygotowawczym** zażalenie nie przysługuje, ponieważ nie ma tu zastosowania art. 159 k.p.k. dotyczący wyłącznie odmowy udostępnienia akt. W ocenie Rzecznika przedstawiona wykładnia przepisów budzi wątpliwości. Przekazanie uwierzytelnionego odpisu orzeczenia stanowi formę udostępnienia akt postępowania w rozumieniu art. 159 k.p.k., który w razie negatywnego dla oskarżonego rozstrzygnięcia powinien znaleźć zastosowanie. Mając na uwadze fakt, że praktyka prokuratorska stosowania art. 159 k.p.k., wyłączająca możliwość wnoszenia zażalenia na zarządzenie o odmowie wydania bezpłatnie jednego uwierzytelnionego odpisu każdego orzeczenia, może stanowić naruszenie prawa do obrony, Rzecznik zwróciła

się⁹⁴ do Prokuratora Generalnego o przeanalizowanie wykładni tego przepisu w omówionym zakresie oraz poinformowanie o zajęтым stanowisku i ewentualnie podjętych działaniach.

Prokurator Generalny wyraził⁹⁵ stanowisko, zgodnie z którym na zarządzenie prokuratora w przedmiocie odmowy wydania odpisu orzeczenia w postępowaniu przygotowawczym, wydanym na gruncie art. 157 § 1 k.p.k., zażalenie nie przysługuje. Interpretacja tego przepisu pozwala bowiem na stwierdzenie, że organ procesowy nie może odmówić żądaniu podejrzanego i nie wydać mu nieodpłatnie jednego uwierzytelnionego odpisu orzeczenia. W konsekwencji za bezprzedmiotowe należy uznać rozważania w przedmiocie zaskarżalności tego rodzaju rozstrzygnięcia. Wobec jednoznacznej treści stanowiska Prokuratora Generalnego, korzystnego dla osób podejrzanych, Rzecznik nie podjęła dalszych działań.

7. Brak możliwości zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu oraz postanowienia sądu w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁹⁶ Rzecznika w sprawie braku regulacji umożliwiającej złożenie zażalenia na zarządzenie prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu stronie, która złożyła wniosek oraz na postanowienie sądu w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu. W ocenie Rzecznika przepis Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu stronie, która złożyła stosowny wniosek oraz przepis Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu - są niezgodne z konstytucyjnymi standardami zaskarżalności i instancyjności orzeczeń i stanowią zaprzeczenie sprawiedliwości proceduralnej, niezasadnie tym samym ograniczając prawo do sądu i prawo do obrony.

⁹⁴ RPO-669980-II/11 z 13 lutego 2013 r.

⁹⁵ Pismo z 18 marca 2013 r.

⁹⁶ Informacja RPO za 2011 r., str. 49.

Wyrokiem⁹⁷ Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowany przez Rzecznika przepis został uznany za niezgodny z Konstytucją.

D. Koszty postępowania

1. Wysokość opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądowoadministracyjnych

Analiza wpływających spraw wywołała wątpliwości dotyczące konstytucyjności przepisu § 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądowoadministracyjnych⁹⁸. Przepis ten, wydany na podstawie upoważnienia zawartego w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹⁹, ustala wysokość opłaty kancelaryjnej za wydanie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem, doręczonego na skutek wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, zgłoszonego w terminie siedmiu dni od ogłoszenia orzeczenia oraz za doręczenie odpisu sentencji orzeczenia na kwotę 100 złotych. **Wątpliwości Rzecznika dotyczyły ustalenia w rozporządzeniu opłaty za wydanie orzeczenia z uzasadnieniem, jako opłaty stałej, podczas gdy treść upoważnienia wyraźnie stanowi, że określając wysokość opłat kancelaryjnych Rada Ministrów winna uwzględnić to, że pobiera się ją za każdą stronę wydanego dokumentu.** Wobec konstrukcji omawianej opłaty przewidzianej w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (opłata kancelaryjna za wydanie dokumentu, opłacana w chwili składania wniosku, gdy dokument, który ma zostać wydany jeszcze fizycznie nie istnieje) ustalenie opłaty innej niż opłata stała jest problematyczne. Rozwiązanie takie wzbudziło wątpliwości Rzecznika, co do zgodności z upoważnieniem ustawowym i – w konsekwencji zgodności z Konstytucją. Rzecznik zwróciła się¹⁰⁰ do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie stanowiska w sprawie.

⁹⁷ Wyrok TK z 8 października 2013 r., sygn. akt K 30/11.

⁹⁸ Rozporządzenie z 16 grudnia 2003 r. (Dz.U. Nr 221, poz. 2192, z późn. zm.).

⁹⁹ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.).

¹⁰⁰ RPO-720364-V/12 z 11 marca 2013 r.

Minister przedstawił¹⁰¹ stanowisko, zgodnie z którym brak jest podstaw do kwestionowania zgodności z Konstytucją regulacji zawartej w omawianym rozporządzeniu. Ustawodawca przewidział w treści upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia określającego wysokości pobieranych opłat kancelaryjnych, dualizm zasad ustalania ich stawek. Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia nakazują uwzględnić w akcie wykonawczym dwie sytuacje. Pierwszą – polegającą na wydawaniu dokumentów (odpisów, zaświadczeń, wyciągów i innych dokumentów), kiedy opłata kancelaryjna pobierana jest za każdą stronę oraz drugą – polegającą na wydawaniu odpisu orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonego na wnioski, kiedy opłata kancelaryjna nie może przekroczyć dwustu złotych.

Po dokonaniu analizy odpowiedzi na wystąpienie Rzecznik uznała, że sposób sformułowania upoważnienia ustawowego do ustalenia wysokości opłaty kancelaryjnej dopuszcza wykładnię prezentowaną przez Ministra i tym samym nie znalazła podstaw do dalszego prowadzenia sprawy. Podejmując taką decyzję miała również na względzie jednolite w tej mierze poglądy sądownictwa administracyjnego, które kilkakrotnie analizowało konstytucyjność omawianej regulacji i nie dopatrzyło się jej niezgodności z ustawowym upoważnieniem.

2. Brak regulacji prawnej umożliwiającej zwolnienie stron postępowania cywilnego od kosztów przeprowadzonej mediacji

W wystąpieniu do Ministra Finansów Rzecznik przedstawiła **problem braku regulacji prawnej umożliwiającej zwolnienie od kosztów mediacji strony postępowania cywilnego, znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej**. Kosztów mediacji nie zalicza się do wydatków sądowych, nie ma więc podstaw do ich pokrywania przez Skarb Państwa za stronę zwolnioną od kosztów sądowych. Takie usytuowanie kosztów mediacji powoduje, że **nawet osoby najuboższe muszą ponosić we własnym zakresie koszty skierowania sporu na drogę mediacji**. Jest to jeden z powodów, dla których mediacja nie upowszechniła się w Polsce. Widać w tym zakresie drastyczne opóźnienia na tle innych państw UE. Minister

¹⁰¹ Pismo z 14 maja 2013 r.

Sprawiedliwości początkowo podzielił¹⁰² argumentację Rzecznika, jednak ostatecznie poinformował, że „trudna sytuacja budżetowa uniemożliwia wprowadzenie zmian w postulowanym zakresie”. W ocenie Rzecznika zagadnienie to nie może być rozważane z punktu widzenia wydatków, jakie generuje dla budżetu państwa. Konieczne jest spojrzenie szersze, uwzględniające prawa człowieka i korzyści płynące z tej formy rozwiązywania sporów – w tym korzyści w postaci skrócenia postępowań sądowych, odciążenia sądów i w efekcie zmniejszenia ogólnych kosztów wymiaru sprawiedliwości. Rzecznik zwróciła się¹⁰³ do Ministra Finansów o przeanalizowanie przedstawionej argumentacji w kontekście zasadności wygosparowania stosownych środków z budżetu państwa na ewentualną nowelizację przepisów postępowania cywilnego tak, aby możliwe było zwolnienie od kosztów mediacji osób najuboższych lub określonych kategorii spraw sądowych.

Minister wyjaśnił¹⁰⁴, że w dniu 6 lutego 2013 r. Minister Sprawiedliwości zwrócił się z prośbą o uzupełnienie wykazu prac Rady Ministrów o projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Wśród rekomendowanych rozwiązań wskazuje się zaliczenie kosztów mediacji do wydatków w rozumieniu ustawy o kosztach sądowych oraz zwolnienie od opłaty sądowej wniosku o zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem. Obecnie trwają prace nad włączeniem ww. projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. W ramach tych prac w Ministerstwie Finansów analizowane są koszty wskazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości w załączonym do wniosku teście regulacyjnym. Ostateczne stanowisko Ministra Finansów dotyczące projektu „zostanie wypracowane po przedstawieniu bardziej szczegółowego materiału (projektu założeń), w którym zostanie zawarta analiza skutków finansowych wprowadzenia proponowanych rozwiązań”.

Sprawa wymaga więc dalszego monitorowania postępów działań Ministerstwa Finansów.

¹⁰² Informacja RPO za 2011 r., str. 52.

¹⁰³ RPO-677932-IV/11 z 21 marca 2013 r.

¹⁰⁴ Pismo z 27 maja 2013 r.

3. Zaskarżalność postanowień tzw. wpadkowych, wydanych przez sąd drugiej instancji

Rzecznik zgłosiła¹⁰⁵ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawiła stanowisko, zgodnie z którym art. 394² § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przyznaje pełnomocnikowi z urzędu zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu kasacyjnym, jest niezgodny m.in. z konstytucyjnym prawem do sądu.

Chodzi o **nieuzasadnione zamknięcie drogi do kontroli instancyjnej rozstrzygnięcia o wynagrodzeniu pełnomocnika ustanowionego z urzędu**. Prawo pełnomocnika do zwrotu kosztów wynikłych z wypełniania publicznoprawnego obowiązku dla dobra wymiaru sprawiedliwości jest prawem podmiotowym, objętym gwarancjami konstytucyjnymi, w szczególności prawem do swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a przede wszystkim prawem do sądowej ochrony praw majątkowych. Obniżenie standardu ochrony tych praw, poprzez pozbawienie gwarancji proceduralnych, musiałoby być uzasadnione szczególnie ważkimi względami konstytucyjnymi. Takich szczególnie uzasadnionych wartości w niniejszej sprawie wyraźnie brak. Uzasadnieniem takim nie może być bowiem wyłącznie ogólnikowo ujęta ochrona interesów fiskalnych Skarbu Państwa, w szczególności przeciwstawiona prawom majątkowym podmiotu prywatnego, korzystających z konstytucyjnych gwarancji zarówno w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym. Ustawodawca, pomijając prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym, naruszył gwarancje konstytucyjnego prawa do sądu, poprzez ich nadmierne (nieproporcjonalne) ograniczenie.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 22 października 2013 r. orzekł, że art. 394² § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, polegającej na

¹⁰⁵ RPO-728411-IV/13 z 27 maja 2013 r., sygn. akt SK 14/13.

sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

4. Wysokość opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego

Rzecznik zgłosiła¹⁰⁶ udział w postępowaniu w sprawie skarg konstytucyjnych i przedstawiła następujące stanowisko: art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁰⁷ w zakresie, w jakim wskazany przepis prawa przewiduje opłatę przekraczającą kwotę 100.000 zł, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji.

Zaskarżony przepis różnicuje wysokość opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych w zależności od tego, czy skarga dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych przed otwarciem ofert, czy też po otwarciu ofert. W pierwszym przypadku od skargi pobiera się opłatę stałą, natomiast jeśli skarga dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, należna opłata stanowi opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5.000.000 zł. Celem przyjętego rozwiązania było ograniczenie wnoszenia skarg do sądu w postępowaniach o udzielenie zamówień o znacznych wartościach. W ocenie Rzecznika specyfika postępowania ze skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej nie stwarza konieczności wprowadzenia do porządku prawnego opłaty pięćdziesięciokrotnie przekraczającej maksymalną wysokość opłaty stosunkowej, wynikającą z art. 13 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (100.000 zł). **Nieuzasadnione konstytucyjnie zamknięcie stronie dostępu do sądu, będące bezpośrednią konsekwencją bariery w postaci niezwykle wysokiej opłaty od skargi, jest jednocześnie nieuprawnionym pozbawieniem strony prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia Izby, zapadłego**

¹⁰⁶ RPO-727919-IV/13 z 28 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 12/13, RPO-752052-IV/13 z 19 grudnia 2013 r., sygn. akt SK 68/13.

¹⁰⁷ Ustawa z 28 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, z późn. zm.).

w pierwszej instancji. Aktualnie sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

5. Obciążenie oskarżyciela posiłkowego kosztami procesu w razie umorzenia postępowania z powodu przedawnienia karalności wykroczenia

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący art. 118 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie, w jakim w sprawach, w których wniosek złożył oskarżyciel posiłkowy, w razie umorzenia postępowania karnego z powodu przedawnienia karalności przepis ten przewiduje, że koszty procesu obligatoryjnie ponosi oskarżyciel posiłkowy. W ocenie Rzecznika w przypadku, gdy do umorzenia postępowania dochodzi z powodu przedawnienia karalności spowodowanej przewlekłością działań organów procesowych, obciążenie kosztami procesu oskarżyciela posiłkowego godzi w standardy konstytucyjne. Odpowiednikiem omawianego przepisu w zakresie dotyczącym przestępstw jest przepis art. 632 pkt 1 k.p.k., uznany w wyroku¹⁰⁸ Trybunału Konstytucyjnego za niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim przewiduje w sprawach z oskarżenia prywatnego, w razie umorzenia postępowania karnego z powodu przedawnienia karalności, że koszty procesu obligatoryjnie ponosi oskarżyciel prywatny. W konsekwencji dodano przepis art. 632a k.p.k. stanowiący, że w wyjątkowych przypadkach, w razie umorzenia postępowania, sąd może orzec, że koszty procesu ponosi w całości lub w części oskarżony, a w sprawach z oskarżenia prywatnego oskarżony lub Skarb Państwa. Podobne rozwiązanie powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Rzecznik zwróciła się¹⁰⁹ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

¹⁰⁸ Wyrok z 23 maja 2005 r., sygn. akt SK 44/04.

¹⁰⁹ RPO-747033-II/13 z 20 listopada 2013 r.

E. Przewlekłość postępowań

1. Brak kompleksowej ustawy o biegłych sądowych

Przewlekłość postępowań sądowych w wielu przypadkach spowodowana jest długotrwałym oczekiwaniem na sporządzenie opinii przez biegłych. Obecnie stan prawny dotyczący instytucji biegłych sądowych uregulowany jest w kilku aktach różnej rangi prawnej, a ponadto zawiera istotne luki, które stoją na przeszkodzie pełnej realizacji zasady rzetelności procesu sądowego. W ocenie Rzecznika w polskim porządku prawnym brakuje jednej ustawy, która w sposób wyczerpujący regulowałaby zagadnienie biegłych sądowych, w tym procedurę ich powoływania i nadzoru, sposób weryfikacji kandydatów do pełnienia tej funkcji oraz określanie zasad ich wynagradzania. **Aktualny stan prawny, w którym brak jest kompleksowej ustawy o biegłych stanowi jedną z zasadniczych przyczyn przewlekłości postępowań**, a tym samym prowadzi do zagrożenia praw i wolności człowieka i obywatela. Bardzo często, w szczególności jeżeli orzeczenie jest uzależnione od wiedzy specjalistycznej, opinia biegłego jest niezastąpionym dowodem w sprawie stanowiąc podstawę wydanego rozstrzygnięcia. Jednocześnie niejasno określone kompetencje biegłych oraz brak systemu kontroli nad ich pracą ze strony sędziów powodują, że udział biegłego w postępowaniu sądowym bywa zbyt czasochłonny, a czasem niewiele wnosi do rozstrzygania sporu. Do występujących mankamentów zaliczyć należy także **brak należytego systemu kontroli** nad spełnianiem przez **kandydatów na biegłych** odpowiednich standardów zapewniających wysoką jakość sporządzanych opinii. Rzecznik zwróciła się¹¹⁰ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy w Ministerstwie prowadzone są prace legislacyjne mające na celu przygotowanie projektu ustawy o biegłych sądowych oraz ewentualnie, jaki jest stan zaawansowania tych prac.

W odpowiedzi poinformowano¹¹¹ Rzecznika, że w Ministerstwie trwają prace nad nową wersją projektu założeń do projektu ustawy o biegłych sądowych. Do poprzedniej wersji projektu liczne uwagi zgłosił Minister Finansów. „W wyniku analizy tych uwag zdecydowano o czasowym

¹¹⁰ RPO-617053-I/09 z 5 czerwca 2013 r.

¹¹¹ Pismo z 13 czerwca 2013 r.

wstrzymaniu prac”. Nowy tekst projektu założeń ma na celu uregulowanie problematyki biegłych sądowych w sposób zapewniający dostęp do wysoko kwalifikowanego korpusu ekspertów wpisanych na listy biegłych sądowych, co powinno wpłynąć na usprawnienie toku postępowań sądowych oraz przygotowawczych. Projekt zakłada także uregulowanie zasad ustanawiania i weryfikacji „biegłych instytucjonalnych” oraz sprawowania nad nimi nadzoru. Obecnie projekt znajduje się na etapie uzgodnień międzyresortowych. Z kolei kwestie finansowe zostały uregulowane w podpisanych dnia 24 kwietnia 2013 r. przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzeniach w sprawie określania stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii zarówno w postępowaniu karnym¹¹² jak i w postępowaniu cywilnym¹¹³.

W zakresie dotyczącym przyjęcia ustawy, w kompleksowy sposób regulującej pracę biegłych sądowych, sprawa ta będzie w dalszym ciągu intensywnie monitorowana przez Rzecznika, jako istotnie wpływająca na przewlekłość działania polskiego wymiaru sprawiedliwości, wskazywaną także w ocenach międzynarodowych.

2. Brak w Regulaminie Sejmu RP regulacji dotyczących terminu rozpatrzenia wniosku o uchylenie immunitetu

Na tle badanych spraw ujawnił się problem związany z brakiem w uchwale Sejmu RP – Regulamin Sejmu RP¹¹⁴ jakiegokolwiek terminu do rozpatrzenia przez organy Sejmu wniosku o uchylenie formalnego immunitetu parlamentarnego. Obecny stan prawny może utrudniać lub wręcz uniemożliwiać skuteczną egzekucję prawa do sądu osoby, której dotyczy zachowanie posła będące przedmiotem wniosku. Zgodnie z Regulaminem Sejmu RP Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich rozpatruje przekazane przez Marszałka Sejmu RP wnioski w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwo lub wykroczenie albo aresztowanie bądź zatrzymanie. Sprawozdanie Komisji z rozpatrzenia

¹¹² Rozporządzenie z 24 kwietnia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 508).

¹¹³ Rozporządzenie z 24 kwietnia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 518).

¹¹⁴ Uchwała z 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2012 r., poz. 32, z późn. zm.).

takiego wniosku doręcza się posłom niezwłocznie. **Regulamin nie określa jednakże terminu, w jakim powinno nastąpić przekazanie przez Marszałka Sejmu RP wniosku do Komisji oraz okresu, w którym Komisja powinna zakończyć rozpatrywanie tego wniosku.** W Regulaminie Sejmu RP brak również regulacji dotyczących kontynuacji prac nad wnioskiem o uchylenie formalnego immunitetu posła na wypadek zakończenia kadencji parlamentu, mimo że takie uregulowania zostały przewidziane w Regulaminie Senatu RP. Rzecznik zwróciła się¹¹⁵ do Marszałek Sejmu o podjęcie prac nad dostosowaniem postanowień Regulaminu Sejmu RP w zakresie, w jakim nie przewidują jakichkolwiek terminów do rozpatrzenia wniosku o uchylenie immunitetu parlamentarnego, do standardów określonych w Konstytucji oraz Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Od sierpnia 2013 r. Marszałek Sejmu nie zajął stanowiska w tej kwestii.

Sprawa będzie w dalszym ciągu monitorowana przez Rzecznika.

3. Domniemane przetrzymywanie na terenie Polski obcokrajowców podejrzanych o terroryzm

Począwszy od 2005 roku Rzecznik podejmował działania zmierzające do wyjaśnienia kwestii przewożenia przez terytorium Polski, przetrzymywania w Polsce oraz niewłaściwego traktowania obcokrajowców podejrzewanych o terroryzm. Początkowo zaprezentowano Rzecznikowi oficjalne stanowisko Rządu RP dementujące istnienie tzw. tajnych więzień CIA na terytorium Polski oraz osadzanie osób wbrew prawu i międzynarodowym konwencjom, których Polska jest sygnatariuszem. W czerwcu 2008 r. Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie informacji o podejmowanych działaniach, mających na celu dalsze zweryfikowanie okresowo ukazujących się wiadomości o przewożeniu przez terytorium Polski i przetrzymywaniu na terenie kraju oraz poddawaniu torturom osób – członków terrorystycznej organizacji Al-Kaida. W odpowiedzi Premier poinformował Rzecznika, iż zwrócił się do Prokuratora Generalnego z prośbą o przeprowadzenie szczegółowego postępowania

¹¹⁵ RPO-726559-I/13 z 5 sierpnia 2013 r.

wyjaśniającego w sprawie domniemanego przetrzymywania na terenie Polski obcokrajowców podejrzewanych o terroryzm. W marcu 2008 r. wszczęto postępowanie przygotowawcze, które toczy się nadal. Długotrwałość tego postępowania może wpływać negatywnie na ocenę prawa do rzetelnego i dokonanego w rozsądnym terminie rozpoznania tej sprawy, co może spowodować finansową odpowiedzialność państwa. Rzecznik zwróciła się¹¹⁶ więc do Prokuratora Generalnego o poinformowanie o podejmowanych działaniach w celu zapobieżenia ewentualnym negatywnym następstwom przedłużającego się śledztwa.

Sprawa ta w dalszym ciągu będzie przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

F. Prawo do rzetelnego procesu sądowego

1. Zawieszenie postępowania w przypadku skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego

Rzecznik skierowała¹¹⁷ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów rozporządzenia Regulamin urzędowania sądów powszechnych¹¹⁸ z Prawem o ustroju sądów powszechnych¹¹⁹ i Konstytucją.

Rzecznik analizowała zagadnienie zawieszania postępowań sądowych w przypadku skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Jako podstawę prawną do zawieszania postępowania sądowego wskazywano § 106 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, wydanego na podstawie art. 41 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych.

¹¹⁶ RPO-520361-II/05 z 25 października 2013 r.

¹¹⁷ RPO-674986-IV/11 z 30 stycznia 2013 r., sygn. akt U 1/13.

¹¹⁸ Rozporządzenie z 23 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 249, z późn. zm.).

¹¹⁹ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

Kwestionowany przepis rozporządzenia, stanowiący o obowiązku sądu zawieszenia postępowania w przypadku skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, w sposób istotny wykracza poza zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, a tym samym jest niezgodny z art. 41 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Narusza także przepis Konstytucji, określający wymogi dotyczące wydawania aktów wykonawczych. Zawieszenie postępowania sądowego wpływa w sposób istotny na realizację gwarantowanego w Konstytucji prawa do sądu, w tym także prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Instytucja ta odsuwa w czasie uzyskanie rozstrzygnięcia w sprawie, dlatego powinna być stosowana wyłącznie w oparciu o przesłanki jednoznacznie uregulowane w przepisach rangi ustawowej.

W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą. Na podstawie § 1 pkt 16 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Regulamin urzędowania sądów powszechnych¹²⁰ wskazany przez Rzecznika przepis został uchylony z dniem 15 sierpnia 2013 r. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny postanowieniem¹²¹ umorzył postępowanie w sprawie.

2. Zapewnienie sprawnego funkcjonowania instytucji lekarzy sądowych

Nierozwiązanym problemem polskiego wymiaru sprawiedliwości pozostaje brak sprawnego funkcjonowania instytucji lekarzy sądowych, co jest spowodowane brakiem lekarzy zainteresowanych pełnieniem tej funkcji. Ta sytuacja powoduje negatywne dla obywateli skutki prawne. Sądy odrzucają bowiem wnioski o odroczenie terminu rozprawy z uwagi na niemożność przedłożenia zaświadczenia od lekarza sądowego przez zobowiązaną do stawiennictwa w sądzie osobę w przypadku, gdy dostęp do lekarza sądowego z przyczyn niezależnych od niej jest niemożliwy lub znacznie utrudniony. Regulacja, która miała usprawnić pracę sądów nie gwarantuje obywatelom realnego prawa do sądu, w szczególności prawa do rzetelnego procesu sądowego. Zdaniem Rzecznika w celu zapewnienia

¹²⁰ Rozporządzenie z 18 lipca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 895).

¹²¹ Postanowienie TK z 8 października 2013 r., sygn. akt U 1/13.

sprawnego i powszechnego dostępu obywateli do lekarza sądowego konieczne jest przyjęcie przez Ministerstwo Sprawiedliwości rozwiązań, których rezultatem będzie usprawnienie procedur pozyskiwania kandydatów na to stanowisko. W przeciwnym razie, państwo polskie może narazić się na zarzut naruszenia międzynarodowych standardów dotyczących prawa do sądu, w tym postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Rzecznik zwróciła się¹²² do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, jakie działania zamierza podjąć resort w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania instytucji lekarza sądowego.

Minister stwierdził¹²³, że z uwagi na małe zainteresowanie ze strony lekarzy pełnieniem funkcji lekarza sądowego, w Ministerstwie podjęte zostały prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy o lekarzu sądowym¹²⁴. W toku prac uznano, że „skutecznym sposobem pozyskania kandydatów na lekarzy sądowych może być podwyższenie wynagrodzenia za wystawienie zaświadczenia. Z dniem 1 grudnia 2012 r. rozporządzeniem¹²⁵ Ministra Sprawiedliwości wynagrodzenie za wydanie zaświadczenia zostało podwyższone do 100 zł”. Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości zbiera informacje o liczbie umów zawartych z lekarzami sądowymi. Aktualnie do Ministerstwa Sprawiedliwości przekazywane są dane za I półrocze 2013 r., których analiza pozwoli na ocenę skuteczności wprowadzonej zmiany. W przypadku gdyby podwyższenie wynagrodzenia lekarza sądowego za wystawienie zaświadczenia nie przyniosło spodziewanych efektów w zakresie wzrostu liczby lekarzy sądowych, zostanie rozważona nowelizacja przepisów ustawy o lekarzu sądowym.

Sprawa ta będzie w dalszym ciągu monitorowana przez Rzecznika, w związku ze sceptyczną oceną efektywności wybranej metody postępowania.

¹²² RPO-706424-I/12 z 26 czerwca 2013 r.

¹²³ Pismo z 30 lipca 2013 r.

¹²⁴ Ustawa z 15 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 849, z późn. zm.).

¹²⁵ Rozporządzenie z 21 listopada 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia przysługującego lekarzowi sądowemu i trybu finansowania tego wynagrodzenia oraz zwrotu kosztów dojazdu, a także wzoru zestawienia wystawionych zaświadczeń (Dz.U. poz. 1317).

3. Umożliwienie pokrzywdzonemu, działającemu w charakterze oskarżyciela posiłkowego złożenia zażalenia na postanowienie sądu w przedmiocie wyłączenia go z udziału w postępowaniu

Rzecznik zgłosiła¹²⁶ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawiła stanowisko, że art. 56 § 3 Kodeksu postępowania karnego¹²⁷ – w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie art. 56 § 2 tego Kodeksu i odnoszącego się do oskarżyciela posiłkowego, o którym mowa w art. 54 – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pokrzywdzony, nabywając status oskarżyciela posiłkowego, staje się stroną postępowania, co wiąże się z pozyskaniem szeregu istotnych uprawnień. Prawo do działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego ubocznego nie może być jednak prawem fasadowym, a takowym się staje, jeżeli **pokrzywdzony, działający w charakterze oskarżyciela posiłkowego pozbawiony jest możliwości złożenia zażalenia na postanowienie sądu w przedmiocie wyłączenia go z udziału w postępowaniu, co czyni proces karny nierzetelnym i niesprawiedliwym**. Ustawodawca nie zagwarantował żadnych mechanizmów zabezpieczających interesy oskarżyciela posiłkowego pozbawionego statusu strony w postępowaniu, a w szczególności możliwości zweryfikowania postanowienia sądu wydanego na podstawie art. 56 § 2 k.p.k., które może być dotknięte błędem.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

G. Postępowanie mandatowe

1. Umieszczenie na druku mandatu karnego pouczenia o możliwości zaskarżenia przyjętego mandatu karnego do sądu

W skargach kierowanych do Rzecznika sygnalizowany był brak umieszczenia na druku mandatu karnego pouczenia o możliwości zaskarżenia przyjętego mandatu do sądu, czyli o uprawnieniu przysługującym ukaranemu na podstawie art. 101 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

¹²⁶ RPO-751005-II/13 z 4 grudnia 2013 r.

¹²⁷ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

Departament Spraw Obywatelskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nie podzielił argumentacji, że formularz mandatu karnego powinien zawierać także pouczenie, stwierdzając, że „przepis ten ma bardzo wąski zakres zastosowania”. Tymczasem **zdaniem Rzecznika organ wydający mandat karny jest obowiązany pouczyć sprawcę wykroczenia nie tylko o uprawnieniu i konsekwencjach nieprzyjęcia mandatu, ale także – w razie przyjęcia mandatu – o uprawnieniu do jego zaskarżenia w trybie nadzwyczajnym określonym w art. 101 k.p.s.w.** Opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego projekt ustawy nowelizującej m.in. kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia obejmuje zakresem zmian omawiany przepis, zakładając rozszerzenie katalogu przyczyn uchylenia mandatu karnego. Kwestia odpowiedniego pouczenia osoby ukaranej staje się więc tym bardziej aktualna. Rzecznik zwróciła się¹²⁸ do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie działań mających na celu uwzględnienie postulatu umieszczenia w formularzu mandatowym pouczenia o możliwości zaskarżenia przyjętego mandatu do sądu.

W odpowiedzi Minister poinformował¹²⁹, że po ponownym przeanalizowaniu wcześniejszego stanowiska **uznano słusność postulatu zgłoszonego w wystąpieniu Rzecznika.** Za zmianą pouczenia zawartego na formularzu druku mandatu karnego przemawia planowane rozszerzenie katalogu przyczyn uchylenia mandatu karnego. Zgodnie z procedowanym w Sejmie projektem¹³⁰ ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego, ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw mandat karny będzie podlegał uchyleniu nie tylko, jeżeli został nałożony za czyn niebędący wykroczeniem, ale również wówczas, gdy został nałożony na osobę niebędącą sprawcą wykroczenia, a także na osobę nieponoszącą odpowiedzialności za wykroczenie. Istotą przygotowanej zmiany jest znaczący wzrost zakresu kontroli sądowej nad postępowaniem mandatowym. Należy założyć, że po wejściu w życie noweli instytucja uchylenia mandatu karnego będzie znacznie częściej wykorzystywana. W konsekwencji obywatele powinni mieć wiedzę na jej temat, co można osiągnąć przede

¹²⁸ RPO-714198-II/08 z 3 stycznia 2013 r.

¹²⁹ Pismo z 7 lutego 2013 r.

¹³⁰ Druk sejmowy nr 870.

wszystkim poprzez zamieszczenie stosownego pouczenia na formularzu mandatu karnego. Dlatego też niezwłocznie po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego, ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw, Minister Spraw Wewnętrznych przystąpi do nowelizacji rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, polegającej na uzupełnieniu pouczenia na druku mandatu karnego. Rzecznik oczekuje na realizację tej zapowiedzi Ministra.

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

Rzecznik skierowała¹³¹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 101 § 1 zd. 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia¹³² w zakresie, w jakim nie przewiduje, jako podstawy uchylenia prawomocnego mandatu karnego sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego stanowiącego podstawę ukarania za wykroczenie w postępowaniu mandatowym, z art. 190 ust. 4 Konstytucji.

W obecnym stanie prawnym prawomocny mandat karny podlega wzruszeniu wyłącznie wtedy, gdy grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym, jako wykroczenie (art. 101 § 1 zd. 1 k.p.s.w.). Przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji stanowi, iż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. **Brak odpowiedniej regulacji ustawowej będącej – w odniesieniu do możliwości wzruszenia**

¹³¹ RPO-631655-II/09 z 3 czerwca 2013 r., sygn. akt K 23/13.

¹³² Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 395).

prawomocnego mandatu karnego – formą realizacji zobowiązania zawartego w art. 190 ust. 4 Konstytucji stanowi pominięcie prawodawcze. W sposób nieuzasadniony zróżnicowana została sytuacja prawna osób, które przyjęły mandat karny za czyn niestanowiący wykroczenia od osób, które przyjęły mandat karny za czyn, który wprawdzie stanowił wykroczenie w dacie czynu i nakładania mandatu karnego, jednakże karalność takiego czynu została następnie uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Maksymalny termin postępowania mandatowego

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący przewidzianego w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia¹³³ 180-dniowego terminu, w trakcie którego funkcjonariusz uprawniony jest do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenie stwierdzone za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego. Przed zmianą przepisów w 2010 r. obowiązywał w omawianym zakresie termin 30-dniowy. W skargach kierowanych do Rzecznika podnoszone były zarzuty, że termin 180 dni jest zbyt długi. **Otrzymanie wezwania, nierzadko po kilku miesiącach od daty wykroczenia, przy jednoczesnej odmowie prawa wglądu w akta sprawy,** w tym przy braku możliwości zapoznania się ze zdjęciem z fotoradaru, nierzadko czyni niemożliwym do spełnienia obowiązek wynikający z Prawa o ruchu drogowym, polegający na wskazaniu, komu właściciel lub posiadacz pojazdu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Zdaniem Rzecznika istnieje potrzeba urealnienia 180-dniowego terminu tak, aby funkcjonariusze mieli dostateczny czas na przeprowadzenie niezbędnych czynności wyjaśniających, a jednocześnie, aby została zrealizowana zasada szybkości postępowania mandatowego. Rzecznik zwróciła się¹³⁴ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

¹³³ Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 395).

¹³⁴ RPO-733062-II/13 z 23 sierpnia 2013 r.

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił¹³⁵, że 180-dniowy termin umożliwiający stosowanie postępowania mandatowego należy uznać za racjonalny zarówno z punktu widzenia organów prowadzących postępowanie mandatowe, jak również sprawców ujawnionych wykroczeń, bowiem daje on realną szansę zakończenia podjętych czynności nałożeniem grzywny w postaci mandatu karnego bez angażowania sądów do prostych spraw, jak również pozwala sprawcy wykroczenia na uniknięcie negatywnych konsekwencji wynikających ze skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Wskazany termin jest terminem maksymalnym przewidzianym do wyjątkowych przypadków uzasadnionych okolicznościami. Z wyjaśnień przekazanych przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wynika, że Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego wysyła zapytania do właścicieli pojazdów po upływie kilku dni od ujawnienia wykroczenia przez urządzenie rejestrujące, zaś przekroczenie terminów dla postępowania mandatowego występuje wyłącznie z winy uczestników postępowania. Rzecznik przyjęła do wiadomości otrzymane wyjaśnienia i zakończyła czynności w tej sprawie.

H. Postępowanie sądowoadministracyjne

1. Uznanie terminu za zachowany w przypadku nadania pisma przez osobę przebywającą za granicą

W związku z badanymi przez Rzecznika sprawami pojawił się problem dotyczący uznania dochowania terminu w postępowaniu administracyjnym wówczas, gdy pismo zostało nadane za granicą. W obecnym stanie prawnym, aby termin został uznany za zachowany, osoba przebywająca za granicą może przed upływem terminu złożyć pismo jedynie w polskim urzędzie konsularnym. Nadanie pisma w placówce pocztowej zagranicznego operatora nie prowadzi do zachowania terminu. W sytuacji, gdy strona składa pismo w zagranicznym urzędzie pocztowym, o zachowaniu terminu nie decyduje data nadania za granicą, lecz data przekazania pisma polskiemu urzędowi pocztowemu lub polskiemu urzędowi konsularnemu. Zdaniem Rzecznika

¹³⁵ Pismo z 15 października 2013 r.

regulacja zawarta w art. 57 § 5 k.p.a. wymaga nowelizacji, przede wszystkim z uwagi na członkostwo Polski w Unii Europejskiej i związany z tym swobodny przepływ osób. Podobny problem występuje także w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Dla porównania, w postępowaniu cywilnym omawiana kwestia została dostrzeżona. W konsekwencji znowelizowano art. 165 § 2 k.p.c., który obecnie stanowi, że oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego lub w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim UE jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. Rzecznik zwróciła się¹³⁶ do Ministra Administracji i Cyfryzacji o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister podzielił¹³⁷ wnioski zawarte w wystąpieniu Rzecznika i poinformował, że Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji rozważy nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym przede wszystkim art. 57 § 5 k.p.a. w kierunku sugerowanym przez Rzecznika.

I. Postępowanie przygotowawcze

1. Nieinformowanie przez organy Policji wezwanych świadków postępowania przygotowawczego o przysługujących im uprawnieniach

W skargach wpływających do Rzecznika podniesiono, istotny dla uczestników postępowania przygotowawczego, problem zaniechania informowania przez funkcjonariuszy Policji świadków o przysługujących im uprawnieniach. Na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego wezwany w charakterze świadka ma prawo ubiegania się o zwrot kosztów podróży oraz zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawiennictwa na wezwanie organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Uprawniony winien złożyć stosowny wniosek w terminie zawitym 3 dni od dnia zakończenia czynności z udziałem tej osoby. Treść przepisu art. 618k § 4 k.p.k. jednoznacznie wskazuje, iż funkcjonariusze mają obowiązek pouczyć uprawnionych o prawie i trybie złożenia wniosku. Praktyka w tym zakresie nie jest jednak zgodna z przepisami. Pouczenie o prawie ubiegania się o

¹³⁶ RPO-638794-XVIII/10 z 6 września 2013 r.

¹³⁷ Pismo z 9 października 2013 r.

zwrot kosztów podróży oraz zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawiennictwa powinno być zamieszczone w druku wezwania świadka do stawiennictwa. Ponadto zawity termin 3-dniowy do złożenia wniosku może uniemożliwić uprawnionemu zebranie dokumentów, na podstawie których będzie on uprawniony do zwrotu zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawiennictwa na wezwanie organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Co prawda termin ten będzie mógł zostać przywrócony, niemniej jednak będzie to dodatkowym utrudnieniem dla szeregu osób, gdyż wiąże się z tym obowiązek równoczesnego złożenia wniosku o zwrot kosztów, przywrócenie terminu i podania przyczyny uchybienia terminowi zawitemu. Rzecznik zwróciła się¹³⁸ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie przedstawionego problemu i przekazanie stanowiska w sprawie.

J. Bezpłatne poradnictwo prawne

1. Nieodpłatna pomoc prawna dla osób ubogich

Rzecznik zwróciła uwagę Ministra Sprawiedliwości na **wciąż nierozwiązany problem dotyczący nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób ubogich**. Na potrzebę kompleksowego zreformowania systemu udzielania pomocy prawnej najuboższym obywatelom kolejni Rzecznicy wskazywali w licznych wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości w latach 2004–2009. Obowiązujący w Polsce system pomocy prawnej z urzędu w sprawach cywilnych jest postrzegany, jako drogi i nieefektywny. Pomoc prawna dla najuboższych powinna obejmować także pozasądowe poradnictwo prawne. W aktualnym stanie prawnym nie istnieje żadne systemowe rozwiązanie kwestii bezpłatnego poradnictwa prawnego w przypadku czynności pozasądowych. Tymczasem skargi kierowane do Rzecznika wskazują na potrzebę zapewnienia bezpłatnego poradnictwa prawnego w wielu sprawach, zanim trafią one na drogę sądową. Możliwość zaspokojenia wszystkich uzasadnionych społecznie potrzeb może stworzyć jedynie działający w oparciu o zasadę ciągłości system pomocy prawnej, gwarantujący niezamierzonym obywatelom na terenie całego kraju realny dostęp do fachowej, nieodpłatnej porady prawnej w sytuacji, gdy wymaga

¹³⁸ RPO-738346-XX/13 z 28 listopada 2013 r.

tego potrzeba ochrony sfery prawnej danego podmiotu. Rzecznik zwróciła się¹³⁹ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych w celu **stworzenia systemowej regulacji dotyczącej bezpłatnej pomocy prawnej**, a w szczególności wprowadzenia do polskiego porządku prawnego możliwości uzyskania pomocy prawnej przez najuboższych obywateli na etapie przedsądowym.

W odpowiedzi poinformowano¹⁴⁰, że w Ministerstwie Sprawiedliwości „ponownie wszczęto prace nad przygotowaniem projektu regulacji wdrażającej system nieodpłatnej pomocy prawnej i oszacowania skutków finansowych wprowadzenia jej w życie”. Rozpatrywana jest m.in. celowość oparcia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na aktywności organizacji pozarządowych, zajmujących się – w różnym zakresie – poradnictwem prawnym oraz aktywności osób posiadających wykształcenie wyższe prawnicze, w tym wykonujących zawody adwokata i radcy prawnego. Do rozstrzygnięcia pozostaje, czy czynności związane z oceną stanu materialnego oraz przyznaniem lub odmową przyznania nieodpłatnej pomocy prawnej miałyby być realizowane przez organy samorządu powiatowego. Jednocześnie Minister Sprawiedliwości zapewnił, że w przypadku przejścia do kolejnej fazy prac nad omawianą regulacją, a tym samym nadania im skonkretyzowanego charakteru uzasadniającego wszczęcie i prowadzenie prac legislacyjnych, poinformuje o tym fakcie w odrębnym piśmie.

To całkowicie niewystarczająca odpowiedź, zważywszy na doniosłość społeczną sprawy, ogromne opóźnienie Polski w tej kwestii na tle innych państw UE oraz dziesięcioletnie starania Rzeczników. Powyższy problem nadal pozostaje w obszarze działań Rzecznika.

¹³⁹ RPO-481256-IV/04 z 23 maja 2013 r.

¹⁴⁰ Pismo z 13 czerwca 2013 r.

4. Wolność osobista

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

Rzecznik skierowała¹⁴¹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych¹⁴² z Konstytucją.

Do Rzecznika wpływały skargi, w których formułowany był zarzut niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych przewidującego odpowiedzialność karną za niezastosowanie się do polecenia wydanego na podstawie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej. Rzecznik nie kwestionuje konieczności zabezpieczenia imprezy masowej czy podejmowania działań mających na celu zwalczanie przestępstw i wykroczeń z nią związanych. Jednakże przepisy karne powinny być ujęte w ustawie lub co najmniej w rozporządzeniu, tj. w aktach prawa powszechnie obowiązującego, a nie w regulaminach wydawanych przez prywatne podmioty. Karanie jednostki za zachowania przewidziane w regulaminie, będącym regulacją, która nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego, przeczy zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zaskarżony przepis jest regulacją blankietową, która nie wskazuje, za jakie działania lub zaniechania obywatel może ponieść odpowiedzialność wykroczeniową, lecz odwołuje się wyłącznie do regulaminów, których treść dowolnie ustala podmiot prywatny. Pozostawienie określenia elementów czynu zabronionego, za który grozi odpowiedzialność karna do regulacji w regulaminie obiektu bądź imprezy masowej wydawanego przez organizatora imprezy masowej sprawia, że regulaminy te znacząco różnią się między sobą. W konsekwencji powoduje to, że na podstawie różnych regulaminów obywatele mogą ponosić różną odpowiedzialność za popełnienie tych samych czynów.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

¹⁴¹ RPO-722821-II/13 z 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt K 17/13.

¹⁴² Ustawa z 20 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 504, z późn. zm.).

2. Stosowanie środka przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek na polecenie sądu lub prokuratora

W dniu 5 czerwca 2013 r. weszła w życie ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁴³. Zgodnie z postanowieniami tej ustawy, kajdanek można użyć m.in. w celu wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez uprawnionego poleceniem; odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby. Samoistną podstawę zastosowania środka przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek stanowi natomiast polecenie sądu lub prokuratora. Jest to wystarczający warunek formalny zastosowania tego środka, oderwany od wymienionych w ustawie ogólnych podstaw zastosowania środków przymusu bezpośredniego, w tym również wymienionych powyżej podstaw zastosowania kajdanek. W aktualnym stanie normatywnym **brak jest jednak przepisu określającego szczegółowo okoliczności, w których sąd lub prokurator mogą wydać polecenie o zastosowaniu kajdanek na gruncie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.** Rzecznik zwróciła się¹⁴⁴ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w przedstawionej kwestii.

Minister wyjaśnił¹⁴⁵, że art. 15 ust. 2 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej nie tyle ustanawia samoistną przesłankę użycia środka przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek, co „wskazuje na sąd lub prokuratora jako tego, który może wydać polecenie działania podmiotowi uprawnionemu do zastosowania środka przymusu bezpośredniego” - lecz jedynie w przypadku, gdy wystąpi któraś z przesłanek określonych w art. 11 pkt 1-11, 13 lub 14 tej ustawy. W określonych sytuacjach procesowych sąd lub prokurator mogą podjąć decyzję o wydaniu polecenia użycia kajdanek, co jednak nie oznacza, że mogą czynić to dowolnie, z pominięciem obowiązujących w tym zakresie regulacji ustawowych.

¹⁴³ Ustawa z 24 maja 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 628).

¹⁴⁴ RPO-739306-II/13 z 23 lipca 2013 r.

¹⁴⁵ Pismo z 17 września 2013 r.

Rzecznik przyjmując te wyjaśnienia będzie w dalszym ciągu monitorowała funkcjonowanie przepisów nowej ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

3. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego w celu wyegzekwowania od oskarżonego obowiązku poddania się badaniom

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek¹⁴⁶ Rzecznika w sprawie możliwości wyegzekwowania od oskarżonego **obowiązku poddania się badaniom** poprzez zastosowanie środków przymusu bezpośredniego, a także **problem asysty towarzyszącej temu badaniu**. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik zwrócił się o uznanie, iż przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie poddawania badaniom lub wykonywania czynności z udziałem oskarżonego oraz osoby podejrzanej¹⁴⁷ umożliwiające stosowanie środków przymusu bezpośredniego podczas badania oskarżonego (podejrzanego) jak również asysty funkcjonariuszy Policji podczas takich badań zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, są więc w tym zakresie niezgodne z Konstytucją. Kwestionowane przepisy są także niezgodne z normą konstytucyjną stanowiącą, że pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie, gdyż regulują materię zastrzeżoną do wyłącznej właściwości władzy ustawodawczej. Zarzuty te zostały podzielone¹⁴⁸ przez Trybunał Konstytucyjny.

4. Stosowanie przez Policję środków przymusu bezpośredniego w sytuacji, gdy oskarżony lub osoba podejrzana odmówi poddania się obowiązkowym badaniom lub czynnościom

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje kwestia stosowania przez Policję środków przymusu bezpośredniego w sytuacji, gdy oskarżony lub osoba podejrzana odmówi poddania się obowiązkowym badaniom lub czynnościom, o których mowa w art. 74 § 2 i 3 Kodeksu postępowania karnego. W zamieszczonej na stronie internetowej Ministerstwa

¹⁴⁶ Informacja za 2011 r., str. 58.

¹⁴⁷ Rozporządzenie z 23 lutego 2005 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz.417, z późn. zm.).

¹⁴⁸ Wyrok TK z 5 marca 2013 r., sygn.. akt U 2/11.

Sprawiedliwości odpowiedzi na publikację prasową wskazano, że kompetencje do używania środków przymusu bezpośredniego w sytuacji, gdy oskarżony lub osoba podejrzana odmówi poddania się obowiązkowym badaniom lub czynnościom, przysługują Policji na mocy ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Powyższe stanowisko budzi jednak wątpliwości Rzecznika z uwagi na fakt, że **instytucja ta powinna zostać uregulowana w Kodeksie postępowania karnego**. Trybunał Konstytucyjny¹⁴⁹ orzekając o niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie poddawania badaniom lub wykonywania czynności z udziałem oskarżonego oraz osoby podejrzanej, stwierdził, że skoro ustawodawca nie przewidział w k.p.k. stosowania wobec oskarżonego lub podejrzanego środków przymusu bezpośredniego w celu wymuszania podporządkowania się dyspozycjom art. 74 § 2 i 3 k.p.k., nie było to jego zamiarem. Wydaje się, że rozwiązaniem wskazanego problemu jest przeprowadzenie pilnej nowelizacji art. 74 k.p.k. Rzecznik zwróciła się¹⁵⁰ do Marszałek Sejmu o rozważenie możliwości podjęcia odrębnej inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę tego przepisu.

Wicemarszałek Sejmu RP poinformował¹⁵¹, że w sprawozdaniu Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach¹⁵² sugerowana zmiana art. 74 Kodeksu postępowania karnego została zawarta.

5. Przypadki przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji, związanych ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły informacje o przypadkach stosowania przez funkcjonariuszy Policji w sposób nadmierny środków przymusu bezpośredniego, w wyniku czego dochodziło do obrażeń u osób, wobec których podejmowane były czynności. Największa ilość spraw dotyczyła przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji wobec osób zatrzymanych, nadużywania środków przymusu bezpośredniego bądź nawet

¹⁴⁹ Sygn. U 2/11.

¹⁵⁰ RPO-651625-II/11 z 13 sierpnia 2013 r.

¹⁵¹ Pismo z 30 sierpnia 2013 r.

¹⁵² Druk nr 1586.

pobicia i stosowania niedozwolonych metod celem wymuszenia złożenia zeznań, czy też przyznania się przez zatrzymanych do popełnienia czynów. Analiza akt postępowań przygotowawczych, prowadzona w Biurze Rzecznika, prowadzi do wniosku, że część spraw została umorzona ze względu na niemożność udowodnienia wersji prezentowanej przez pokrzywdzonego spowodowaną, między innymi, wadliwie pojmowaną solidarnością zawodową funkcjonariuszy Policji składających w sprawie zeznania. Zaistniałe przypadki nieszanowania praw osób zatrzymanych i nadużyć związanych ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego na terenie jednostek Policji uzasadniają konieczność wyposażenia tych jednostek w systemy monitoringu (nagrywanie obrazu i dźwięku) przy jednoczesnym zakazie podejmowania jakichkolwiek czynności w pomieszczeniach, gdzie monitoring taki nie działa. Będzie to miało istotne znaczenie dowodowe w przypadku prowadzenia postępowań i przyczyni się do ukształtowania pozytywnego wizerunku Policji w społeczeństwie. Rzecznik zwróciła się¹⁵³ do Komendanta Głównego Policji o przedstawienie stanowiska w sprawie i poinformowanie o ewentualnie podjętych działaniach.

Komendant wyjaśnił¹⁵⁴, że ryzyko wystąpienia sytuacji przywołanych w wystąpieniu Rzecznika istnieje zawsze, mimo iż za błędy podczas pełnienia służby lub świadome naruszenie prawa policjanci ponoszą surowe kary. Według Komendanta informacje pochodzące z mediów „nie zawsze są obiektywne i rzetelne, a przy tym często nie uwzględniają konstytucyjnej zasady domniemania niewinności, która dotyczy każdego obywatela”. Jedną z głównych przyczyn, dla których wśród policjantów panuje tzw. zmowa milczenia jest kara wydalenia ze służby, jaką ponosi funkcjonariusz po przekroczeniu swoich uprawnień i świadomym naruszeniu norm Kodeksu karnego. Aby zapobiegać występowaniu wadliwie pojmowanej solidarności zawodowej, działania Policji koncentrują się przede wszystkim na jak najlepszym doborze do Policji, szkoleniu zawodowym oraz licznych czynnościach edukacyjno-profilaktycznych. Powszechne zastosowanie monitoringu (nagrywania obrazu i dźwięku) w pomieszczeniach, w których

¹⁵³ RPO-747187-II/13 z 6 listopada 2013 r.

¹⁵⁴ Pismo z 4 grudnia 2013 r.

wykonywane są czynności policyjne oraz zakazu podejmowania czynności w takich pomieszczeniach, jeżeli urządzenia takie nie działają – jest zagadnieniem otwartym.

W związku z informacjami o przypadkach stosowania przemocy przez funkcjonariuszy Policji, w tym nadużywaniu przez nich środków przymusu bezpośredniego Rzecznik skierowała również wystąpienie do Prokuratora Generalnego. W wyniku działań podejmowanych przez policjantów dochodzi do powstania obrażeń u osób, wobec których podejmowane są czynności. Niektóre z tego rodzaju zdarzeń badane były przez **Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w swych orzeczeniach kilkakrotnie stwierdził naruszenie przez władze polskie postanowień Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**. Trybunał wskazywał przy tym, że okolicznościami stanowiącymi naruszenie postanowień Konwencji było nie tylko samo postępowanie policjantów, ale także **nierzetelne postępowania wyjaśniające**. W związku z tym prokuratorzy powinni dążyć do możliwie najpełniejszego wyjaśnienia wszelkich okoliczności zdarzeń. Rzecznik zwróciła się¹⁵⁵ do Prokuratora Generalnego o przeanalizowanie problemu oraz poinformowanie o zajętym stanowisku i podjętych działaniach.

W odpowiedzi Prokurator Generalny¹⁵⁶ poinformował, że wystąpienie Rzecznika przekazał wszystkim prokuratorom apelacyjnym w celu uwzględnienia zawartych w nim uwag, odnoszących się do prowadzenia śledztw w sprawach dotyczących przypadków zastosowania przemocy przez funkcjonariuszy Policji w związku z prowadzonymi czynnościami służbowymi. Sprawy te przedmiotem szczególnego zainteresowania ze strony Prokuratury Generalnej. W każdej prokuraturze okręgowej i apelacyjnej został wyznaczony prokurator, którego zadaniem jest koordynowanie spraw dotyczących przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy Policji, a ponadto w latach 2011–2013 kilkakrotnie zorganizowane zostały wspólnie z Biurem Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji narady szkoleniowe dla prokuratorów i funkcjonariuszy Biura Spraw Wewnętrznych KGP

¹⁵⁵ RPO-747187-II/13 z 16 grudnia 2013 r.

¹⁵⁶ Pismo z dnia 8 stycznia 2014 r.

poświęcone między innymi metodyce prowadzenia spraw o czyny z art. 246 k.k. i art. 247 k.k. Dla zapewnienia obiektywizmu praktykowane jest - gdy zachodzi taka konieczność – przekazywanie sprawy innej jednostce organizacyjnej prokuratury z wyłączeniem zasad o właściwości miejscowej (na podstawie § 122 ust. 5 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury).

Problematyka poruszona w powyższych wystąpieniach pozostanie w dalszym, stałym zainteresowaniu Rzecznika, ze względu na jej wagę zarówno dla praw zatrzymanych, jak i rzetelnego postępowania wyjaśniającego wpneć funkcjonariuszy policji.

5. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych

1. Przesłępstwa popełniane za pośrednictwem Internetu, związane z naruszeniem dóbr osobistych użytkowników sieci

Wolność słowa stanowi jeden z filarów społeczeństwa demokratycznego. Niestety, coraz częściej mają miejsce incydenty, w których wolność wypowiedzi jest rażąco nadużywana. Dotyczy to szczególnie treści zamieszczanych na stronach internetowych, blogach oraz portalach społecznościowych. Niektóre komentarze zdecydowanie przekraczają granice dozwolonej krytyki, stanowiąc mowę nienawiści, niekiedy zawierając treści rasistowskie, ksenofobiczne lub antysemitckie. Obowiązujące regulacje prawne w większości wypadków są wystarczające do dochodzenia odpowiedzialności autorów niedozwolonych i obraźliwych treści zamieszczonych w Internecie. **Zasadniczym problemem jest brak jednolitych standardów współpracy Policji, organów prokuratury oraz sądów w zakresie działań mających na celu ustalenie tożsamości sprawcy niedozwolonych czynów.** Ustalenie danych osobowych bardzo często pozostawiane jest samemu poszkodowanemu, który – jako ofiara – nie posiada przecież ku temu odpowiednich środków ani możliwości. Niepokojący jest także brak świadomości osób, których dobra osobiste zostały naruszone, o przysługujących im środkach prawnych. Rzecznik zwróciła się¹⁵⁷ do Komendanta Głównego Policji o poinformowanie o działaniach w tej kwestii, a także o wytycznych, jakie posiadają organy ścigania w sprawie przestępstw popełnianych za pośrednictwem Internetu, związanych z naruszeniem dóbr osobistych użytkowników sieci, w szczególności przestępstw pomówienia i znieważenia.

W odpowiedzi Komendant wyjaśnił¹⁵⁸, że „nie ma precyzyjnych regulacji prawnych dotyczących przestępstw popełnianych za pośrednictwem Internetu związanych z naruszeniem dóbr osobistych użytkowników tej sieci”. W pewnym tylko zakresie regulacje te zawarte są w wytycznych Komendanta Głównego Policji w sprawie wykonywania czynności

¹⁵⁷ RPO-710680-I/12 z 16 stycznia 2013 r.

¹⁵⁸ Pismo z 11 lutego 2013 r.

dochodzeniowo-śledczych przez policjantów¹⁵⁹ oraz wytycznych Prokuratora Generalnego w sprawie udziału prokuratora w sprawach o przestępstwa prywatnoskargowe¹⁶⁰. Ściganie przestępstw pomówienia i znieważenia, określonych w Kodeksie karnym, odbywa się w trybie prywatnoskargowym. Zgodnie z treścią art. 488 § 1 k.p.k., Policja jest obowiązana przyjąć skargę od pokrzywdzonego oraz w „razie potrzeby” zabezpieczyć dowody przed utratą bądź zniszczeniem. Policja w tym przypadku spełnia rolę swoistego przekaznika skargi, którą ma obowiązek przekazać właściwemu sądowi. Kopię skargi zobowiązana jest przesłać prokuratorowi z wnioskiem o rozważenie wszczęcia postępowania ściganego z urzędu, jeżeli czyn przestępny godzi bezpośrednio w chronione prawem interesy pokrzywdzonego, jak również w dobra ogólne. Jednak nawet w przypadku objęcia ścigania czynu z urzędu przez prokuratora lub zlecenia Policji stosownych czynności ustaleniowych przez sąd, nie zawsze możliwe jest ustalenie sprawcy czynu karalnego. W celu podniesienia świadomości prawnej osób pokrzywdzonych w wyniku zaistnienia przestępstw związanych z naruszeniem dóbr osobistych opracowywana jest zwięzła i wyczerpująca informacja dotycząca sposobu dochodzenia swoich praw w sprawach prywatnoskargowych, która będzie opublikowana na łamach witryny internetowej Komendy Głównej Policji w zakładce Biura Kryminalnego w dziale „Cyberprzestępczość”.

Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika.

2. Usuwanie statków i innych obiektów pływających prowadzonych przez osoby nietrzeźwe

W trakcie spotkania z pracownikami Biura RPO, funkcjonariusze Policji jednej z komend miejskich podnieśli problem obowiązku usuwania statków lub innych obiektów pływających w przypadku, gdy prowadziła go osoba znajdująca się w stanie upojenia alkoholowego, będąca pod wpływem środka działającego podobnie do alkoholu lub środka odurzającego, a przebywająca w tym stanie na morskich wodach wewnętrznych lub morzu terytorialnym leżących w granicach administracyjnych gminy. Przepisy ustawy o

¹⁵⁹ Wytyczne nr 3 z 15 lutego 2012 r.

¹⁶⁰ Wytyczne z 29 października 2012 r.

bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych¹⁶¹ nakładają na policjantów obowiązek wydania dyspozycji usunięcia statku lub innego obiektu pływającego. Jednak obecnie policjanci nie są w stanie wskazać organu właściwego w tej sprawie. W ocenie Rzecznika konieczne wydaje się zawężenie znaczenia terminu „statek”, którego definicję zawiera ustawa o bezpieczeństwie morskim¹⁶². Wątpliwości Rzecznika dotyczą sytuacji, gdy w stanie nietrzeźwości znajduje się osoba prowadząca masowiec lub statek pasażerski będący własnością zagranicznego armatora. Ponadto Rzecznik zwróciła uwagę na koszty usuwania i przechowywania statku o długości kadłuba powyżej 20 metrów. W przypadku usunięcia i przechowywania masowca lub statku wycieczkowego koszty te są o wiele wyższe niż wymienione w ustawie maksymalne wysokości opłat. Rzecznik zwróciła się¹⁶³ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o zbadanie przedstawionego problemu i ewentualnie podjęcie odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

Minister poinformował¹⁶⁴, że właściwym rozwiązaniem kwestii braku organów odpowiedzialnych za wydanie dyspozycji do usunięcia statków lub obiektów pływających na wewnętrznych wodach morskich powinno być rozszerzenie właściwości Policji do wydawania dyspozycji usunięcia statku lub innego obiektu pływającego również na obszarze wewnętrznych wód morskich. W odniesieniu do problemu dotyczącego wyłączenia możliwości prowadzenia postępowania egzekucyjnego w stosunku do obcych statków, Ministerstwo stoi na stanowisku, że zasada ta ma umocowanie w normach i zwyczajach o charakterze międzynarodowym i dlatego nie powinna być modyfikowana na potrzeby ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych. Sygnalizowany w wystąpieniu problem niewspółmiernie małej opłaty za usunięcie i przechowywanie dużych statków może w rzeczywistości występować w znikomym zakresie. Duże statki handlowe lub pasażerskie obsadzone są wieloosobową załogą, spośród której będzie istniała możliwość wyznaczenia osób, które zastąpią na statku tych

¹⁶¹ Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 208, poz. 1240).

¹⁶² Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 228, poz. 1366, z późn. zm.).

¹⁶³ RPO-710971-III/12 z 9 maja 2013 r.

¹⁶⁴ Pismo z 16 lipca 2013 r.

członków załogi, wobec których stwierdzono spożycie alkoholu lub środków odurzających. Jednocześnie w odpowiedzi poinformowano, że organem odpowiedzialnym za projektowanie zapisów w zakresie ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych jest minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Na obecnym etapie sprawy Rzecznik nie stwierdza potrzeby podejmowania dalszych działań.

6. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli

A. Wolność słowa i prawo do informacji

1. Wykroczenie polegające na demonstracyjnym okazywaniu w miejscu publicznym lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom

Rzecznik skierowała¹⁶⁵ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 49 § 1 Kodeksu wykroczeń z Konstytucją oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Zaskarżony przez Rzecznika przepis penalizuje czyn polegający na demonstracyjnym okazywaniu w miejscu publicznym lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom. Rzecznik wyraziła przekonanie, że w świetle standardów, jakie wyznaczają postanowienia Konstytucji, a także Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ingerencja ustawodawcy w wolność słowa jest uzasadniona tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa. Penalizacja powinna zatem obejmować jedynie wyjątkowo poważne zachowania. Zachowania znieważające, o wiele dolegliwsze w skutkach niż zachowania „lekceważące”, zostały spenalizowane w Kodeksie karnym. Ograniczenie wolności słowa dokonane w zakwestionowanym przepisie Kodeksu wykroczeń, w ocenie Rzecznika nie spełnia testu proporcjonalności. Ochronie podlegają nie tylko poglądy i informacje odbierane, jako przychylne, nieszkodliwe lub neutralne, lecz także te, które obrażają, oburzają lub budzą niepokój państwa bądź jakiegokolwiek grupy społeczeństwa. Takie są bowiem wymagania pluralizmu, tolerancji i otwartości, bez których nie istnieje demokratyczne społeczeństwo. Ponadto **przewidziana przez zaskarżony przepis kara aresztu, a więc kara pozbawienia wolności, za zachowania „lekceważące” jest sankcją nieproporcjonalną za popełnione wykroczenie, a przez to niedopuszczalną zarówno na gruncie Konwencji, jak i Konstytucji.** Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

¹⁶⁵ RPO-722097-II/13 z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 28/13.

2. Ograniczenie dostępu do dokumentów wytworzonych w ramach audytu

Rzecznik skierowała¹⁶⁶ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹⁶⁷.

Zaskarżony przepis stanowi, że dokumenty wytworzone przez audytora (inne niż plan audytu i sprawozdanie z wykonania planu audytu) w trakcie prowadzenia audytu nie stanowią informacji publicznej. Jednocześnie dokumenty otrzymane przez audytora w toku audytu, wytworzone przez inne osoby, stanowią informację publiczną i podlegają udostępnieniu. Prawo do uzyskiwania informacji o organach publicznych, zagwarantowane w Konstytucji, jest jedną z podstaw funkcjonowania demokratycznego państwa. Ustawa o dostępie do informacji publicznej¹⁶⁸, będąca uszczegółowieniem konstytucyjnego prawa do informacji, przewiduje, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej podlega weryfikacji poprzez zaskarżenie decyzji o odmowie udostępnienia. Taka weryfikacja nie występuje w przypadku dokumentów wytworzonych przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu, innych niż plan audytu i sprawozdanie z wykonania planu audytu. **W ocenie Rzecznika, przy przyjęciu, że celem kwestionowanej regulacji była ochrona efektywności i rzetelności audytu oraz ochrona wrażliwych danych pozyskanych przez audytora, zastosowany przez ustawodawcę środek nie spełnia wymogu proporcjonalności**, gdyż nie jest w stanie doprowadzić do zwiększenia rzetelności i efektywności audytu wewnętrznego. Powyższe cele należy realizować stosując inne środki, które nie doprowadzą do naruszenia istoty prawa obywateli do informacji. Jawność audytu, w postaci możliwości poznania treści dokumentów wytwarzanych w toku audytu, jest czynnikiem, który nie wpłynie na mniejszą efektywność i rzetelność pracy audytora, a wręcz przeciwnie – świadomość kontroli społecznej efektów pracy wpłynie na jeszcze większą staranność prowadzonych działań. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

¹⁶⁶ RPO-700343-I/12 z 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt K 14/13.

¹⁶⁷ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

¹⁶⁸ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.).

3. Nieudostępnianie danych o recenzentach i ekspertach rozpatrujących wnioski o przyznanie środków finansowych na naukę

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące odmowy udostępnienia danych o recenzentach i ekspertach oceniających wnioski o przyznanie środków finansowych na naukę. Zgodnie z treścią ustawy o zasadach finansowania nauki¹⁶⁹, wnioski, recenzje, umowy i raporty z realizacji zadań finansowanych ze środków na naukę stanowią tajemnicę przedsiębiorstw w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, a dane o osobach recenzentów i ekspertów oceniających wnioski o przyznanie środków finansowych na naukę nie są udostępniane wnioskodawcom. Zagadnienia związane z przyznawaniem pomocy finansowej, na podstawie ustawy o zasadach finansowania nauki, należy rozpoznawać również na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Opinie recenzentów czy ekspertów o projekcie mają istotne znaczenie dla podjęcia przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego rozstrzygnięcia o przyznaniu dofinansowania w ramach konkursu. Wykonywanie zadań przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podstawie ustawy o zasadach finansowania nauki w związku z organizowanymi konkursami odbywa się w ramach władztwa publicznego i związane jest z rozdysponowaniem majątku publicznego. **Wnioskodawca, którego projekt został oceniony przez konkretnych recenzentów czy ekspertów powinien mieć dostęp do pełnej opinii, w tym również do danych osób, które tę opinię sporządziły. Ustawa o zasadach finansowania nauki nie przewiduje wyłączenia recenzenta czy eksperta w sytuacji, gdy jego ocena nie byłaby w danej sprawie bezstronna i rzetelna.** Wnioskodawca nie ma więc możliwości zwrócenia uwagi na okoliczność, która ma znaczenie także z punktu widzenia dysponowania majątkiem publicznym. Rzecznik zwróciła się¹⁷⁰ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister zapewniła¹⁷¹, że zagwarantowanie przejrzystości postępowań recenzyjnych i przeciwdziałanie nieprawidłowościom jest priorytetem działania kierowanego przez nią resortu. W ocenie ekspertów i recenzentów

¹⁶⁹ Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. (Dz.U. Nr 96, poz. 615, z późn. zm.).

¹⁷⁰ RPO-693315-I/12 z 3 czerwca 2013 r.

¹⁷¹ Pismo z 1 lipca 2013 r.

biorących udział w postępowaniach konkursowych wprowadzenie jawności danych osobowych „ograniczyłoby zainteresowanie przygotowaniem obiektywnych recenzji i opinii”, bowiem upublicznienie nazwisk, zwłaszcza w przypadku recenzji negatywnych, „powodowałoby zapewne formalne i nieformalne retorsje środowisk naukowych niezadowolonych z oceny”. Trudno przyjąć taką argumentację, wystawiającą złe świadectwo polskiej nauce. Rozwiązania gwarantujące anonimowość recenzentów są stosowane także w postępowaniach konkursowych dotyczących przyznawania środków finansowych na badania naukowe lub prace rozwojowe w innych krajach. W ostatnich latach wprowadzono rozwiązania sprzyjające zwiększeniu przejrzystości procedur opiniowania wniosków: utworzono Narodowe Centrum Nauki, w którym Rada, składająca się z wybitnych przedstawicieli nauki, czuwa nad jakością recenzji sporządzanych przy ocenie wniosków składanych do NCN.

Rzecznik zbada konstytucyjność obowiązujących w tym zakresie przepisów, zwłaszcza w kontekście europejskich standardów wyłączenia stronniczości i prawa do odwołania.

4. Ograniczenie dostępu do pytań testowych z egzaminów medycznych

Omówienie w rozdziale „Egzaminy zawodowe i prawo wykonywania zawodu”.

B. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

1. Działalność gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych

Rzecznik skierowała¹⁷² wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁷³ z Konstytucją.

W związku z wpływającymi do Rzecznika skargami analizie prawnej zostały poddane systemowo przepisy dotyczące działalności gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. W ocenie Rzecznika kwestionowane przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i

¹⁷² RPO-728872-V/13 z 8 kwietnia 2013 r., sygn. akt K 13/13.

¹⁷³ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1356).

przeciwdziałaniu alkoholizmowi mają charakter blankietowy. Na ich podstawie ustawodawca przyznał gminnym komisjom rozwiązywania problemów alkoholowych uprawnienia do podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego. Czynności te w sposób nierozzerwalny związane są zaś z pozyskiwaniem przez komisje informacji wchodzących w zakres chronionego konstytucyjnie prawa do prywatności. Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych pozyskuje o jednostce dane dotyczące życia rodzinnego, a także dane o szczególnym charakterze, tj. dane wrażliwe takie, jak dane dotyczące stanu zdrowia i nałogu (uzależnienia od alkoholu). **Ustawodawca nie określił jednak zakresu ingerencji przez członków komisji w sferę prawa do prywatności.** Przyznając uprawnienia gminnym komisjom rozwiązywania problemów alkoholowych ustawodawca nie określił też zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji dotyczących osób nadużywających alkoholu.

Rzecznik oczekuje obecnie na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Dane umieszczane na wokandach sądowych

W Biurze Rzecznika analizowana była, doniosła np. dla ochrony prywatności ofiar przestępstw, problematyka sporządzania wokand sądowych. Obowiązek sporządzenia wokandy i umieszczenia jej przed salą sądową dotyczy każdej sprawy, niezależnie od tego, czy sąd zdecydował się na wyłączenie jawności. W konsekwencji, mimo że sąd wyłączył jawność posiedzenia, informacja o przedmiocie sprawy oraz osobach biorących w niej udział będzie dostępna dla innych osób. Umieszczanie na wokandach danych osobowych stron postępowania, świadków, czy oskarżonych, jest przetwarzaniem danych osobowych w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych¹⁷⁴. W niektórych sprawach sądowych występują istotne racje dla ograniczenia jawności wokand z uwagi na konieczność ochrony prywatności osób fizycznych. W przypadku spraw cywilnych, taka konieczność zachodzi

¹⁷⁴ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.).

w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego oraz ochrony zdrowia psychicznego. W przypadku spraw karnych, konieczna jest anonimizacja wokand w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, w celu ochrony ofiar przestępstwa przed wtórną wiktyimizacją. Treść i sposób udostępniania wokand sądowych reguluje zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej¹⁷⁵. Zdaniem Rzecznika przepis zarządzenia, niemający rangi przepisu prawa powszechnie obowiązującego, nie może zostać uznany za umożliwiający przetwarzanie danych osobowych zgodnie z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych. **Powyższa materia powinna zostać uregulowana w ustawie lub akcie wykonawczym.** Rzecznik zwróciła się¹⁷⁶ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska oraz podjęcie działań w celu wprowadzenia odpowiednich zmian przepisów.

W odpowiedzi Minister poinformował¹⁷⁷, że w Ministerstwie „trwają prace nad nowym rozporządzeniem – Regulamin urzędowania sądów powszechnych”. Zakłada się, że co do zasady na wokandach powinny być wskazywane strony postępowania, świadkowie oraz biegli, jak również przedmiot sprawy, przy czym możliwe będzie w niektórych kategoriach spraw odstępianie od konieczności zamieszczenia części tych danych, aby zapobiegać m.in. niekorzystnym ze społecznego punktu widzenia zjawiskom wtórnej wiktyimizacji. Podjęte prace mają na celu wypracowanie rozwiązania, które wyważy z jednej strony konieczność respektowania wynikającej z Konstytucji zasady jawności postępowania, z drugiej zaś obowiązek respektowania prawa do ochrony prywatności, który reguluje ustawa o ochronie danych osobowych.

Powyższy problem pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika. Należy zwrócić uwagę, że odpowiedź Ministra pochodzi sprzed roku, a nadal brak jest zapowiadanej zmiany, mimo publikowania na wokandzie danych np. ofiar pedofilii.

¹⁷⁵ Zarządzenie z 12 grudnia 2003 r. (Dz.Urz. MS Nr 5, poz. 22, z późn. zm.).

¹⁷⁶ RPO-695861-I/12 z 22 lutego 2013 r.

¹⁷⁷ Pismo z 25 marca 2013 r.

3. Stosowanie monitoringu wizyjnego

Rzecznik niejednokrotnie sygnalizował poszczególnym ministrom problemy związane z brakiem odpowiedniej regulacji monitoringu wizyjnego. Ze względu na fakt, że zagadnienie monitoringu dotyka różnych sfer działalności państwa, w ocenie Rzecznika konieczna jest sprawna międzyresortowa koordynacja prac w tym zakresie. Nadal bowiem istnieje wiele obszarów, w których **monitoring jest stosowany bez podstawy ustawowej**. Zdaniem Rzecznika, zwłaszcza w wypadku przestrzeni publicznych, **taka sytuacja jest niedopuszczalna**. Znalezienie równowagi między bezpieczeństwem a ochroną prywatności obywateli w dobie rozwoju nowoczesnych technologii jest jednym z największych wyzwań, przed jakimi stoją obecnie władze publiczne. Podczas seminarium zorganizowanego w Biurze Rzecznika, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych poinformował o prowadzonych pracach koncepcyjnych nad przygotowaniem założeń ustawy, która miałaby uregulować całościowo kwestię monitoringu wizyjnego. Rzecznik zwróciła się¹⁷⁸ do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie aktualnego stanu prac nad ustawą o monitoringu oraz kalendarza planowanych w tej sprawie działań.

W odpowiedzi poinformowano¹⁷⁹, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wystąpiło do podmiotów administracji publicznej odpowiedzialnych za kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa oraz ogólnopolskich organizacji, w zainteresowaniu których pozostają sprawy dotyczące stosowania monitoringu wizyjnego i ochrony danych osobowych, o wskazanie zagadnień, które z punktu widzenia właściwości ww. podmiotów, powinny zostać objęte regulacją ustawową.

W styczniu 2014 r. Minister Spraw Wewnętrznych przedstawił Rzecznikowi projekt założeń ustawy.

4. Zapewnienie obywatelom polskim właściwego stopnia ochrony prywatności w Internecie

Rzecznik z zaniepokojeniem przyjęła informacje o istnieniu w USA programu PRISM, w ramach którego amerykańska Narodowa Agencja

¹⁷⁸ RPO-647548-I/10 z 12 marca 2013 r.

¹⁷⁹ Pismo z 15 marca 2013 r.

Bezpieczeństwa i Federalne Biuro Śledcze posiadają możliwość inwigilacji danych internautów w postaci plików audio i wideo, e-maili czy przesyłanych fotografii i dokumentów, znajdujących się na serwerach czołowych firm internetowych. Z uwagi na fakt, iż w wirtualnej przestrzeni zanikają granice państwowe, opisane działania polegające na nieuregulowanym przepisami prawa gromadzeniu danych teleinformatycznych mogą stanowić również zagrożenie dla prywatności polskich internautów. Rzecznik zwróciła się¹⁸⁰ do Ministra Administracji i Cyfryzacji o zajęcie stanowiska w tej sprawie, a także o udzielenie informacji dotyczących planowanych działań rządu mających na celu zapewnienie polskim obywatelom właściwego stopnia ochrony prywatności w Internecie.

W ocenie¹⁸¹ Ministra masowe zbieranie danych dotyczących obywateli obcych państw, przy braku podstaw w postaci podejrzeń konkretnych osób o działalność zagrażającą bezpieczeństwu USA, nie znajduje uzasadnienia. Minister zapewnił, że będzie poruszać tę kwestię podczas spotkań bilateralnych z przedstawicielami rządu USA. Zapewnienie polskim obywatelom wysokiego poziomu ochrony prywatności w Internecie jest priorytetem Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Wyrazem tego jest aktywny udział Ministerstwa w pracach nad reformą przepisów o ochronie danych osobowych w Unii Europejskiej. Pojawienie się doniesień nt. programu PRISM wzbudziło również zaniepokojenie innych państw UE oraz Komisji Europejskiej. Wspólnie z partnerami amerykańskimi powołano grupę ekspercką UE – USA dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony danych osobowych, która ma zbadać wpływ amerykańskich programów masowego zbierania danych na prawa i wolności obywateli UE.

Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika, była także przedmiotem uchwały Parlamentu Europejskiego.

5. Konsekwencje dla polskich podatników wynikające z przepisów prawa amerykańskiego, nakazujących zbieranie danych o podatnikach za granicą

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziło podjęcie przez polskie władze działań zmierzających do zawarcia między Polską i USA porozumienia o

¹⁸⁰ RPO-738662-I/13 z 3 lipca 2013 r.

¹⁸¹ Pismo z 31 lipca 2013 r.

przekazywaniu informacji o rezydentach podatkowych Stanów Zjednoczonych Ameryki na potrzeby kontroli skarbowej, związanego z amerykańską ustawą o ujawnianiu informacji finansowych o rachunkach zagranicznych na cele podatkowe (FATCA). Istnieje **uzasadniona wątpliwość, czy wprowadzenie proponowanych mechanizmów transferu danych będzie zgodne z konstytucyjnym standardem ochrony prywatności**. Zawarcie porozumienia wiąże się z nałożeniem konkretnych obowiązków na instytucje finansowe działające w Polsce. Banki, fundusze inwestycyjne i firmy ubezpieczeniowe będą musiały dostosować swoje wewnętrzne systemy do FATCA i wprowadzić mechanizmy pozwalające na identyfikację osób podlegających ustawie oraz agregację ich danych. Nałożenie tych obowiązków może stanowić ingerencję w wolność działalności gospodarczej polskich przedsiębiorstw. Przed podjęciem zobowiązań międzynarodowych należy przeanalizować czy konieczne do realizacji tych zobowiązań zmiany polskiego prawa będą dopuszczalne w związku z konstytucyjnymi wymaganiami wobec ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Powstaje wątpliwość czy przekazywanie danych o rachunkach bankowych polskich obywateli amerykańskiej administracji w celu uszczelnienia amerykańskiego systemu podatkowego będzie dopuszczalne konstytucyjnie. Rzecznik zwróciła się¹⁸² do Ministra Finansów o przedstawienie wyjaśnień w sprawie.

Minister poinformował¹⁸³, że amerykańska ustawa o ujawnianiu rachunków zagranicznych miała zobligować zagraniczne instytucje finansowe do zawierania porozumień z amerykańską administracją skarbową (IRS) dla celów weryfikacji prawidłowości zobowiązań podatkowych rezydentów podatkowych. Ponieważ podpisanie porozumień bezpośrednio z IRS byłoby niezgodne z prawem UE oraz krajowym w zakresie m.in. ochrony danych osobowych oraz ochrony tajemnicy bankowej, USA zaproponowały państwu zawieranie porozumień międzyrządowych (IGA). Amerykańskie przepisy FATCA zaczną obowiązywać 1 lipca 2014 r. Ministerstwo Finansów wystąpiło do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o zgodę na

¹⁸² RPO-748452-I/13 z 18 listopada 2013 r.

¹⁸³ Pismo z 10 grudnia 2013 r.

wynegocjowanie IGA pomiędzy Polską a USA. Wystąpienie z tym wnioskiem poprzedzone było konsultacjami międzyresortowymi, w tym z Rządowym Centrum Legislacji, w trakcie których nie zgłoszono zastrzeżeń co do potencjalnej negatywnej interakcji jej postanowień z materią praw i swobód obywatelskich. Po otrzymaniu tej zgody we wrześniu 2013 r. przeprowadzono rundę negocjacji IGA w Waszyngtonie, zakończoną parafowaniem tekstu Umowy FATCA. Odpowiednie porozumienia z USA zawarło także wiele państw europejskich. Istotą Umowy FATCA jest opisanie procedur, które powinny zostać przeprowadzone przez instytucje finansowe dla celów identyfikacji rachunków posiadanych przez amerykańskich rezydentów podatkowych. Sama wymiana informacji między administracją podatkową Polski i USA dokonywana będzie na podstawie dwustronnej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania lub Konwencji z 1988 r., do której obydwie kraje przystąpiły. Umowa FATCA, która będzie podlegała w Polsce ratyfikacji w drodze ustawy, spełni wymagania konstytucyjne związane z zapewnieniem ochrony informacji wymienianych na jej podstawie.

Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika.

6. System przyznawania i wypłaty dodatków mieszkaniowych

Omówienie w rozdziale „Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych – Ochrona praw lokatorów”.

7. Reforma systemu ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej

W styczniu 2012 roku Komisja Europejska przedstawiła projekt kompleksowej reformy unijnych przepisów o ochronie danych w celu wzmocnienia ochrony autonomii informacyjnej jednostki w Internecie oraz tworzenia warunków dla rozwoju gospodarki cyfrowej w Europie. W pakiecie przyjętym przez Komisję znalazło się rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych. W polskim systemie prawnym istnieje wysoki standard ochrony autonomii informacyjnej jednostki, wyrażony na poziomie Konstytucji i skonkretyzowany w szeregu ustaw. Standard ochrony

danych osobowych w Unii Europejskiej, zaliczający prawo ochrony danych dotyczących jednostki do katalogu praw podstawowych, wydaje się spójny z polskim standardem, jednak jego konkretyzacja po wprowadzeniu unijnej reformy będzie leżała w dużej mierze poza kompetencjami polskich organów. Rozwiązania przyjęte na poziomie unijnym będą miały bezpośredni wpływ na ochronę prywatności obywateli. Z tego względu w ocenie Rzecznika niezwykle ważne jest zajęcie stanowiska na etapie prac legislacyjnych i wykazanie przez Radę Ministrów wszystkich ewentualnych zastrzeżeń do projektowanych rozwiązań. Ze swojej strony Rzecznik będzie wspierać działania na rzecz zapewnienia w toku prac legislacyjnych jak najwyższego poziomu ochrony autonomii informacyjnej oraz innych praw jednostki, zgodnego z polskim standardem konstytucyjnym. Rzecznik zwróciła się¹⁸⁴ do Ministra Administracji i Cyfryzacji o przedstawienie informacji o podjętych działaniach, a w szczególności o stanowisku polskiego rządu w sprawie reformy ochrony danych w Unii Europejskiej.

Minister w pełni podzielił¹⁸⁵ zawartą w wystąpieniu Rzecznika ocenę zagadnienia i znaczenia reformy unijnych przepisów o ochronie danych osobowych dla konstytucyjnych praw obywateli. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, będąc organem wiodącym w pracach nad projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz swobodnym przepływem takich danych, odpowiedzialne jest za przygotowanie i prezentowanie stanowiska Polski na forum grup roboczych Rady UE. Stanowisko to ma na celu zapewnienie możliwie najwyższego standardu ochrony danych osobowych obywateli, przy jednoczesnym unikaniu rozwiązań wprowadzających nieuzasadnione obciążenia dla przedsiębiorców. Ministerstwo dokłada wszelkich starań, aby prace nad projektem rozporządzenia miały charakter jak najbardziej otwarty i transparentny. W trakcie wypracowywania stanowiska Polski do projektowanych przepisów konsultowane są ministerstwa i urzędy centralne administracji państwowej, które wyraziły chęć udziału w pracach nad rozporządzeniem. Ministerstwo

¹⁸⁴ RPO-716802-I/12 2 kwietnia 2013 r.

¹⁸⁵ Pismo z 24 kwietnia 2013 r.

prowodzi również dialog z organizacjami pozarządowymi i przedstawicielami przedsiębiorców, z dużą uwagą wsłuchując się w zgłaszane przez nich wątpliwości związane z kształtem konkretnych rozwiązań przewidzianych przez projekt rozporządzenia oraz uwzględniając wiele z ich postulatów. Minister zapewnił ponadto, że w procesie prac nad rozporządzeniem bardzo cenne będą wszelkie uwagi ze strony Rzecznika, dotyczące projektowanych przepisów.

Przedstawiciele Rzecznika biorą udział jako obserwatorzy w konsultacjach odbywających się w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

8. System informacji oświatowej

W Systemie Informacji Oświatowej (SIO) gromadzone są zbiory danych o szkołach i placówkach oświatowych, uczniach, słuchaczach, wychowankach oraz absolwentach, a także nauczycielach, wychowawcach i innych pracownikach oświaty. Ustawą o systemie informacji oświatowej¹⁸⁶ wprowadzono reformę SIO polegającą na odejściu od zbierania danych zbiorczych oraz oparciu systemu na danych jednostkowych dotyczących uczniów i nauczycieli, czyli danych osobowych w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych¹⁸⁷. Nowa ustawa o SIO wzbudziła wiele kontrowersji. Zgodnie z przepisami wprowadzonymi na mocy nowelizacji ustawy, do bazy danych SIO nie będą przekazywane dane powiązane z imieniem i nazwiskiem oraz numerem PESEL ucznia, dotyczące pomocy psychologiczno-pedagogicznej. W bazie danych będą gromadzone wyłącznie dane o liczbie uczniów objętych taką pomocą. W ocenie Rzecznika jednak **konstytucyjność ustawy o systemie informacji oświatowej w dalszym ciągu budzi wątpliwości dotyczące przede wszystkim zbyt szerokiego katalogu danych.** Rzecznik zwróciła się¹⁸⁸ do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz poinformowanie, czy resort rozważy ponowną ocenę przyjętych rozwiązań. W szczególności Rzecznik zwróciła się o udzielenie informacji na temat przeprowadzonego na etapie

¹⁸⁶ Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. Nr 139, poz. 814, z późn. zm.).

¹⁸⁷ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.).

¹⁸⁸ RPO-709471-I/12 z 22 lutego 2013 r.

prac legislacyjnych testu proporcjonalności wprowadzonych w ustawie ograniczeń prywatności i autonomii informacyjnej jednostki.

W odpowiedzi poinformowano¹⁸⁹, że gromadzenie w bazie danych SIO danych identyfikacyjnych uczniów i nauczycieli służy realizacji przez system zadań wyrażonych w ustawie o systemie informacji oświatowej w zakresie efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na finansowanie zadań oświatowych, nadzorowania i koordynowania wykonywania nadzoru pedagogicznego na terenie kraju oraz podnoszenia jakości edukacji. Zastąpienie numeru PESEL oraz imienia i nazwiska innym identyfikatorem danych pozbawiłoby – argumentuje Minister – system informacji oświatowej możliwości współpracy z systemami teleinformatycznymi funkcjonującymi w szkołach i placówkach oświatowych oraz innych jednostkach organizacyjnych systemu oświaty. Przygotowując projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz ustawy o systemie oświaty, zrezygnowano z gromadzenia w bazie danych SIO, w powiązaniu z danymi identyfikacyjnymi, danych dotyczących udziału uczniów w zajęciach z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Zdecydowano natomiast o zachowaniu gromadzenia danych dziedzinowych (będących m.in. danymi wrażliwymi) w powiązaniu z danymi identyfikacyjnymi w odniesieniu do danych wykorzystywanych do podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

W związku z dalszymi nowelizacjami ustawy o SIO Rzecznik w dalszym ciągu monitoruje przedmiotową sprawę.

9. Przetwarzanie danych osobowych potencjalnych dawców szpiku

W związku ze skargami obywateli Rzecznik skierowała¹⁹⁰ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepieniu komórek, tkanek i narządów¹⁹¹.

Rzecznik zaskarżyła przepisy przewidujące gromadzenie i przetwarzanie w rejestrze potencjalnych dawców szpiku kostnego danych

¹⁸⁹ Pismo z 6 czerwca 2013 r.

¹⁹⁰ RPO-669911-I/11 z 6 czerwca 2013 r., sygn. akt K 25/13.

¹⁹¹ Ustawa z 1 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1411, z późn. zm.).

osobowych takich jak: imię i nazwisko, miejsce urodzenia, adres miejsca zamieszkania, PESEL. Zdaniem Rzecznika niezgodny z Konstytucją jest także przepis tej ustawy zobowiązujący do udostępnienia danych z rejestru Ministrowi Zdrowia i Krajowej Radzie Transplantacyjnej, które potencjalny dawca może chcieć w zaufaniu przekazać innemu podmiotowi.

W rejestrze dawców szpiku prowadzonym przez Centrum Organizacyjno-Koordynacyjne do Spraw Transplantacji „Poltransplant” zamieszcza się dane potencjalnego dawcy szpiku. Jednocześnie taki sam katalog danych gromadzony jest przez ośrodki dawców szpiku, które mają obowiązek niezwłocznie przekazywać do rejestru dane osobowe potencjalnych dawców szpiku. **Dane osobowe dawcy nie mają żadnego znaczenia dla uruchomienia procedury doboru szpiku kostnego dla pacjenta, która pozostaje w gestii ośrodka dawców szpiku.** Zasadne jest przekazywanie do rejestru szpiku i krwi pępowinowej jedynie tych danych, które są konieczne dla wykonania jego zadań. Nałożenie obowiązku przetwarzania niektórych danych o potencjalnych dawcach szpiku przez „Poltransplant” w ramach prowadzenia krajowego rejestru szpiku i krwi pępowinowej oraz przekazywanie ich Ministrowi Zdrowia i Krajowej Radzie Transplantacyjnej nie spełnia zasady przydatności z punktu widzenia celów polityki zdrowotnej. Nie służy też ochronie innych konstytucyjnych wartości, a w związku z tym ograniczenia prywatności i autonomii informacyjnej jednostki wprowadzone przez te przepisy nie spełniają warunku niezbędności w demokratycznym państwie prawnym.

W sprawie aktualnie toczy się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

C. Wolność zgromadzeń

1. Przepisy ustawy Prawo o zgromadzeniach

Rzecznik skierowała¹⁹² do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów Prawa o zgromadzeniach¹⁹³ z Konstytucją i międzynarodowymi konwencjami. W ocenie Rzecznika

¹⁹² RPO-714908-I/12 z 4 marca 2013 r., sygn. akt K 44/12.

¹⁹³ Ustawa z 5 lipca 1990 r. (Dz.U. Nr 51, poz. 297, z późn. zm.).

przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania naruszają wolności i prawa obywateli. Przede wszystkim w sposób arbitralny została określona liczba osób, których zgrupowanie traktowane jest jak zgromadzenie. Zgrupowania liczące mniej niż 15 osób nie podlegają ochronie prawnej, a nawet mogą być w określonych sytuacjach uznane za wykroczenie. Kolejny zarzut dotyczy przepisu uniemożliwiającego zorganizowanie zgromadzenia osobom niemającym pełnej zdolności do czynności prawnych, czyli dwóm grupom osób – małoletnim i osobom ubezwłasnowolnionym. Zdaniem Rzecznika **takie rozwiązanie prawne jest nieproporcjonalne i narusza istotę wolności zgromadzeń**. Wątpliwości budzi także kwestia dotycząca organizacji dwóch lub większej liczby zgromadzeń w tym samym czasie i miejscu. Zaskarżone przepisy prowadzą do sytuacji, w której jedynym powodem wydania zakazu zgromadzenia może być nie to, że godzi ono w konstytucyjne wartości, lecz fakt, że organizator zgromadzenia zgłosił je później i nie zmienił czasu lub miejsca demonstracji. Przepisy nie określają przy tym, jaki moment powinien zostać przyjęty dla oceny, które zgromadzenie zostało zgłoszone „później”. Przyjęta przez ustawodawcę procedura odwoławcza jest nieefektywna – nie gwarantuje organizatorom zgromadzenia uzyskania ostatecznej decyzji administracyjnej przed datą demonstracji. Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziły również przepisy, które nakładają na przewodniczącego zgromadzenia odpowiedzialność za czyny innych osób i potencjalną odpowiedzialność odszkodowawczą. Takie rozwiązanie może bowiem mieć zniechęcający wpływ na organizatorów demonstracji i w efekcie prowadzić do ograniczenia wolności zgromadzeń.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

D. Wolność sumienia i religii

1. Korzystanie z posług duszpasterskich przez pacjentów przebywających w hospicjach

Do Rzecznika zwrócili się przedstawiciele „Caritas Polska” w sprawie braku regulacji przepisu dotyczącego posług duszpasterskich w hospicjach. Konstytucja zapewnia każdemu wolność sumienia i religii. Wolność religii obejmuje także prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się

znajdują. Staje się to szczególnie ważne dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej, czasem zagrażającej życiu i zdrowiu. Pacjenci przebywający w szpitalach mają prawo do opieki duszpasterskiej. W sytuacji pogorszenia się stanu zdrowia lub zagrożenia życia szpital jest obowiązany umożliwić pacjentowi kontakt z duchownym jego wyznania. Ustawa o działalności leczniczej¹⁹⁴ nie wymienia jednoznacznie hospicjów wśród podmiotów leczniczych, ale przewiduje, że stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych innych niż szpitalne, udziela się także w hospicjach. Powstaje na tym tle wątpliwość, czy hospicja mają prawo do zatrudniania kapelanów mogących świadczyć posługi religijne dla chorych, znajdujących się przecież w ciężkim stanie zdrowia. Dla osób tych opieka duchownego i posługa religijna może mieć istotne znaczenie, zwłaszcza w okresie terminalnym. Wydaje się więc niezbędne jednoznaczne objęcie hospicjów przepisami dopuszczającymi zatrudnienie kapelana szpitalnego. Rzecznik zwróciła się¹⁹⁵ do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska, a także poinformowanie o aktualnej sytuacji dotyczącej zapewnienia świadczenia posług religijnych w zakładach służby zdrowia.

Minister przedstawił¹⁹⁶ w tej sprawie wyjaśnienia, które zostały uznane przez Rzecznika za wystarczające.

E. Ochrona godności człowieka

1. Dostępność brutalnych gier komputerowych dla dzieci i młodzieży

Rzecznik zwróciła uwagę na problem dostępności dla dzieci i młodzieży gier komputerowych o treściach przesyconych brutalnością i przemocą. Zgoda na korzystanie z rozrywek, w których zadawanie bólu, cierpienia i wyrafinowane zabijanie spełniają funkcje zabawy, stoi w sprzeczności z podstawowymi wartościami chronionymi przez Konstytucję, w szczególności zaś z koncepcją ochrony ludzkiej godności jako podstawy porządku prawnego. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji rolą państwa jest zapewnienie ochrony praw dziecka, zwłaszcza przed przemocą

¹⁹⁴ Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 217).

¹⁹⁵ RPO-746061-I/13 z 23 sierpnia 2013 r.

¹⁹⁶ Pismo z 18 września 2013 r.

okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Obowiązkiem państwa jest wspomaganie rodziców, którzy pomimo najlepszych chęci, często nie są w stanie zapewnić potrzebnej w takich sytuacjach ochrony. Nawet jeżeli całkowite wyeliminowanie tego rodzaju gier komputerowych ze sprzedaży mogłoby stanowić dla niektórych zbyt daleko posuniętą ingerencję w wolność działalności gospodarczej, rozwiązaniem mogłoby być **wprowadzenie prawnie regulowanej kontroli obrotu grami komputerowymi w zakresie tytułów, które ze względu na określone wątki nie powinny być dostępne dla konsumenta będącego dzieckiem lub nastolatkiem.** Jednym z tego rodzaju systemów jest Ogólnoeuropejski System Klasyfikacji Gier (PEGI), który powstał, aby pomóc rodzicom w podejmowaniu świadomych decyzji o zakupie gier komputerowych. System ten jest stosowany w znacznej części Europy. Oznaczenia PEGI zostały uznane za jedyne obowiązujące w Polsce, jednak w obecnym stanie prawnym, system ten jest jedynie pewnego rodzaju sugestią dla konsumenta. W Wielkiej Brytanii PEGI stało się prawnie obowiązującym systemem oznaczania gier komputerowych. Ponadto sprzedawcy mają obowiązek kontroli wieku kupujących. Rzecznik zwróciła się¹⁹⁷ do Ministra Gospodarki o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował¹⁹⁸, że przedstawiony przez Rzecznika problem został poddany procedurze konsultacji wewnątrz resortu oraz konsultacji z przedstawicielami Stowarzyszenia Producentów i Dystrybutorów Oprogramowania Rozrywkowego SPiDOR.

Aktualnie Rzecznik oczekuje na przedstawienie wspólnego stanowiska wskazanych podmiotów i – w zależności od jego treści – rozważy podjęcie dalszych działań w sprawie. Charakterystyczne jest przy tym, że brakuje zapowiedzi konsultacji ze stowarzyszeniami rodziców, z psychologami dziecięcymi czy organizacjami chroniącymi dzieci.

¹⁹⁷ RPO-751137-I/13 z 31 października 2013 r.

¹⁹⁸ Pismo z 21 listopada 2013 r.

F. Prawa wyborcze

1. Przeprowadzanie przedterminowych wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta

W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik przedstawiła wątpliwości dotyczące redakcji przepisu art. 474 Kodeksu wyborczego¹⁹⁹, odnoszące się do przeprowadzania przedterminowych wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Przepis art. 474 § 2 Kodeksu wyborczego stanowiący o przedterminowych wyborach wójta, odsyła do trybu przeprowadzania wyborów określonego w art. 371 Kodeksu wyborczego, który reguluje tryb zarządzania wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w „zwykłych” okolicznościach tj. wskutek upływu kadencji. Odesłanie to może sugerować, że wybory mogą zostać zarządzane wyłącznie wraz z upływem kadencji, co sprawiłoby, że sama instytucja wyborów przedterminowych pozostawałaby instytucją martwą. W toku prac legislacyjnych mogło dojść do omyłki redakcyjnej i zamiast odesłania do przepisu Kodeksu wyborczego regulującego tryb przeprowadzania wyborów przedterminowych do rad, znalazło się odesłanie do przepisu regulującego tryb przeprowadzania wyborów w związku z końcem kadencji rad. Skutkiem omyłki może być faktyczna niemożność zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów przedterminowych wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta w przypadku niezaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały rady gminy stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Omawiany problem nie odnosi się do obecnej kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jednak wydaje się aktualny, zważywszy na zbliżający się termin wyborów samorządowych na przełomie 2014 i 2015 roku. Rzecznik zwróciła się²⁰⁰ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika skierowane do Prezesa Rady Ministrów, Minister Administracji i Cyfryzacji przychylił się²⁰¹ do przedstawionej opinii o **błędzie ustawodawcy, polegającym na nieprawidłowym odesłaniu w przepisie ustawowym regulującym zarządzenie wyborów przedterminowych organu wykonawczego gminy.**

¹⁹⁹ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

²⁰⁰ RPO-743567-V/13 z 8 sierpnia 2013 r.

²⁰¹ Pismo z 11 września 2013 r.

Pogląd ten podziela również Państwowa Komisja Wyborcza. Obecnie „analizowane są możliwości sprawnego przeprowadzenia procesu legislacyjnego w celu usunięcia stwierdzonej wady regulacji ustawowej”.

Rzecznik monitoruje postęp prowadzonych prac.

2. Funkcjonowanie odrębnych obwodów głosowania

Rzecznik zwróciła uwagę na problematykę funkcjonowania odrębnych obwodów głosowania oraz związaną z tym konieczność wprowadzenia zmian legislacyjnych w ustawie o referendum lokalnym²⁰². Obwody odrębne pozwalają na stworzenie takich warunków organizacyjnych, by krąg osób korzystających z podmiotowych praw wyborczych był maksymalnie szeroki. Ich funkcjonowanie m.in. w zakładach opieki zdrowotnej, czy też domach pomocy społecznej umożliwia czynny udział w głosowaniu osobom z niepełnosprawnościami, osobom chorym, starszym, często mającym problemy z poruszaniem się. Jest to rozwiązanie stosowane na podstawie Kodeksu wyborczego w wyborach odbywających się na terenie kraju. Potrzeba tworzenia odrębnych obwodów głosowania jest w pełni uzasadniona, z tych samych względów, również w referendach lokalnych. W praktyce jednak obwody takie nie zawsze są ustanawiane. W Kodeksie wyborczym określono tryb tworzenia obwodów odrębnych w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w oddziałach zewnętrznych takich zakładów i aresztów. Tymczasem w ustawie o referendum lokalnym brak jest takich regulacji prawnych. Ustawa ta stanowi jedynie, że referendum przeprowadza się w stałych obwodach głosowania. Stąd też pojawiają się opinie, że tworzenie obwodów odrębnych w przypadku referendum lokalnego nie jest ustawowo nakazane. W związku z powyższym **należałoby wprowadzić do ustawy o referendum lokalnym przepisy wyraźnie wskazujące na konieczność tworzenia obwodów odrębnych**. Postulat Rzecznika w pełni poparła²⁰³ Państwowa Komisja Wyborcza. Rzecznik zwróciła się²⁰⁴ do

²⁰² Ustawa z 15 września 2000 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 706).

²⁰³ Pismo z 8 października 2013 r.

²⁰⁴ RPO-748842-I/13 z 20 listopada 2013 r.

Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmiku RP o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

7. Rozbieżności w stosowaniu prawa

1. Właściwość sądu penitencjarnego do rozpoznania skargi na decyzje organów postępowania wykonawczego

Rzecznik skierowała²⁰⁵ wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy sądem penitencjarnym właściwym do rozpoznania skargi na decyzje organów postępowania wykonawczego przewidzianej w art. 7 k.k.w. jest sąd aktualnego miejsca przebywania skazanego, czy też sąd miejsca wydania zaskarżonej decyzji?”.

Rzecznik w trakcie wykonywania swoich zadań spotkała się z ujawnionymi w orzecznictwie sądowym rozbieżnościami dotyczącymi tego, czy sądem penitencjarnym właściwym do rozpoznania skargi na decyzje organów postępowania wykonawczego jest sąd aktualnego miejsca przebywania skazanego, czy też sąd miejsca wydania decyzji, to jest miejsca przebywania skazanego w czasie zdarzenia omawianego w skardze. Zdaniem Rzecznika, oba poglądy znajdują szereg argumentów zarówno natury prawnej, jak również celowościowej, służącej zabezpieczeniu bądź usprawnieniu realizacji prawa osoby pozbawionej wolności do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd. **Występowanie wzajemnie sprzecznych linii orzeczniczych sądów, w tym również spory o właściwość, podważają zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa.** Nie sposób pominąć również funkcji gwarancyjnej art. 45 ust. 1 Konstytucji, który każdemu daje prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Właściwy sąd stanowi więc niezbędny składnik konstytucyjnego prawa jednostki do sądu.

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek Rzecznika i podjął²⁰⁶ następującą uchwałę: „Sądem miejscowo właściwym do rozpoznania skargi na decyzje organów wymienionych w art. 7 § 1 k.k.w., w sprawach dotyczących odbywania kary pozbawienia wolności, kary aresztu, kary porządkowej, środka przymusu skutkującego pozbawieniem wolności, wykonywania orzeczenia o warunkowym przedterminowym zwolnieniu oraz środka

²⁰⁵ RPO-709121-II/12 z 19 września 2013 r., sygn. akt I KZP 18/13.

²⁰⁶ Uchwała SN z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt I KZP 18/13.

zabezpieczającego polegającego na umieszczeniu w zakładzie zamkniętym, jest sąd penitencjarny (art. 7 § 2 k.k.w.), w którego okręgu skazany przebywa (art. 3 § 2 k.k.w.) w czasie wydania decyzji podlegającej zaskarzeniu”.

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

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek²⁰⁷ Rzecznika 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?”.

Sąd Najwyższy podjął²⁰⁸ następującą uchwałę: „Występek określony w art. 231 § 1 k.k. należy do kategorii **przestępstw z konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo**, a więc materialnych, znamienych skutkiem, którym jest wystąpienie niebezpieczeństwa powstania szkody w interesie publicznym lub prywatnym”. Tym samym Sąd Najwyższy podzielił stanowisko Rzecznika prezentowane w pytaniu prawnym.

3. Dopuszczalność stosowania konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego do oceny skutków upływu terminu zawitego, o którym mowa w przepisie Kodeksu cywilnego, przewidującym czasowe ograniczenie realizacji uprawnień z tytułu rękojmi za wady fizyczne przy sprzedaży rzeczy

Rzecznik skierowała²⁰⁹ wniosek do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na pytanie: „Czy jest dopuszczalne pominięcie skutków upływu terminu zawitego przewidzianego w art. 568 § 1 k.c. poprzez odwołanie się do konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.)?”.

²⁰⁷ Informacja RPO za 2012 r., str. 86.

²⁰⁸ Uchwała SN z 24 stycznia 2013 r., sygn. akt I KZP 24/12.

²⁰⁹ RPO-719159-IV/12 z 4 stycznia 2013 r.

Zgodnie z art. 5 k.c. nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony takie działanie lub zaniechanie uprawnionego, które jest sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem danego prawa lub zasadami współżycia społecznego. Z kolei przepis art. 568 § 1 k.c. przewiduje czasowe ograniczenie realizacji uprawnień z tytułu rękojmi za wady fizyczne przy sprzedaży rzeczy.

Pogląd przyjmujący możliwość zniweczenia (złagodzenia) skutków prawnych upływu terminu, ustanowionego w ramach art. 568 § 1 k.c., poprzez zastosowanie w realiach sprawy dyspozycji art. 5 k.c. został zaprezentowany w uchwale²¹⁰ Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1993 r. Odmienne stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku²¹¹ Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2004 r. Zapatrywanie wskazujące na niedopuszczalność wykorzystania konstrukcji nadużycia prawa przy uwzględnianiu skutków upływu terminów zawitych znalazło odzwierciedlenie w orzeczeniach sądów powszechnych. Zdaniem Rzecznika brak jest wystarczającego uzasadnienia normatywnego do stosowania art. 5 k.c. celem pominięcia skutków upływu terminu z art. 568 § 1 k.c. Rzecznik dostrzega argumenty, które przyświecają zapatrywaniom uznającym możliwość korygowania w sądowym procesie stosowania prawa skutków upływu terminów zawitych. W pewnych sytuacjach uwzględnienie skutków upływu terminu zawitego z art. 568 § 1 k.c. może budzić sprzeciw z punktu widzenia wymogów sprawiedliwościowych. Jednak wykładnia art. 5 k.c. przy uwzględnieniu potrzeb bezpieczeństwa obrotu jako istotnej wartości systemu prawa, nie pozwala na objęcie dyspozycją tegoż przepisu prawa sytuacji prawnej wytworzonej wskutek upływu terminu zawitego z art. 568 § 1 k.c. Jednoznaczne stanowisko Sądu Najwyższego może przyczynić się do urzeczywistnienia zasady pewności obrotu.

Sąd Najwyższy rozpoznał wniosek Rzecznika i podjął²¹² następującą uchwałę: „Przepis art. 5 k.c. nie ma zastosowania do upływu terminu przewidzianego w art. 568 § 1 k.c.”.

²¹⁰ Sygn. akt III CZP 8/93, OSNC 1993/9/153.

²¹¹ Sygn. akt II CK 270/03, LEX nr 479336.

²¹² Uchwała z 20 czerwca 2013 r., sygn. akt III CZP 2/13.

4. Zasady realizacji prawa członka spółdzielni mieszkaniowej do wglądu w umowy zawierane przez spółdzielnię z osobami trzecimi

Rzecznik złożyła²¹³ wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy osoba zatrudniona w spółdzielni mieszkaniowej jest osobą trzecią w rozumieniu art. 8¹ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych²¹⁴ w związku z art. 18 § 3 ustawy Prawo spółdzielcze²¹⁵, także wówczas, gdy pozostaje z tą spółdzielnią w stosunku członkostwa?”.

Na tle wpływających skarg Rzecznik dostrzegła rozbieżność stanowisk sądów powszechnych w kwestii uznania osoby zatrudnionej w spółdzielni za osobę trzecią w stosunku do spółdzielni, w szczególności w sytuacji, gdy pracownik ten jest członkiem spółdzielni. Przepisy art. 18 § 2 pkt 3 Prawa spółdzielczego oraz art. 8¹ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych statuują **prawo członka do wglądu** (uzyskania kopii) **wyłącznie umów z osobami trzecimi**. W konsekwencji, jeżeli osoba zawierająca umowę nie jest „osobą trzecią”, to członek spółdzielni nie ma ustawowo zagwarantowanego prawa wglądu w umowę. Nie może zatem skutecznie żądać, aby sąd rejestrowy zobowiązał spółdzielnię do udostępnienia umowy na podstawie art. 18 § 3 Prawa spółdzielczego. Zdaniem Rzecznika, pracownik spółdzielni, niezależnie od tego, czy jest członkiem spółdzielni, działając w charakterze jej pracownika i w tym charakterze zawierając umowy ze spółdzielnią, jest „osobą trzecią”. Wykładnia przepisów pozwala na uznanie za „osobą trzecią” każdą osobę, która zawarła ze spółdzielnią umowę o pracę lub inną umowę dotyczącą zatrudnienia. Celem omawianych przepisów było bowiem zapewnienie realnej ochrony członkom spółdzielni mieszkaniowych poprzez przyznanie im skutecznych środków kontroli działalności spółdzielni.

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek Rzecznika i podjął²¹⁶ następującą uchwałę: **„Członek spółdzielni mieszkaniowej, będący jej pracownikiem, jest osobą trzecią w rozumieniu art. 8¹ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych”**.

²¹³ RPO-696122-IV/12 z 21 lutego 2013 r., sygn. akt III CZP 21/13.

²¹⁴ Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 116, poz. 1119, z późn. zm.).

²¹⁵ Ustawa z 16 września 1982 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, z późn. zm.).

²¹⁶ Uchwała SN z 13 sierpnia 2013 r., sygn. akt III CZP 21/13.

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

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądowym Rzecznik skierowała w 2012 r. wniosek²¹⁷ 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?”.

Sąd Najwyższy postanowił²¹⁸ odmówić podjęcia uchwały.

6. *Tryb zaskarżenia przez stronę postępowania bezpodstawnego pozostawienia podania bez rozpoznania*

Rzecznik skierowała²¹⁹ wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy nieuprawnione pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.) jest inną czynnością z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²²⁰ (p.p.s.a), czy też stanowi beczynność, na którą służy skarga stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 8 tej ustawy?”.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego występują rozbieżności, co do trybu, w jakim strona postępowania powinna podejmować obronę swoich słusznych interesów przed bezpodstawnym pozostawieniem podania bez rozpoznania. Źródłem tych rozbieżności są kontrowersje wokół charakteru czynności z art. 64 § 2 k.p.a. i możliwości zaliczenia jej do czynności podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W ocenie Rzecznika, pozostawienie podania bez rozpoznania nie stanowi czynności zaskarżalnej do sądu administracyjnego na podstawie powyższego przepisu. Prawo do zakwestionowania legalności pozostawienia podania bez rozpoznania może być natomiast realizowane w trybie art. 37 § 1 k.p.a., czyli w drodze złożenia

²¹⁷ Informacja RPO za 2012 r., str. 87.

²¹⁸ Postanowienie z 22 marca 2013 r., sygn. akt III CZP 85/12.

²¹⁹ RPO-725171-IV/13 z 20 lutego 2013 r., sygn. akt I OPS 2/13.

²²⁰ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.).

zażalenia do organu wyższego stopnia, a następnie – w razie nieuwzględnienia zażalenia – w drodze skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność, na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Zdaniem Rzecznika powyższy tryb jest bardziej korzystny dla skarżących i lepiej zabezpiecza ich interesy. Przede wszystkim, sprawa pozostawienia podania bez rozpoznania może zostać załatwiona już na poziomie wewnątrzadministracyjnym. Ponadto skarga na bezczynność nie jest limitowana żadnym terminem.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i podjął²²¹ następującą uchwałę: **„Na pozostawienie podania bez rozpoznania przysługuje skarga na bezczynność organu, stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”**.

7. Przychód pracowników z uczestnictwa w imprezach integracyjnych

Rzecznik skierowała²²² wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy sfinansowane przez pracodawcę koszty udziału pracowników w imprezie integracyjnej, których wartość nie jest wolna od podatku dochodowego od osób fizycznych, na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 11 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych²²³, stanowią dla pracowników, którym umożliwiono udział w tej imprezie, przychód z innego nieodpłatnego świadczenia, w rozumieniu art. 12 ust. 1 tej ustawy, oraz o rozstrzygnięcie, czy w sytuacji, gdy wartości świadczeń udostępnionych podczas imprezy integracyjnej i sfinansowanych przez pracodawcę nie można przyporządkować do świadczeń uzyskiwanych (otrzymanych) przez konkretnego pracownika, możliwe jest ustalenie – na podstawie art. 11 ust. 2a pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – w odniesieniu do konkretnego pracownika kwoty przychodu z innego nieodpłatnego świadczenia, w rozumieniu art. 12 ust. 1 tej ustawy?”.

Ustalenie przychodu z nieodpłatnego świadczenia po stronie pracownika biorącego udział w imprezie integracyjnej jest rozbieżnie interpretowane przez sądy administracyjne. Niektóre sądy uznają, że już sama możliwość

²²¹ Uchwała z 3 września 2013 r., sygn. akt I OPS 2/13.

²²² RPO-727170-V/13 z 17 maja 2013 r., sygn. akt II FPS 3/13.

²²³ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2012r., poz. 361, z późn. zm.).

udziału w imprezie integracyjnej finansowanej przez pracodawcę przesądza o konieczności rozpoznania przychodu ze stosunku pracy po stronie pracownika; inne sądy stoją na stanowisku, że dopiero w sytuacji otrzymania przez pracownika konkretnego świadczenia i możliwości ustalenia skonkretyzowanego przychodu powstaje konieczność pobrania przez pracodawcę podatku dochodowego od osób fizycznych.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik stwierdziła, że dla powstania przychodu z tytułu świadczeń w naturze i innych nieodpłatnych świadczeń nie jest wystarczające postawienie ich do dyspozycji, konieczne jest otrzymanie tych świadczeń przez ich odbiorcę. Ponadto w sytuacji, gdy wartości świadczeń udostępnionych podczas imprezy integracyjnej i sfinansowanych przez pracodawcę nie można przyporządkować do świadczeń uzyskiwanych (otrzymanych) przez konkretnego pracownika, nie jest możliwe ustalenie w odniesieniu do danego pracownika kwoty przychodu z nieodpłatnego świadczenia.

W dniu 21 października 2013 r. odbyło się posiedzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozpoznania wniosku Rzecznika, na którym **NSA postanowił zawiesić postępowanie do czasu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego skierowanego przez NSA w dniu 21 października 2013 r., w sprawie o sygn. akt II FSK 2797/11.**

8. Zakres udostępnienia treści umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej

Rzecznik skierowała²²⁴ wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy nałożenie na Narodowy Fundusz Zdrowia obowiązku zamieszczenia na stronie internetowej wyłącznie informacji, o których mowa w art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²²⁵ oznacza, że do informacji niewymienionych w tym przepisie nie stosuje się ustawy o dostępie do informacji publicznej²²⁶?”.

²²⁴ RPO-722870-V/13 z 22 maja 2013 r., sygn. akt I OPS 8/13.

²²⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

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

W kierowanych do Rzecznik skargach pojawiła się kwestia udostępniania obywatelom treści umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawieranych przez Narodowy Fundusz Zdrowia z podmiotami leczniczymi. Wprawdzie art. 135 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych ustanawia jawność tych umów, jednak art. 135 ust. 2 tej ustawy przewiduje, że Narodowy Fundusz Zdrowia realizuje zasadę jawności umów poprzez zamieszczanie na swojej stronie internetowej informacji o każdej zawartej umowie (informacji, która nie zawiera wszystkich elementów umowy).

Na gruncie drugiego z powołanych przepisów pojawiły się rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Część składów orzekających uznawała go za przepis szczególny względem regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej i stwierdzała, że nie można udostępniać elementów niewskazanych w tym przepisie. Zgodnie z drugą występującą linią orzeczniczą, art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych ustanawia jedynie szczególną formę udostępniania niektórych z elementów informacji publicznej, jaką stanowi umowa o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej – pozostałe zaś elementy udostępniane są na wniosek w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i podjął²²⁷ następującą uchwałę: „Nałożenie na Narodowy Fundusz Zdrowia obowiązku zamieszczenia na stronie internetowej wyłącznie informacji, o których mowa w art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie oznacza, że do informacji niewymienionych w tym przepisie nie stosuje się ustawy o dostępie do informacji publicznej”.
Dzięki temu **nie może obecnie budzić wątpliwości prawo obywateli do zapoznania się z pełną treścią umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej.**

²²⁷ Uchwała NSA z 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 8/13.

9. Podstawa opodatkowania wniesienia wkładu niepieniężnego do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością

Rzecznik skierowała²²⁸ wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2009 r., w przypadku dokonania czynności powodującej powstanie obowiązku podatkowego na gruncie przepisów ustawy o podatku od towarów i usług²²⁹, polegającej na wniesieniu do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wkładu niepieniężnego, niestanowiącego przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, podstawą opodatkowania tego aportu będzie suma nominalnej wartości udziałów stanowiąca kwotę należną w rozumieniu art. 29 ust. 1 tej ustawy, czy też wartość rynkowa towarów lub usług pomniejszona o kwotę podatku, stosownie do art. 29 ust. 9 tej ustawy?”

W obecnie obowiązującym stanie prawnym, wnoszenie aportów do spółek prawa handlowego i cywilnego podlega – co do zasady – opodatkowaniu podatkiem od towarów usług na zasadach ogólnych, jeśli wnoszącym aport jest podatnik VAT. Wniesienie wkładu niepieniężnego nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, gdy przedmiotem aportu jest przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część. **W ocenie Rzecznika w przypadku wniesienia wkładu niepieniężnego do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a więc czynności, dla której nie jest określana cena, podstawą opodatkowania tego aportu, gdy zgodnie z przepisami ustawy o podatku od towarów i usług powstaje obowiązek podatkowy w odniesieniu do tej czynności, w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2009 r., będzie wartość rynkowa towarów lub usług pomniejszona o kwotę podatku.**

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu posiedzenia przez Naczelnego Sąd Administracyjny.

²²⁸ RPO-725990-V/13 z 29 lipca 2013 r., sygn. akt II FPS 6/13.

²²⁹ Ustawa z 11 marca 2004 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, z późn. zm.).

10. Wnioski o udzielenie ochrony tymczasowej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Rzecznik skierowała²³⁰ wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy sąd administracyjny orzekając o udzieleniu ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²³¹ jest zobowiązany uwzględnić, oprócz wniosku skarżącego, materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy?”.

Na tle skarg badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący wymogów, jakie powinny być spełnione przez składających wnioski o udzielenie ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z tym przepisem, po przekazaniu sądowi skargi, sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części zaskarżonego aktu lub czynności administracyjnych, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Instytucja wskazana w tym przepisie nazywana jest ochroną tymczasową. Sądy administracyjne prezentowały rozbieżne stanowiska dotyczące przedmiotowego zagadnienia. W ocenie Rzecznika uzasadnione jest twierdzenie, iż sąd administracyjny wydając orzeczenie powinien rozstrzygać zarówno na podstawie wniosku skarżącego, jak i materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy i ocenić, czy występują przesłanki do udzielenia ochrony tymczasowej. **Ciężar uprawdopodobnienia przesłanek nie spoczywa na skarżącym.**

Naczelny Sąd Administracyjny wyznaczył termin posiedzenia w tej sprawie na dzień 17 lutego 2014 r.

²³⁰ RPO-720019-V/12 z 23 sierpnia 2013 r., sygn. akt II FPS 9/13.

²³¹ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.).

11. Dopuszczalność zaskarżenia potwierdzenia (odmowy potwierdzenia) skierowania na leczenie uzdrowiskowe

Rzecznik skierowała²³² wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy czynność potwierdzenia skierowania bądź odmowy potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe, podejmowana na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy o świadczeniach z opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²³³, jest czynnością z zakresu administracji publicznej podlegającą kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²³⁴?”.

W ocenie Rzecznika potwierdzenie (odmowa potwierdzenia) skierowania na leczenie uzdrowiskowe jest podejmowane w indywidualnej sprawie określonego podmiotu i dotyczy potwierdzenia uprawnienia tego podmiotu do ochrony zdrowia wynikającego z Konstytucji, skonkretyzowanego w przepisach ustawy o świadczeniach z opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. **Od jednostronnego działania dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ zależy, czy uprawniony podmiot skorzysta z przysługującego mu leczenia uzdrowiskowego.** Biorąc pod uwagę powyższe, jest to czynność z zakresu administracji publicznej, która została poddana kontroli sądu administracyjnego. Tylko taki sposób wykładni analizowanego przepisu pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą prawa do sądu oraz kreującymi to prawo postanowieniami ratyfikowanych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego. Rozstrzygnięcia indywidualne odnoszące się do praw jednostki, które są objęte gwarancją konstytucyjną, nie mogą być pozostawione poza skuteczną kontrolą sądową.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i podjął²³⁵ uchwałę: „Potwierdzenie skierowania na leczenie uzdrowiskowe jest czynnością z zakresu administracji publicznej, podlegającą kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Odmowa potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe nie jest czynnością z

²³² RPO-740411-V/13 z 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II GPS 2/13.

²³³ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

²³⁴ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).

²³⁵ Uchwała NSA z 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II GPS 2/13.

zakresu administracji publicznej, podlegającą kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”. W uzasadnieniu Sąd stwierdził, że **odmowa potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe powinna mieć formę decyzji administracyjnej.**

12. Legalizacja „dawnych” samowoli budowlanych

Rzecznik przystąpiła²³⁶ do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, zainicjowanego pytaniem prawnym Prokuratora Generalnego. Przedstawione zagadnienie prawne dotyczyło właściwej interpretacji art. 37 (dawnego) prawa budowlanego z 1974 r., tj. przepisu nakazującego rozbiórkę samowoli budowlanej, o ile narusza ona m.in. przepisy planistyczne. Rozbieżność w orzecznictwie pojawiła się w sprawach dotyczących legalizacji budowli sprzed wielu lat: czy obecnie prowadząc takie postępowanie należy brać pod uwagę regulacje ówczesne (które mogły przecież ulec zmianie), czy te obowiązujące obecnie. Rzecznik w swoim stanowisku zaprezentowała rozwiązanie pośrednie, a mianowicie, że przepisy o planowaniu przestrzennym w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 roku Prawo budowlane, to przepisy obowiązujące w dacie realizacji procesu budowlanego, chyba że przepisy o planowaniu przestrzennym obowiązujące w dacie orzekania są korzystniejsze dla inwestora, który dopuścił się samowoli budowlanej. W podjętej uchwale²³⁷ Sąd stwierdził, że w przedmiotowych sprawach należy uwzględnić stan prawny obowiązujący w dacie realizacji procesu inwestycyjnego, ale organ orzekający może wziąć pod uwagę zmiany, jakie zaszły od tego czasu w planach zagospodarowania przestrzennego.

13. Skarga na bezczynność SKO w sprawie dotyczącej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości

Rzecznik przystąpiła²³⁸ do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, w którym skład zwykły tego sądu przekazał składowi powiększonemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, a mianowicie, czy w

²³⁶ RPO-752462-IV/13 z 9 grudnia 2013r.

²³⁷ Uchwała NSA z 16 grudnia 2013r., sygn. akt II OPS 2/13.

²³⁸ RPO-751142-IV/13 z 21 października 2013 r.

sprawie z wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości dopuszczalna jest skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rzecznik przedstawiła stanowisko, zgodnie z którym taka skarga przysługuje w opisanej kategorii spraw. Takie też stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w podjętej uchwale²³⁹.

14. Realizacja uprawnień emerytowanych funkcjonariuszy Policji do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego

Omówienie w rozdziale „Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych”.

²³⁹ Uchwała NSA z 25 listopada 2013r., sygn. akt I OPS 12/13.

8. Zagadnienia z zakresu prawa pracy

A. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia

1. Zasady rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych, uregulowanych w pragmatykach pracowniczych

Od stycznia 2009 r. Rzecznik sygnalizuje właściwym organom rządowym problem konieczności nowelizacji kilku ustaw tzw. pragmatyk pracowniczych, dotyczący zasad rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych. W przepisach ustawy o służbie cywilnej²⁴⁰ brakuje np. unormowania umożliwiającego rekompensowanie członkom korpusu służby cywilnej pracy w godzinach nadliczbowych. Projekt nowelizacji ustawy o służbie cywilnej, przewidujący rekompensatę dla urzędników i pracowników za pracę w godzinach ponadwymiarowych, jest przesuwany do kolejnych planów legislacyjnych rządu. Zaniechanie prac nad zmianą przepisów w omawianym zakresie jest trudne do zaakceptowania, ponieważ obowiązujący stan prawny pozostaje w sprzeczności z Europejską Kartą Społeczną.

Niezgodność ta polega na tym, że w pragmatykach nie rekompensuje się godzin przepracowanych nadliczbowo ani wynagrodzeniem, ani czasem wolnym w zwiększonym wymiarze. Podobny problem dotyczy potrzeby nowelizacji przepisu ustawy o służbie zagranicznej²⁴¹, regulującego obowiązek pracy poza normalnymi godzinami pracy. Rzecznik kwestionował również przepis ustawy o pracownikach samorządowych²⁴², regulujący kwestię rekompensowania tym pracownikom pracy w godzinach nadliczbowych w sposób mniej korzystny, niż wynika to z Europejskiej Karty Społecznej. Rzecznik zwróciła się²⁴³ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o wydanie stosownych poleceń, zobowiązujących właściwe służby do wprowadzenia zmian przepisów we wskazanym zakresie.

Problem prawa pracownika samorządowego do dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych został niedawno poddany analizie przez Trybunał Konstytucyjny przy rozpoznaniu pytania prawnego²⁴⁴. 21 stycznia 2014 r.

²⁴⁰ Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 170, poz. 1218, z późn. zm.).

²⁴¹ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 128, poz. 1403, z późn. zm.).

²⁴² Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.).

²⁴³ RPO-543340-III/06 z 9 kwietnia 2013 r.

²⁴⁴ P 26/12.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie, w jakim dotyczy pracowników samorządowych zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r.

Główny zarzut niekonstytucyjności dotyczył jednak zróżnicowania prawa do wynagrodzenia za pracę wykonaną w godzinach nadliczbowych pracowników samorządowych oraz pozostałych pracowników, nie mających statusu pracowników samorządowych, a podlegających przepisom kodeksu pracy. W rozstrzygnięciu zagadnienia konstytucyjności zakwestionowanych przepisów Trybunał Konstytucyjny odwołał się także do brzmienia art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, w tym do ustaleń Komitetu Niezależnych Ekspertów, który dokonuje oceny sposobu wykonania przyjętych przez umawiające się państwa, zobowiązań wynikających z EKS. Trybunał podkreślił, że art. 4 ust. 2 EKS dotyczy wszystkich pracowników, z wyjątkiem „przypadków szczególnych”. W ramach wykładni EKS, Komitet Niezależnych Ekspertów uznał za zgodne z art. 4 ust. 2 EKS pozbawienie prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zajmujących stanowiska kierownicze (głównie z uwagi na ich, z reguły, wysokie wynagrodzenie) oraz funkcjonariuszy publicznych. Jeżeli chodzi o tę drugą grupę, Komitet Niezależnych Ekspertów podkreślił, że nie jest dopuszczalne pozbawienie dodatku wszystkich pracowników sektora publicznego, a jedynie „wysokich funkcjonariuszy publicznych”.

Po analizie pisemnego uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik rozważył możliwość dalszych działań w zakresie regulacji pracy w godzinach nadliczbowych przewidzianych w pragmatykach pracowniczych.

2. Zróżnicowanie uprawnień radców prawnych do dodatkowego wynagrodzenia w zależności od statusu pracodawcy

Art. 22⁴ ust. 2 ustawy o radcach prawnych²⁴⁵ przewiduje obowiązek zawierania dodatkowej umowy cywilnoprawnej przez radców prawnych

²⁴⁵ Ustawa z 6 lipca 1982 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, z późn. zm.).

wykonujących zawód w państwowych jednostkach sfery budżetowej w przypadku woli uzyskania dodatkowego wynagrodzenia w postaci części kosztów zastępstwa sądowego zasądzonych na rzecz strony przez nich zastępowanej lub przyznanych jej w ugodzie, postępowaniu polubownym, arbitrażu zagranicznym lub w postępowaniu egzekucyjnym, ściągniętych od strony przeciwnej. Wobec radców prawnych wykonujących swój zawód w ramach stosunku pracy, którego stroną jest podmiot prywatny, brak jest analogicznego obowiązku. Tymczasem art. 64 ust. 2 Konstytucji gwarantuje równą dla wszystkich ochronę praw majątkowych, do których zalicza się również prawo do wynagrodzenia. W ocenie Rzecznika trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie wprowadzonego zróżnicowania uprawnienia do nabywania przez radcę prawnego dodatkowego wynagrodzenia w zależności od statusu pracodawcy, u którego jest zatrudniony. Rzecznik zwróciła się²⁴⁶ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie odpowiedniej zmiany ustawy o radcach prawnych. Jednocześnie Rzecznik zwróciła się do Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych z prośbą o zajęcie stanowiska dotyczącego przedmiotowego zagadnienia. Po dokonaniu analizy obowiązujących przepisów oraz ich stosowania w praktyce, w ocenie KRRP konieczna jest zmiana treści art. 22⁴ ust. 2 ustawy o radcach prawnych, bądź co najmniej skreślenie w jej obecnym brzmieniu ust. 2 zdania drugiego. Mając na uwadze jasność regulacji, która nie powinna budzić dalszych wątpliwości interpretacyjnych KRRP opowiada się za zmianą treści powyższego przepisu poprzez nadanie nowego brzmienia.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister zapowiedział²⁴⁷ podjęcie prac legislacyjnych ukierunkowanych na zrównanie sytuacji prawnej radców prawnych w odniesieniu do uprawnienia do dodatkowego wynagrodzenia z tytułu zastępstwa sądowego bez względu na podmiot, w którym zatrudniony jest dany radca prawny.

Powyższy problem pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika.

²⁴⁶ RPO-679319-I/11 z 6 czerwca 2013 r.

²⁴⁷ Pismo z 26 lipca 2013 r.

B. Bezrobocie

1. Stan prac legislacyjnych związanych z wnioskowanymi przez Rzecznika zmianami w niektórych ustawach regulujących problemy zatrudnienia

W związku z otrzymywanymi skargami Rzecznik zwróciła się²⁴⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przekazanie informacji o aktualnym stanie prac legislacyjnych związanych z postulowanymi zmianami w niektórych ustawach regulujących problemy zatrudnienia. Jeden ze zgłoszonych problemów dotyczył „niemożności” nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osobę, która w okresie poprzedzającym dzień rejestracji w powiatowym urzędzie pracy prowadziła pozarolniczą działalność i w związku z brzmieniem art. 104b ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁴⁹ nie opłacała (nie mogła opłacać) składek na Fundusz Pracy. Pozostałe kwestie to zmiana brzmienia art. 73 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy poprzez wprowadzenie wydłużonego 12-miesięcznego okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych samotnie wychowujących dziecko, wprowadzenie do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy 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, a także wprowadzenie w ustawie o świadczeniach przedemerytalnych²⁵⁰ zmian, których efektem byłoby umożliwienie nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego osobom współpracującym przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej.

Minister poinformował²⁵¹, że wydłużenie okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych do 12 miesięcy dla osób samotnie wychowujących dziecko oraz zaliczanie okresu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej przez kobiety powyżej 55 roku życia i mężczyzn powyżej 60 roku życia do okresu uprawniającego do uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych przewidziane zostały w projekcie założeń do ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych

²⁴⁸ RPO-690158-III/11 z 16 stycznia 2013 r.

²⁴⁹ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.).

²⁵⁰ Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 120, poz. 1252, z późn. zm.).

²⁵¹ Pismo z 1 lutego 2013 r.

ustaw. W projekcie tym znajdzie się postulowana zmiana ustawy o świadczeniach przedemerytalnych dotycząca umożliwienia nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego osobom współpracującym przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej. Projekt ten w dniu 19 listopada 2013 r. wpłynął do Sejmu²⁵². Zapewnienie kobiecie dłuższego okresu po porodzie, w którym nie może zostać pozbawiona statusu bezrobotnego, wprowadzono ustawą o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw²⁵³. Ustawą tą zmieniono brzmienie art. 33 (m.in. poprzez dodanie ust. 4g) ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁵⁴. Po wprowadzeniu tych zmian starosta nie może pozbawić statusu bezrobotnego:

- 1) kobiety po urodzeniu dziecka,
- 2) bezrobotnego po przyjęciu dziecka na wychowanie i wystąpieniu do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie przysposobienia dziecka lub po przyjęciu dziecka na wychowanie jako rodzina zastępcza, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej – z uwagi na brak zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia spowodowany opieką nad tym dzieckiem przez okres, przez który przysługiwałby im, zgodnie z odrębnymi przepisami, zasiłek macierzyński w okresie urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego, z wyłączeniem przypadku złożenia wniosku o pozbawienie tego statusu przez samego bezrobotnego.

Bez wprowadzenia tego uregulowania o charakterze *lex specialis* kobieta po urodzeniu dziecka, a także kobieta/mężczyzna po wzięciu dziecka na wychowanie z uwagi na sprawowanie opieki nad dzieckiem i tym samym pozostawanie w stanie braku gotowości do podjęcia pracy – także w okresie urlopu rodzicielskiego – zostaliby pozbawieni statusu bezrobotnego.

²⁵² Druk sejmowy nr 1949

²⁵³ Ustawa z 28 maja 2013 r. (Dz. U. poz. 675).

²⁵⁴ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 674 z późn. zm.).

2. Sytuacja zwolnionych z pracy nauczycieli szkół publicznych

Rzecznik zwróciła uwagę na problem zwolnień z pracy nauczycieli szkół publicznych, przeprowadzanych z powodu likwidacji czy też przekształcenia placówek oświatowych lub w związku z nową podstawą programową obowiązującą w szkołach ponadgimnazjalnych. Z danych Ministerstwa Edukacji Narodowej wynika, że od września 2013 r. straci pracę ok. 7 tysięcy nauczycieli, podobnie jak w zeszłym roku. Problem ten dotyczy całego kraju, szkół wszystkich typów oraz nauczycieli wszystkich przedmiotów. Zmniejszająca się liczba uczniów nie pozwala na utrzymanie dotychczasowej sieci placówek oświatowych w niezmiennym kształcie. Skala problemu oraz fakt, że dotyczy on osób z cennym doświadczeniem zawodowym sprawiają, że w pomoc zwalnianym nauczycielom powinny zaangażować się organy państwa. Rzecznik otrzymywała wiele skarg uczniów i ich rodziców wskazujących na problemy, których przyczyną jest brak dostatecznej liczby nauczycieli, takie, jak brak miejsc w świetlicach, brak zajęć wyrównawczych, czy dodatkowych. Rodzice zwracali też uwagę na przepełnione klasy oraz brak nauczycieli wspierających uczniów niepełnosprawnych. Rzecznik zwróciła się²⁵⁵ do Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie podjęcia działań umożliwiających nauczycielom pozostanie w zawodzie lub podjęcie innej pracy zgodnie z kwalifikacjami, a w sytuacji, w której byłoby to niemożliwe, odpowiednie przekwalifikowanie i podjęcie pracy w innym zawodzie. Rzecznik zaproponowała także rozważenie powołania międzyresortowego zespołu monitorującego sytuację zwolnionych nauczycieli na rynku pracy i udzielającego im koniecznego wsparcia.

Minister Pracy i Polityki Społecznej zapewnił²⁵⁶, że na bieżąco monitoruje sytuację bezrobotnych nauczycieli na rynku pracy. „Na obecnym etapie nie uznaje za konieczne powoływanie międzyresortowego zespołu ds. monitorowania sytuacji zwolnionych nauczycieli na rynku pracy”. Mając na uwadze trudną sytuację bezrobotnych nauczycieli Minister zwrócił się na początku roku do Starostów Powiatów, Prezydentów Miast, Burmistrzów oraz Wójtów z prośbą, aby nauczycieli, którzy zarejestrują się w

²⁵⁵ RPO-747640-I/13 z 10 września 2013 r.

²⁵⁶ Pismo z 3 października 2013 r.

powiatowych urzędach pracy objąć działaniami mającymi na celu pomoc w podjęciu zatrudnienia lub uzyskaniu nowych kwalifikacji zwiększających szanse na rynku pracy. Dodatkowo wskazał rozważenie możliwości kierowania zwalnianych nauczycieli do pracy w przedszkolach czy też jednostkach, które powstały w związku z wprowadzeniem ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Dla zwalnianych nauczycieli, podobnie jak dla wszystkich innych grup zawodowych, dostępne są instrumenty rynku pracy przewidziane ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W przypadku osób, którym niezbędne jest wsparcie niestandardowe, urzędy pracy mogą przygotować program specjalny, który umożliwi wspieranie zatrudnienia bezrobotnych i poszukujących pracy, w sposób uwzględniający indywidualne potrzeby tych osób.

Minister Edukacji Narodowej podkreślił²⁵⁷, że na bieżąco monitorowane są zmiany liczby nauczycieli. Zwolnienia nauczycieli są efektem wieloletniego procesu zmniejszania liczby uczniów, któremu nie towarzyszył proporcjonalny spadek liczby nauczycieli. Wynika to przede wszystkim z sytuacji demograficznej Polski. W związku z procesem objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym będzie wzrastać zapotrzebowanie na nauczycieli z kwalifikacjami do edukacji wczesnoszkolnej, zwłaszcza w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016. Od 1 września 2012 r. w szkołach ponadgimnazjalnych obowiązuje nowa podstawa programowa. Wprowadzone zmiany polegają m.in. na obowiązku realizacji przez uczniów wybranych przedmiotów w zakresie rozszerzonym. Stan zatrudnienia nauczycieli w konkretnej szkole zależy od oferowanej przez szkołę listy przedmiotów realizowanych w zakresie rozszerzonym. Ostateczne decyzje dotyczące organizacji nauczania w szkole, w tym zatrudnienia nauczycieli, należą do dyrektora.

²⁵⁷ Pismo z 11 października 2013 r.

C. Inne

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

Na gruncie stosowania przepisów ustawy o emeryturach pomostowych²⁵⁸ pojawił się problem zakresu kompetencji, jakie przysługują organom Państwowej Inspekcji Pracy w związku z rozpoznawaniem spraw na skutek zgłoszenia przez pracownika wniosku o umieszczenie w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Tego rodzaju uprawnienie pracownicze wynika wprost z przepisu ustawy o emeryturach pomostowych, który stanowi, że w przypadku nieumieszczenia w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, za których jest przewidziany obowiązek opłacania składek na FEP, pracownikowi przysługuje skarga do Państwowej Inspekcji Pracy. Zgodnie z ustawą o Państwowej Inspekcji Pracy²⁵⁹, właściwe organy Państwowej Inspekcji Pracy są uprawnione do nakazania pracodawcy umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, wykreślenia go z ewidencji oraz do sporządzenia korekty wpisu w ewidencji. W opinii Rzecznika **brak możliwości władczej ingerencji organów Państwowej Inspekcji Pracy w sprawie umieszczenia pracownika w ewidencji, niesie ryzyko narastania sytuacji spornych w fazie ubiegania się pracowników o przyznanie prawa do emerytury pomostowej.** Rzecznik zwróciła się²⁶⁰ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o rozpatrzenie możliwości określenia władczych kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy przy rozpoznawaniu spraw na skutek zgłoszenia przez pracownika wniosku o umieszczenie w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Minister nie podzielił²⁶¹ poglądu Rzecznika o konieczności nowelizacji przepisów ustawy o emeryturach pomostowych w zakresie zmiany uprawnień

²⁵⁸ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. (Dz.U. Nr 237, poz. 1656, z późn. zm.).

²⁵⁹ Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 404).

²⁶⁰ RPO-748225-III/13 z 1 października 2013 r.

²⁶¹ Pismo z 20 grudnia 2013 r.

Państwowej Inspekcji Pracy. W ocenie Ministra obowiązująca regulacja „umożliwia skuteczną realizację zadań Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie kontroli ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze”.

Rzecznik rozważy możliwość dalszych działań w tej sprawie po otrzymaniu dodatkowych wyjaśnień od Głównego Inspektora Pracy.

9. Egzamininy zawodowe i prawo wykonywania zawodu. Zawody zaufania publicznego

1. Zwolnienia ze służby w Policji i Państwowej Straży Pożarnej z powodu stwierdzenia zachorowania na przewlekłe zapalenie wątroby lub AIDS, bez względu na stan zdrowia

Rzecznik skierowała²⁶² wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów – załączników rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych²⁶³, w zakresie, w jakim powodują uznanie funkcjonariusza Policji/strażaka za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu zachorowania na przewlekłe zapalenie wątroby oraz zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) lub nosicielstwo wirusa HIV. Konsekwencją stwierdzenia całkowitej niezdolności do służby jest zwolnienie ze służby. Zaskarżona regulacja stanowi nieproporcjonalne ograniczenie dostępu do służby publicznej. Minimalizacja ryzyka zakażenia może być osiągnięta, przynajmniej w niektórych wypadkach, przeniesieniem na inne stanowisko. Wystarczającą gwarancją ochrony zdrowia publicznego i praw osób trzecich byłoby pozostawienie możliwości oceny przydatności do służby komisjom lekarskim, które powinny uwzględniać zarówno aktualny stan zdrowia funkcjonariusza, jak i zakres czynności związanych ze stanowiskiem, na którym do tej pory pełnił służbę. Przyjęte rozwiązania pozostają także w rażącej sprzeczności z podstawową wartością konstytucyjną, jaką jest godność człowieka. Diagnoza lekarska stwierdzająca zakażenie wirusem HIV/HCV/AIDS prowadzi do mechanicznego wykluczania takich osób, bez względu na ich przydatność do służby, stan zdrowia, a także niezależnie od okoliczności zarażenia np. w związku z pełnioną służbą. Paradoksalnie, omawiane rozwiązania prawne mogą mieć negatywne skutki uboczne, jeżeli chodzi o zapobieganie zakażeniom. Automatyczne usuwanie ze służby osób zakażonych wirusem HIV/HCV/AIDS powoduje, że będą się oni starali ukryć fakt zakażenia, aby jak najdłużej pozostać w służbie.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i orzekł²⁶⁴, że: przepisy – załączników rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie

²⁶² RPO-691690-III/12 z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt U 5/13.

²⁶³ Rozporządzenie z 9 lipca 1991 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 79, poz. 349, z 1992 r. Nr 83, poz. 425, z 1995 r. Nr 146, poz. 712, z 2009 r. Nr 202, poz. 1568).

²⁶⁴ Wyrok TK z 10 grudnia 2013 r., sygn. akt U 5/13.

właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, w zakresie, w jakim powodują uznanie funkcjonariusza Policji/strażaka za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu zachorowania na przewlekłe zapalenie wątroby oraz zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) lub nosicielstwo wirusa HIV bez względu na stan zdrowia, są niezgodne z Konstytucją.

Rzecznik podzielając w całości stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, co do konieczności pilnego podjęcia prac legislacyjnych nad rozporządzeniem, do czasu uchwalenia ewentualnej ustawy, **podkreśliła potrzebę niezwłocznej weryfikacji wykazów chorób i ułomności stanowiących załączniki do zaskarżonego rozporządzenia.** Rzecznik zwróciła się²⁶⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

2. Wymagania, jakim powinien odpowiadać kandydat na stanowisko dyrektora szkoły publicznej

Obowiązujące przepisy prawa oświatowego dotyczące kryteriów stawianych przed kandydatami na stanowisko dyrektora szkoły mogą prowadzić do naruszenia konstytucyjnej gwarancji równości i domniemania niewinności. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej²⁶⁶ przewiduje, że kandydat na stanowisko dyrektora szkoły powinien dostarczyć oświadczenie, że nie toczy się przeciwko niemu postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowanie dyscyplinarne.

Zgodnie z obecnym stanem prawnym, sytuacja osoby oskarżonej może być gorsza niż sytuacja osoby skazanej za to samo przestępstwo, ponieważ **prawomocny wyrok skazujący za popełnienie tego samego czynu nie jest przesłanką ograniczającą dostęp do konkursu.** Takie rozwiązanie nie tylko wydaje się nie mieć uzasadnienia w konstytucyjnych wartościach, ale może także prowadzić do naruszenia konstytucyjnej gwarancji równości. Niespójne wewnętrznie przepisy prowadzą do ograniczenia zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz są sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji. Ponadto podstawą ograniczenia możliwości zgłoszenia kandydatury na stanowisko

²⁶⁵ RPO-691690-III/12 z 16 grudnia 2013 r.

²⁶⁶ Rozporządzenie z 8 kwietnia 2010 r. (Dz.U. Nr 60, poz. 373).

dyrektora szkoły powinien być przepis ustawy, a nie wyłącznie regulacje przewidziane w rozporządzeniu. Rzecznik zwróciła się²⁶⁷ do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska w sprawie.

W ocenie Ministra²⁶⁸ nie ma potrzeby zmian przepisów rozporządzeń dotyczących kryteriów wyboru kandydatów na stanowiska dyrektorów szkół i placówek publicznych. Istotnie, wykluczenie z możliwości ubiegania się o stanowisko dyrektora szkoły publicznej osoby, wobec której toczy się postępowanie karne stanowi ograniczenie praw obywatelskich tej osoby. W tym przypadku prawodawca uznał, że ważniejszym dobrem, chronionym konstytucyjnie, jest ochrona praw dziecka przed potencjalnymi zagrożeniami mogącymi powstać w wyniku dopuszczenia do pracy w szkole osób, wobec których istnieją zarzuty o popełnienie przestępstwa. Natomiast kwestia przeniesienia regulacji dotyczących ograniczenia możliwości zgłoszenia kandydatury na stanowisko dyrektora szkoły do aktu prawnego rangi ustawowej zostanie rozpatrzona w toku prac nad systemowymi rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi statusu dyrektora szkoły. W związku z negatywnym stanowiskiem Ministra Rzecznik rozważy możliwość podjęcia dalszych działań w sprawie.

3. Nowe zasady przystępowania do egzaminu radcowskiego lub adwokackiego, naruszające zasadę ochrony praw nabytych

Do Rzecznika wpływały skargi sygnalizujące problem wynikający z wejścia w życie postanowień ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów²⁶⁹. Zgodnie z tą ustawą osoby, które po ukończeniu wyższych studiów prawnych przez okres co najmniej 4 lat w okresie nie dłuższym niż 6 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu wykonywały, na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez radcę prawnego lub adwokata w kancelarii bądź spółce, o których mowa w ustawie o radcach prawnych lub Prawie o adwokaturze, zwolnione są z wymogu odbycia aplikacji jako warunku koniecznego do przystąpienia do egzaminu radcowskiego lub adwokackiego. Na skutek zmian legislacyjnych polegających na skróceniu z 10 do 6 lat okresu, w ciągu którego osoby te mogą przystąpić do

²⁶⁷ RPO-737388-I/13 z 24 września 2013 r.

²⁶⁸ Pismo z 25 października 2013 r.

²⁶⁹ Ustawa z 13 czerwca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 829).

egzaminu zawodowego, **część osób, która nabyła prawo do zdawania egzaminu i do tej pory z niego nie skorzystała, zostanie tego prawa pozbawiona. W ocenie Rzecznika nowa regulacja jest sprzeczna z zasadą ochrony praw słuszenie nabytych.** Ponadto ustawodawca nie przewidział procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji. Rzecznik zwróciła się²⁷⁰ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej polegającej na wprowadzeniu przepisów przejściowych uwzględniających prawa osób, które znalazły się w opisanej sytuacji.

Minister poinformował²⁷¹, że jest zobowiązany do dokonania analizy ewaluacji nowych rozwiązań wdrożonych ustawą deregulacyjną. Ocena skutków regulacji będzie podstawą podjęcia ewentualnych prac legislacyjnych w kierunku wskazanym przez Rzecznika, „o ile zmiany okażą się konieczne bądź celowe”.

W tej sytuacji sprawa będzie w dalszym ciągu monitorowana przez Rzecznika, dla przyspieszenia ewaluacji.

4. Ograniczenie dostępu do pytań testowych z egzaminów medycznych

W świetle przepisów ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty²⁷², testy i pytania testowe do Lekarskiego Egzaminu Końcowego (LEK) i Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego (LDEK) oraz zadania testowe do Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego (PES), nie podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej²⁷³. Ograniczenia w zakresie dostępu do testów i pytań testowych oraz zadań testowych nie da się uzasadnić na gruncie konstytucyjnie gwarantowanego prawa obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej. Zastrzeżenia w sprawie omawianego ograniczenia zgłaszają lekarze, którzy zwrócili się z prośbą o **ujawnienie treści wszystkich zadań z przeprowadzanych Lekarskich Egzaminów Końcowych oraz Państwowych Egzaminów Specjalizacyjnych.** Zastrzeżenia do omawianych regulacji przedstawił Ministrowi Zdrowia również Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej. Zauważyć należy ponadto, że istnieje publiczny dostęp m.in. do pytań maturalnych i pytań z egzaminu gimnazjalnego, które są publikowane przez Centralną Komisję Egzaminacyjną. Minister Sprawiedliwości

²⁷⁰ RPO-740285-I/13 z 25 września 2013 r.

²⁷¹ Pismo z 6 listopada 2013 r.

²⁷² Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, z późn. zm.).

²⁷³ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.).

podaje także do publicznej wiadomości testy i zadania wraz z opisem istotnych zagadnień na aplikacje adwokacką, radcowską, notarialną i komorniczą. Rzecznik zwróciła się²⁷⁴ do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych w kierunku uchylecia kwestionowanych ograniczeń.

Minister Zdrowia nie podzielił²⁷⁵ zastrzeżeń Rzecznika, powołując się na przepisy dopuszczające możliwość ustawowego ograniczenia dostępu do informacji publicznej oraz istotne przesłanki merytoryczne ograniczenia dostępu do testów i pytań. Minister uznał, że zmiana obowiązujących przepisów ograniczających udostępnianie testów i pytań testowych LEK i LDEK oraz zadań testowych PES „nie jest pożądana, nie odpowiada bowiem wg Ministra ratio legis art. 61 Konstytucji RP”. Nowelizacja nie znajduje także uzasadnienia merytorycznego, a wręcz byłaby szkodliwa dla procesu egzaminowania. „Istnieją natomiast” ważne powody, by utrzymać dotychczas stosowane rozwiązanie.

Rzecznik pozostaje przy swoim stanowisku. W tej ważnej dla obywateli sprawie zamierza nadal monitorować ten problem i nie wyklucza dalszych działań w tej materii.

5. Zagwarantowanie równych szans osobom z niepełnosprawnościami przy zdawaniu egzaminów wstępnych na aplikację oraz prawniczych egzaminów zawodowych

Analiza wpływających do Rzecznika skarg i obowiązujących aktów prawnych skłania do wniosku, iż konieczne są zmiany mające na celu dostosowanie warunków zdawania egzaminów wstępnych na aplikację oraz prawniczych egzaminów zawodowych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, a także matek karmiących piersią. W ocenie Rzecznika niezbędne jest wprowadzenie i stosowanie następujących udogodnień w tym zakresie: dostosowanie aplikacji komputerowej do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzroku, posługujących się programami odczytu ekranu; uregulowanie trybu zdawania egzaminów przez osoby z niepełnosprawnością wzroku w przypadku awarii komputera; wprowadzenie możliwości podyktowania przez zdającego odpowiedzi osobie wyznaczonej przez komisję egzaminacyjną, w przypadku zdawania egzaminu przez osobę z niepełnosprawnością manualną; wydłużenie czasu egzaminu dla osób z niepełnosprawnością metaboliczną (cukrzycą) o czas przerw związanych z tą niepełnosprawnością; wprowadzenie możliwości

²⁷⁴ RPO-747976-V/13 z 29 października 2013 r.

²⁷⁵ Pismo z 15 stycznia 2014 r.

wydłużenia egzaminu dla matek karmiących piersią o czas karmienia dziecka. Brak powyższych rozwiązań może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady równości, a także zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu. Rzecznik zwróciła się²⁷⁶ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie i rozważenie dokonania zmian w aktach prawnych, regulujących powyższe kwestie.

Minister poinformował²⁷⁷, że resort sprawiedliwości analizuje regulacje w tym zakresie. Wystąpiono również do przewodniczących komisji egzaminacyjnych z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości wprowadzenia odpowiednich dostosowań dla osób z niepełnosprawnościami podczas egzaminów wstępnych na aplikacje prawnicze oraz niektórych egzaminów zawodowych. W związku z powyższym ostateczna opinia Ministra zostanie przekazana Rzecznikowi po przeprowadzeniu tej analizy.

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

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek²⁷⁸ Rzecznika o stwierdzenie niezgodności przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej²⁷⁹ z Konstytucją.

Zaskarżone przepisy rozporządzenia wydane zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, gdyż nie zawarto tam umocowania do uregulowania w akcie podustawowym 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.

Wyrokiem²⁸⁰ Trybunału Konstytucyjnego zaskarżone przez Rzecznika przepisy uznane zostały za niezgodne z Konstytucją.

²⁷⁶ RPO-707225-I/12 z 12 grudnia 2013 r.

²⁷⁷ Pismo z 13 stycznia 2014 r.

²⁷⁸ Informacja RPO za 2012 r., str. 103.

²⁷⁹ Rozporządzenie z 18 lutego 2011 r. (Dz.U. Nr 51, poz. 265, z późn. zm.).

²⁸⁰ Wyrok TK z 30 lipca 2013 r., sygn. akt U 5/12.

10. Zabezpieczenie społeczne

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

1. Opóźnienia w wypłacie przez ZUS emerytur osobom objętym zakresem podmiotowym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przepisów zawieszających prawo do emerytury z powodu kontynuowania zatrudnienia osobom, które nabyły to prawo w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2012 r. orzekł²⁸¹, że art. 28 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw²⁸² w związku z art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁸³, w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jednocześnie Trybunał wskazał, że obowiązek rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą - jako warunek realizacji nabytego prawa do emerytury - nie będzie miał zastosowania do osób, które nabyły prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. Tymczasem Rzecznik otrzymywała skargi od świadczeniobiorców objętych zakresem podmiotowym omawianego wyroku, z których wynikało, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych z dużym opóźnieniem podejmuje wypłatę bieżących świadczeń, tj. należnych od 22 listopada 2012 r. oraz udziela sprzecznych informacji o wypłatach emerytur zawieszonych w okresie od 1 października 2011 r. do 22 listopada 2012 r. Rzecznik zwróciła się²⁸⁴ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Minister przekazał²⁸⁵ wyjaśnienia ZUS dotyczące wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto poinformował, że Rządowe Centrum Legislacji potwierdziło prawidłowość realizacji tego wyroku na bieżąco, tj. od dnia 22 listopada 2012 r., ponieważ orzeczenie stwierdzające niezgodność określonego przepisu z Konstytucją wywiera skutki prawne od dnia ogłoszenia, na przyszłość. Utrata mocy obowiązującej nie oznacza unieważnienia istniejącego wcześniej stanu prawnego.

²⁸¹ Sygn. akt K 2/12.

²⁸² Ustawa z 16 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 257, poz. 1726, z późn. zm.).

²⁸³ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.)

²⁸⁴ RPO-669410-III/11 z 7 lutego 2013 r.

²⁸⁵ Pismo z 7 marca 2013 r.

Przyjęta przez Sejm ustawa o ustaleniu i wypłacie emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r. ma na celu zrealizowanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Po wejściu w życie przepisów ustawy sygnalizowany problem powinien zostać rozwiązany.

2. Zasady ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., pobierającym dotychczas tzw. wcześniejszą emeryturę

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które pobierały dotychczas tzw. wcześniejszą emeryturę. Osoba, która pobiera taką emeryturę może w świetle przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, po osiągnięciu wieku emerytalnego, wystąpić o emeryturę powszechną. Z dniem 1 stycznia 2013 r. weszły w życie przepisy ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw²⁸⁶, które zmodyfikowały zasady obliczania wysokości emerytury powszechnej. **Zgodnie z nowymi regulacjami podstawa obliczenia kolejnej emerytury ma być pomniejszana o kwoty wcześniej pobranych emerytur, przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego.** W ocenie skarżących wprowadzone rozwiązania naruszają szereg konstytucyjnych zasad, w tym zasadę zaufania do państwa i prawa, zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę równości. W ich odczuciu prawo do ustalania wysokości świadczenia na starych zasadach powinno być zachowane wobec całej grupy uprawnionych do wcześniejszej emerytury. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę fakt, że nie wszyscy emeryci, którzy ukończyli powszechny wiek emerytalny, zdążyli wystąpić ze stosowym wnioskiem do końca 2012 r., czyli przed datą wejścia w życie zmiany regulacji. Rzecznik zwróciła się²⁸⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska.

Minister nie podzielił²⁸⁸ zastrzeżeń, co do zakresu stosowania przepisu, zgodnie z którym podstawa obliczenia emerytury przyznanej z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego i obliczonej według nowych zasad jest pomniejszana o kwotę stanowiącą sumę wszystkich wcześniej pobieranych emerytur (w wysokości

²⁸⁶ Ustawa z 11 maja 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 637).

²⁸⁷ RPO-723180-III/13 z 6 marca 2013 r.

²⁸⁸ Pismo z 13 marca 2013 r.

brutto), przyznanych przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Przepis ten - dodany ustawą o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw - obowiązuje od dnia 1 stycznia 2013 r. i ma zastosowanie do wniosków o emeryturę zgłoszonych po dniu 31 grudnia 2012 r. Ustawa zmieniająca z dnia 11 maja 2012 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 6 czerwca 2012 r., tak więc osoby zainteresowane „miały wystarczająco dużo czasu na zgłoszenie do końca 2012 r. wniosku o emeryturę z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego”. Jednocześnie Minister przypomniał, że osoba, której przyznano emeryturę z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego nie traci prawa do wcześniej przyznanej emerytury.

Powyższe wyjaśnienia nie rozwiały wątpliwości. Z tego względu problem pozostaje w zakresie zainteresowań Rzecznika. Możliwość dalszych działań uzależniona jest w szczególności od stanowiska prezentowanego w orzecznictwie sądowym.

B. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym

1. Umożliwienie rolnikom pozostania w ubezpieczeniu rolniczym w przypadku zawierania przez nich krótkotrwałych umów zlecenia

Rzecznik otrzymywała skargi od rolników, którzy dodatkowo podejmowali się wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia. W świetle przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych²⁸⁹ obowiązek ubezpieczenia społecznego rodzi każda umowa zlecenia bez względu na czas jej wykonywania, a także bez względu na wysokość dochodu uzyskanego z tytułu jej wykonania. Objęcie ubezpieczeniem z tytułu zawarcia umowy zlecenia oznacza wyłączenie z ubezpieczenia społecznego rolników, ponieważ ubezpieczenie z tytułu umowy zlecenia w systemie powszechnym ma pierwszeństwo przed ubezpieczeniem społecznym rolników. Skarżący podnosili, że **podleganie ubezpieczeniu z tytułu krótkich, okazjonalnych umów zlecenia nie zapewnia bezpieczeństwa socjalnego na poziomie gwarantowanym z ubezpieczenia społecznego rolników**. Ponadto od dnia 9 stycznia 2009 r. okresy pracy na podstawie umowy zlecenia nie mogą być zaliczane do stażu rolniczego, wymaganego do uzyskania prawa do emerytury rolniczej. Dla rolników urodzonych po 1948 r., którzy

²⁸⁹ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.).

posiadają w stażu okresy ubezpieczenia z tytułu umowy zlecenia oznacza to odroczenie momentu przejścia na emeryturę (brak wymaganego stażu rolniczego) lub brak prawa do emerytury rolniczej (gdy brak 25 lat ubezpieczenia wyłącznie rolniczego). Zdaniem Rzecznika należałoby skorygować obowiązujące regulacje, tak aby umożliwić rolnikom pozostanie w ubezpieczeniu rolniczym w przypadkach zawierania przez nich krótkotrwałych umów zlecenia. Potrzebne jest także określenie poziomu dochodu z tytułu wykonywania takiej umowy, którego przekroczenie stanowić będzie przesłankę wyłączenia z podlegania ubezpieczeniu rolniczemu. Rzecznik zwróciła się²⁹⁰ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zajęcie stanowiska w kwestii podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

Minister poinformował²⁹¹, że w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej trwają prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. W trakcie uzgodnień międzyresortowych, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaproponował rozszerzenie projektu o nowelizację ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zgodnie z tą propozycją, nowelizacja przepisów tej ustawy ma polegać na umożliwieniu rolnikowi (i domownikowi) podlegającemu ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, dobrowolne kontynuowanie tego ubezpieczenia w razie podjęcia pracy na umowę zlecenia lub pełnienia funkcji w radzie nadzorczej, mimo objęcia go z tego tytułu obowiązkowym ubezpieczeniem w ZUS. W tym zakresie ubezpieczenie społeczne będzie więc dla rolnika (i domownika) podwójne - obowiązkowe w ZUS i dobrowolne w KRUS. Od ubezpieczenia w KRUS zainteresowany rolnik (i domownik) będzie mógł odstąpić w każdym czasie składając w KRUS stosowne oświadczenie.

Stosowny projekt ustawy znajduje się na etapie prac rządowych. Rzecznik będzie monitorowała działania związane z wprowadzeniem w życie tej nowelizacji.

²⁹⁰ RPO-735779-III/13 z 19 września 2013 r.

²⁹¹ Pismo z 30 września 2013 r.

C. Pomoc społeczna

1. Zobowiązanie najbliższych członków rodziny mieszkańca domu pomocy społecznej do wnoszenia opłat

Na tle skarg wpływających do Rzecznika ujawnił się problem związany z nakładaniem na najbliższych członków rodziny mieszkańca domu pomocy społecznej zobowiązania do udziału w ponoszeniu odpłatności za pobyt. Do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej są zobowiązani w kolejności: mieszkaniec domu, a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, małżonek, zstępni przed wstępnymi, gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. Ustawa o pomocy społecznej²⁹² zawiera regulacje dające możliwość zwolnienia całkowitego lub częściowego osób zobowiązanych do wnoszenia opłat, jednak nie przewiduje okoliczności, które ujawniły się na tle skarg. Chodzi o przypadki, gdy zobowiązania dotyczą osób, względem których dotychczasowe postępowanie pensjonariusza domu pomocy społecznej było naganne moralnie czyli dochodziło m.in. do zaniedbywania obowiązków rodzicielskich, nierealizowania obowiązku alimentacyjnego, stosowania przemocy. W opinii Rzecznika istnieje potrzeba **wprowadzenia do ustawy o pomocy społecznej wyraźnej regulacji prawnej umożliwiającej organowi odstąpienie od obciążania odpłatnością za pobyt w domu pomocy społecznej w sytuacji, gdy zobowiązanie byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego**, np. ojciec przebywający obecnie w DPS był prawomocnie skazany za molestowanie seksualne obecnie pełnoletniego dziecka, od którego domaga się opłaty. Podobne rozwiązanie zostało uregulowane w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, który stanowi, że zobowiązany może uchylić się od wykonania obowiązku alimentacyjnego względem uprawnionego, jeżeli żądanie alimentów jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Rzecznik zwróciła się²⁹³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie wprowadzenia stosownych zmian w ustawie o pomocy społecznej.

Minister nie podzielił²⁹⁴ opinii Rzecznika o potrzebie zmiany ustawy o pomocy społecznej w zakresie wprowadzenia wyraźnej regulacji prawnej umożliwiającej organowi odstąpienie od obciążania odpłatnością za pobyt w domu pomocy społecznej w sytuacji, gdy zobowiązanie byłoby sprzeczne z zasadami

²⁹² Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 182).

²⁹³ RPO-725428-III/13 z 24 maja 2013 r.

²⁹⁴ Pismo z 11 czerwca 2013 r.

współzycia społecznego. Stwierdził, że „podstawą ponoszenia odpłatności powinna być, co do zasady umowa zawarta pomiędzy osobą zobowiązaną i gminą kierującą mieszkańca do domu pomocy społecznej. Zawarcie umowy poprzedzone jest przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego i ustaleniem sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej osób zobowiązanych”. Podczas rodzinnego wywiadu środowiskowego osoba zobowiązana do ponoszenia odpłatności może wskazać powody, które uzasadniają konieczność zwolnienia jej z ponoszonej odpłatności i złożyć wnioski w tym zakresie. Według Ministra osoba, która odmawia przeprowadzenia z nią rodzinnego wywiadu środowiskowego i nie podejmuje żadnego współdziałania z gminą, w rzeczywistości „sama pozbawia się możliwości bycia zwolnioną z odpłatności”. Minister ignoruje tu traumę osoby np. w przeszłości molestowanej, a zmuszanej do opowiadania o tym dramacie podczas wywiadu rodzinnego. Nawet jeśli w trakcie ustalania odpłatności gmina nie podzieli przekonania strony, co do zasadności wniosku o całkowite zwolnienie z odpłatności za pobyt, to od decyzji odmawiającej zwolnienia stronie przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a później skarga do sądu administracyjnego.

Rzecznik wystąpiła w tej sytuacji z wnioskiem do Prezydium Senatu o wprowadzenie stosownej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej poprzez nałożenie obowiązku opłatowego tylko wobec osób, na których spoczywa obowiązek alimentacyjny i wyłączenie z mocy ustawy obowiązku odpłatności ze strony osób szczególnie poszkodowanych.

2. Kontrola placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i osobom w podeszłym wieku

Obowiązujące przepisy zezwalają na prowadzenie domu pomocy społecznej, bez zezwolenia wojewody, przez osoby, które nie spełniają niezbędnych przesłanek, po uzyskaniu wpisu do ewidencji gospodarczej. **Jedyną możliwością działania wojewody w sytuacji prowadzenia placówki bez zezwolenia jest nałożenie kary pieniężnej.** Dopiero w przypadku stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku prowadzonej bez zezwolenia wojewoda może, poza nałożeniem kary pieniężnej, wydać decyzję nakazującą wstrzymanie prowadzenia tej placówki, z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności. Ustawa o pomocy społecznej określa

standardy, jakie powinny spełniać te placówki określając zakres świadczonych usług oraz warunki bytowe. Nie reguluje natomiast kwestii maksymalnej liczby osób umieszczonych w placówce oraz liczby i struktury personelu, jaki powinien być zatrudniony w placówce tak, aby zagwarantować mieszkańcom prawidłową opiekę i pielęgnację. Podmioty prowadzące faktycznie taką działalność, aby ominąć przepisy prawa, w tym wymóg uzyskania zezwolenia, rejestrują działalność jako inną niż z zakresu pomocy społecznej (np. pensjonat ze stołówką, działalność agroturystyczna). Stanowi to poważne utrudnienie, a nieraz wręcz uniemożliwia przeprowadzenie kontroli i zebranie dowodów potwierdzających faktyczny charakter prowadzonej działalności w postępowaniu administracyjnym. Rzecznik zwróciła się²⁹⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska oraz udzielenie informacji, czy jest przygotowywana odpowiednia nowelizacja przepisów.

Minister zgodził się²⁹⁶, że „poważnym problemem pozostaje niestosowanie obowiązujących przepisów w zakresie prowadzenia placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, starszym czy przewlekle chorym”, lecz jednocześnie zapewnił, że „tego rodzaju podmioty podlegają kontroli wojewody oraz wyznaczonych przez niego służb”. W przypadku utrudniania lub uniemożliwienia przeprowadzenia niezbędnych czynności urzędowych, w sprawę zostaje zaangażowana Policja, a nawet prokuratura rejonowa. Jeżeli dana placówka prowadzona jest bez zgody wojewody, na podmiot ją prowadzący zostaje nałożona kara pieniężna, której wysokość jest bardzo uciążliwa, i która może być nakładana wielokrotnie. Do zadań inspektorów ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, wizytujących placówki zapewniające całodobową opiekę, należy m.in. ustalenie, ile osób przebywa w placówce oraz ilu pracowników faktycznie świadczy usługi w taki sposób, aby uwzględniały one stan zdrowia, sprawność fizyczną i intelektualną oraz indywidualne potrzeby pensjonariuszy, a także gwarantowały poszanowanie praw człowieka. Z danych za okres 2011–2013, dotyczących placówek całodobowej opieki wynika, iż urzędy wojewódzkie co roku przeprowadzają liczne kontrole, które skutkują – w przypadku placówek nieposiadających zezwolenia – uzyskaniem niezbędnych licencji lub zamknięciem placówki.

Sprawa nadal będzie wymagać działań ze strony Rzecznika.

²⁹⁵ RPO-728554-III/13 z 14 października 2013 r.

²⁹⁶ Pismo z 19 listopada 2013 r.

D. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatantów i osób represjonowanych

1. Przyznanie Sybirakom statusu osoby represjonowanej

Do Rzecznika wpłynął wniosek Związku Sybiraków o spowodowanie podjęcia przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej działań w sprawie przyznania statusu osoby represjonowanej wszystkim Sybirakom, bez konieczności przeprowadzania badań przez lekarzy orzeczników ZUS, mających na celu stwierdzenie związku pobytu w miejscach zesłania z istniejącym inwalidztwem. Problemy orzecznicze związane z przyznawaniem tych uprawnień są od wielu lat przedmiotem licznych skarg kierowanych do Rzecznika. W tej sprawie Rzecznik kierował wystąpienia do Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Prezesa ZUS. Z uwagi na zaawansowany wiek zainteresowanych, liczba osób uprawnionych do renty z tytułu podlegania represjom w związku z pobytem na zesłaniu w ZSRR, z roku na rok jest coraz mniejsza. Jak podnosili zainteresowani, najgorsza sytuacja jest w Zielonogórskim Oddziale Związku Sybiraków, gdzie 75% osób nie posiada statusu osoby represjonowanej. W innych regionach kraju status osoby represjonowanej posiada od 80 % do 99 % Sybiraków. Ponadto, zdaniem skarżących lekarze orzecznicy nie biorą pod uwagę faktu długoletniego przebywania w ekstremalnych warunkach życia na Syberii uznając, że ta okoliczność pozostaje bez wpływu na obecny stan zdrowia Sybiraków. W ocenie Rzecznika wiedza medyczna nie daje podstaw do formułowania jednoznacznych opinii, że zły stan zdrowia osoby zesłanej na Sybir, znajdującej się obecnie w starszym wieku, pozostaje bez związku z zesłaniem. Rzecznik zwróciła się²⁹⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie możliwości rozwiązania przedstawionego problemu.

Minister wyjaśnił²⁹⁸, że w świetle obowiązujących rozwiązań postulat przyznania statusu osoby represjonowanej wszystkim Sybirakom, bez konieczności przeprowadzania badań przez lekarzy orzeczników ZUS nie znajduje uzasadnienia. Wprowadzenie takich rozwiązań powodowałoby przyznanie osobom, które przebywały na przymusowych zesłaniach i deportacji w ZSRR, szczególnych uprawnień inwalidy wojennego jedynie na podstawie stwierdzenia

²⁹⁷ RPO-734960-III/13 z 16 czerwca 2013 r.

²⁹⁸ Pismo z 27 sierpnia 2013 r.

faktu tego przymusowego zesłania i deportacji. Byłoby to preferencyjne traktowanie tych osób w porównaniu z kombatantami - inwalidami wojennymi, w przypadku których warunkiem koniecznym do uzyskiwania takich uprawnień byłby stosowany wymóg powstania niezdolności do pracy z określonymi działaniami i okolicznościami, stwierdzony orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS lub komisji lekarskiej ZUS.

Rzecznik nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej i z tego względu nie ma możliwości dalszych działań w tej sprawie.

2. Rozszerzenie dotychczasowych zadań Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych o problematykę realizacji uprawnień weteranów działań poza granicami państwa

Obecnie realizacją przepisów ustawy o weteranach działań poza granicami kraju²⁹⁹ zajmuje się wiele organów, a zwłaszcza Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, właściwe organy emerytalno-rentowe oraz Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia. Dla większości tych organów problematyka udzielania wsparcia i pomocy socjalnej oraz psychologicznej dla weteranów nie stanowi podstawowej sfery działalności. Warte zatem rozważenia jest skomasowanie tych działań w jednym organie. Biorąc pod uwagę doświadczenia związane z pieczą nad kombatantami i osobami represjonowanymi nabyte przez Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, utworzony w 1991 roku na podstawie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, racjonalne wydaje się rozszerzenie dotychczasowych zadań tego Urzędu o problematykę realizacji uprawnień weteranów. Realizacja tej inicjatywy powinna doprowadzić do optymalizacji dotychczasowego wsparcia udzielanego weteranom. Rzecznik zwróciła się³⁰⁰ do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o rozważenie możliwości powierzenia Kierownikowi Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych zadań związanych z udzielaniem przez państwo pomocy i wsparcia uczestnikom misji, w szczególności poszkodowanym weteranom oraz ich rodzinom, a w konsekwencji o przekształcenie Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w

²⁹⁹ Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 205, poz. 1203).

³⁰⁰ RPO-752976-III/13 z 15 listopada 2013 r.

Urząd do Spraw Kombatantów i Weteranów. Może to łączyć się ze zmianą podporządkowania urzędu jako organu centralnego.

Dalsze działania Rzecznika w tej sprawie uzależnione są od stanowiska Prezesa Rady Ministrów.

11. Ochrona zdrowia

A. System ochrony zdrowia

1. System informacji zdrowotnej

Minister Zdrowia opracował koncepcję infrastruktury informacyjnej w ochronie zdrowia oraz strategii jej realizacji w drodze ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia³⁰¹. Ten akt prawny wprowadził nowe rozwiązania w odniesieniu do przetwarzania informacji w systemie ochrony zdrowia. Na mocy omawianej ustawy minister właściwy do spraw zdrowia może tworzyć i prowadzić lub tworzyć i zlecać prowadzenie rejestrów medycznych, stanowiących uporządkowany zbiór danych i informacji o zachorowaniach, chorobach, stanie zdrowia, metodach leczenia, diagnozowania, monitorowania postępów w leczeniu oraz zagrożeniach związanych z występowaniem niektórych chorób. W ustawie zawarto upoważnienie do tworzenia niektórych rejestrów medycznych w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw zdrowia. W ocenie Rzecznika **kształt upoważnienia ustawowego do wydania wspomnianego rozporządzenia, w powiązaniu z katalogiem danych, jakie mogą być przetwarzane w rejestrze, budzi poważne wątpliwości, co do spełnienia standardów konstytucyjnych.** Przetwarzanie danych medycznych, które należą do grupy danych wrażliwych, musi spełniać określone standardy. Tworzenie rejestru powinno należeć do materii ustawowej. Za nieprawidłowe należy uznać uregulowanie jedynie niektórych rejestrów w ustawie (Centralny Wykaz Usługodawców, Centralny Wykaz Usługobiorców), a pozostawienie do uregulowania reszty rejestrów w rozporządzeniu. Ponadto zdaniem Rzecznika **zamieszczone w ustawie gwarancje ochrony autonomii informacyjnej jednostki mają charakter pozorny i nie tworzą spójnego mechanizmu.** Rzecznik zwróciła się³⁰² do Ministra Zdrowia o ustosunkowanie się do powyższych zastrzeżeń.

Minister nie zgodził się³⁰³ z uwagami zawartymi w wystąpieniu Rzecznika i przedstawił stanowisko, zgodnie z którym kwestionowane przepisy ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia są zgodne z Konstytucją. Cel i zakres przetwarzania w rejestrach informacji został według niego precyzyjnie określony w akcie prawnym rangi ustawowej. Minister Zdrowia może jedynie, w drodze rozporządzenia, określać zakres danych gromadzonych w rejestrach wyłącznie

³⁰¹ Ustawa z 28 kwietnia 2011 r. (Dz.U. Nr 113, poz. 657, z późn. zm.).

³⁰² RPO-667915-I/11 z 5 kwietnia 2013 r.

³⁰³ Pismo z 7 maja 2013 r.

spośród danych wskazanych w ustawie. W ustawie określony został także cel przetwarzania danych w przedmiotowych rejestrach medycznych – celem tym może być wyłącznie monitorowanie zapotrzebowania na świadczenia opieki zdrowotnej, monitorowanie stanu zdrowia usługobiorców oraz prowadzenie profilaktyki zdrowotnej lub realizacji programów zdrowotnych. Ustawa ogranicza również możliwość udostępniania danych pochodzących z rejestru wyłącznie do danych niepozwalających na ich powiązanie z konkretną osobą fizyczną oraz udostępnianie jedynie do celów statystycznych i naukowo-badawczych. W pracach nad projektem ustawy brał udział Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, co Minister uznał za istotne dla oceny konstytucyjności tej ustawy. Odnosząc się do krytyki dotyczącej normowania Minister podkreślił, iż tego typu konstrukcja „znajduje uzasadnienie w pewnych okolicznościach, zwłaszcza w sytuacji, kiedy nie jest możliwe jednoznaczne określenie wszystkich kwestii w ustawie”. Tworzone rejestry określają wg niego „jasno i precyzyjnie, zgodnie z delegacją zawartą w ustawie, zakres przetwarzanych danych”.

Nie podzielając stanowiska Ministra Zdrowia Rzecznik skierowała³⁰⁴ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia³⁰⁵ z Konstytucją.

Tworzenie i funkcjonowanie rejestrów danych w systemie ochrony zdrowia jest uregulowane m.in. w ustawie o systemie informacji w ochronie zdrowia. Rzecznik zaskarżyła we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego te przepisy ustawy, które upoważniają ministra zdrowia do tworzenia rejestrów medycznych w drodze rozporządzenia. **Uregulowanie jedynie niektórych rejestrów w ustawie o systemie informacji w ochronie zdrowia i pozostawienie do uregulowania w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zdrowia pozostałych rejestrów medycznych, nie jest dopuszczalne na gruncie Konstytucji.** Ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może mieć charakteru blankietowego, to znaczy nie może pozostawiać organowi wydającemu akt wykonawczy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia, a tak stało się w tym przypadku. Kwestie przetwarzania danych osobowych stanowią materię zastrzeżoną dla ustawy. Wynika to zarówno z konieczności zachowania ustawowej formy dla ograniczeń prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki, jak i prawa jednostki do nieudostępnienia

³⁰⁴ RPO-667915-I/12 z 19 lipca 2013 r., sygn. akt K 33/13.

³⁰⁵ Ustawa z 28 kwietnia 2011 r. (Dz.U. Nr 113, poz. 657, z późn. zm.).

informacji jej dotyczących, chyba że taki obowiązek wynika z ustawy. Dane o stanie zdrowia są klasyfikowane, jako dane wrażliwe. Dotyczą one jednej z najbardziej intymnych sfer życia jednostki. Niewłaściwe przetwarzanie danych o stanie zdrowia może doprowadzić do naruszeń praw i wolności, a w szczególności niesie ze sobą ryzyko dyskryminacji. Dane te stanowią żywy obiekt zainteresowania takich podmiotów, jak pracodawcy czy ubezpieczyciele. W związku z tym prawdopodobne jest, że ujawnienie takich danych może doprowadzić na przykład do pogorszenia sytuacji jednostki na rynku pracy czy trudności z uzyskaniem ubezpieczenia.

Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Obowiązki wytwórców i autoryzowanych przedstawicieli wynikające z wprowadzenia wyrobu medycznego do obrotu

Na tle skarg badanych przez Rzecznika wyłoniły się wątpliwości związane ze stosowaniem ustawy o wyrobach medycznych³⁰⁶. Wskazywane problemy dotyczyły obowiązków nałożonych na wytwórców i autoryzowanych przedstawicieli, wynikających z wprowadzenia wyrobu medycznego do obrotu oraz nieprecyzyjnych przepisów ustawy określających te obowiązki. Zastrzeżenia dotyczyły m.in. obowiązku zamieszczenia w zgłoszeniu krótkiego opisu wyrobu i jego przewidzianego zastosowania, w języku polskim i angielskim. Zgłoszenie to jest przekazywane do europejskiej bazy danych o wyrobach medycznych Eudamed. Do obecnie funkcjonującego europejskiego banku danych mogą być wprowadzane dane w językach urzędowych Unii Europejskiej. Projekty rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady, które zastąpią dyrektywy i przepisy krajowe regulujące rynek wyrobów medycznych, nie zakładają, że nie będzie możliwe dokonywanie zgłoszeń we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej. Zdaniem Rzecznika **nie ma uzasadnienia konieczność tłumaczenia na język angielski treści zgłoszenia przez podmioty obowiązane do jego dokonania**. Obowiązek sporządzenia oświadczeń dotyczących poszczególnych rodzajów wyrobów przewidzianych w ustawie o wyrobach medycznych nie został wskazany wprost w ustawie. Oświadczenia sporządzane są w oparciu o rozporządzenia wydane na podstawie ustawy o wyrobach medycznych. Należałoby rozważyć, czy obowiązek sporządzenia takiego oświadczenia nie stanowi materii

³⁰⁶ Ustawa z 20 maja 2010 r. (Dz.U. Nr 107, poz. 679, z późn. zm.).

ustawowej. Rzecznik zwróciła się³⁰⁷ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie potrzeby przeprowadzenia w omawianym zakresie zmian legislacyjnych.

Minister podzielaając argumentację Rzecznika wskazał³⁰⁸, że dane o wyrobach wykonywanych na zamówienie nie są przekazywane do bazy Eudamed. Stąd możliwe i właściwe wydaje się uchylenie przepisu art. 59 ust.1 pkt 5 ustawy w przypadku takich wyrobów. Minister poinformował ponadto, że podjęto proces legislacyjny w kierunku wprowadzenia niezbędnych i postulowanych zmian w ustawie o wyrobach medycznych i aktach wykonawczych do tej ustawy.

Rzecznik będzie monitorowała wprowadzanie zapowiadanych zmian.

3. Nierespektowanie przez niektóre przychodnie ustawowych uprawnień inwalidów wojennych i wojskowych oraz kombatantów w zakresie korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły doniesienia prasowe³⁰⁹ opisujące praktyki stosowane przez przychodnie czy poradnie specjalistyczne, działające na terenie jednego z oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia, polegające na **nierespektowaniu ustawowych uprawnień inwalidów wojennych i wojskowych oraz kombatantów w zakresie korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej**. W świetle obowiązującego prawa wymieniona grupa świadczeniobiorców korzysta ze szczególnych uprawnień w zakresie pierwszeństwa dostępu i korzystania z usług farmaceutycznych i świadczeń opieki zdrowotnej przewidzianych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³¹⁰. Wskazane w artykule prasowym praktyki pozostają w sprzeczności z treścią przepisów wymienionej ustawy. Istnieje także obawa, co do możliwości zaistnienia podobnych nieprawidłowości w dostępie do świadczeń zdrowotnych i farmaceutycznych na terenie innych oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia. Rzecznik zwróciła się³¹¹ do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia o zbadanie sprawy oraz poinformowanie o poczynionych ustaleniach i podjętych działaniach.

W odpowiedzi poinformowano³¹², że ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych zapewnia osobom, które

³⁰⁷ RPO-706281-V/12 z 3 stycznia 2013 r.

³⁰⁸ Pismo z 31 stycznia 2013 r.

³⁰⁹ „Gazeta Wyborcza” z 31 stycznia 2013 r., *Byli więźniowie obozów: Szanujcie nasze prawa*.

³¹⁰ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.).

³¹¹ RPO-724667-V/13 z 12 lutego 2013 r.

³¹² Pismo z 8 marca 2013 r.

posiadają tytuł „Zasłużonego Honorowego Dawcy Krwi” lub „Zasłużonego Dawcy Przeszczepu”, inwalidom wojennym i wojskowym oraz kombatantom prawo do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej oraz usług farmaceutycznych udzielanych w aptekach. Narodowy Fundusz Zdrowia wystosował komunikaty do podmiotów prowadzących działalność leczniczą będących świadczeniodawcami oraz aptek przypominające, że osoby te, po okazaniu dokumentu potwierdzającego uprawnienia, mają prawo do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej oraz usług farmaceutycznych udzielanych w aptekach. Świadczeniodawcy zostali zobowiązani do zamieszczania stosownych informacji w widocznym miejscu np. na tablicy ogłoszeń, w każdym miejscu udzielania świadczeń.

W przypadku kolejnych skarg sygnalizujących niewłaściwą praktykę w przedmiotowym zakresie Rzecznik będzie podejmowała kolejne interwencje.

4. Zlecenie zaopatrzenia ubezpieczonych w wyroby medyczne

W 2013 r. Rzecznik powróciła³¹³ do sprawy możliwości zaopatrzenia się ubezpieczonych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Zwróciła jednocześnie uwagę na problem nierespektowania obowiązujących przepisów ustawowych w zakresie zlecenia zaopatrzenia ubezpieczonych w wyroby medyczne. Z informacji dostępnych Rzecznikowi wynika, że oddziały NFZ potwierdzają zlecenia na wyroby medyczne kierując się wykazem specjalności zawartych w załącznikach do rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środki pomocnicze, pomimo że kwestię wystawiania zleceń na zaopatrzenie w wyroby medyczne rozstrzygają obecnie przepisy ustawowe. Zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³¹⁴, zaopatrzenie w wyroby medyczne przysługuje świadczeniobiorcom na zlecenie lekarza lub felczera ubezpieczenia zdrowotnego, na zasadach określonych w ustawie o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Ustawa o refundacji upoważnia Ministra Zdrowia do określenia, w drodze rozporządzenia, wykazu wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie osoby uprawnionej oraz pielęgniarki i położnej. Powołana ustawa nie upoważnia

³¹³ Informacja RPO za 2012 r., str. 127.

³¹⁴ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

do określenia w rozporządzeniu lekarzy uprawnionych do wystawiania zleceń na wyroby medyczne. Rzecznik zwróciła się³¹⁵ do Ministra Zdrowia o poinformowanie o przewidywanym sposobie rozwiązania opisanego problemu.

Minister poinformował³¹⁶, że – jakkolwiek zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r., zaopatrzenie w wyroby medyczne przysługuje świadczeniobiorcom na zasadach określonych w ustawie o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia oraz wyrobów medycznych – to jednak do czasu wejścia w życie aktu wykonawczego wydanego na podstawie ustawy (rozporządzenie w sprawie wykazu wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie), w mocy zostaje utrzymane obecnie obowiązujące w tym zakresie rozporządzenie. Zarówno upoważnienie ustawowe do wydania obecnie obowiązującego rozporządzenia, jak i delegacja do rozporządzenia w sprawie wykazu wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie, zawarta w ustawie „refundacyjnej”, zawierają zakres spraw przekazywanych w rozporządzeniu oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, które są wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób kształtowania jego treści. Tym samym dookreślenie w rozporządzeniu lekarzy upoważnionych do wystawiania zleceń na zaopatrzenie w wyroby medyczne jest uszczegółowieniem delegacji ustawowej. Mając na uwadze najwyższą jakość oraz wysoki standard udzielanych świadczeń zdrowotnych, a także dobro i bezpieczeństwo pacjenta, intencją ustawodawcy było wskazanie w rozporządzeniu jako lekarzy upoważnionych do wystawiania zleceń, lekarzy najbardziej kompetentnych do udzielenia danego świadczenia gwarantowanego. Nie jest bowiem zasadne, aby lekarz każdej specjalizacji posiadał uprawnienia do wystawiania zleceń na wszystkie wyroby medyczne.

Wyjaśnienia Ministra Zdrowia nie są przekonujące w świetle brzmienia art. 38 ust. 4 ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia oraz wyrobów medycznych.

5. Utrudnienia w korzystaniu ze świadczeń pogotowia ratunkowego oraz nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej

Z dużym niepokojem Rzecznik odbierała informacje dotyczące trudnień w korzystaniu przez ubezpieczonych ze świadczeń pogotowia ratunkowego oraz

³¹⁵ RPO-563259-V/07 z 7 marca 2013 r.

³¹⁶ Pismo z 22 kwietnia 2013 r.

nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej, a także pediatrycznej opieki zdrowotnej. Niewydolność systemu, pogarszający się dostęp do opieki zdrowotnej oraz brak koordynacji pomocy medycznej, procedur postępowania i właściwego nadzoru, stanowi zagrożenie bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli i praw pacjentów. Główne zastrzeżenia w zakresie opieki pediatrycznej dotyczą niedostatecznej (zaniżonej) wyceny procedur pediatrycznych, rozproszenia świadczeń pomiędzy liczne niewielkie jednostki, braku pediatrów w podstawowej opiece zdrowotnej i lekarzy specjalistów w wąskich dziedzinach pediatrycznych, co skutkuje ograniczaniem dotychczasowego zakresu świadczeń, likwidacją specjalistycznych poradni i oddziałów szpitalnych o profilu pediatrycznym. Fatalna kondycja finansowa części instytutów medycznych zagraża ich dalszemu funkcjonowaniu, prowadząc do ograniczania dotychczasowej działalności leczniczej (np. Centrum Zdrowia Dziecka, Centrum Zdrowia Matki Polki). System opieki zdrowotnej wymaga gruntownych i przemyślanych zmian, uwzględniających uwagi i postulaty zgłaszane przez organizacje reprezentujące pacjentów oraz środowisko medyczne. Rzecznik zwróciła się³¹⁷ do Ministra Zdrowia o poinformowanie o działaniach resortu zdrowia w sprawie rozwiązania sygnalizowanych problemów.

Minister poinformował³¹⁸, że Ministerstwo Zdrowia na bieżąco „monitoruje sytuację w systemie ochrony zdrowia i reaguje na każdy sygnał świadczący o możliwości niewłaściwej realizacji świadczeń opieki zdrowotnej”. W Ministerstwie Zdrowia trwają prace nad projektem nowelizacji ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Prezes NFZ przekazał do konsultacji projekt zmiany zarządzenia w sprawie nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej, mający na celu m.in. poprawę jakości świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych dzieciom. Narodowy Fundusz Zdrowia prowadzi prace analityczne nad zmianą wyceny świadczeń pediatrycznych. W Ministerstwie Zdrowia opracowano projekt założeń do projektu ustawy o instytucjach systemu ubezpieczenia zdrowotnego, przewidującej utworzenie Urzędu Ubezpieczeń Zdrowotnych. Podstawowym obszarem działalności Urzędu będzie taryfikacja świadczeń, mająca istotne znaczenie dla zapewnienia racjonalności i gospodarności przy wydatkowaniu ograniczonych zasobów finansowych, którymi dysponuje system opieki zdrowotnej.

³¹⁷ RPO-726654-V/13 z 21 marca 2013 r.

³¹⁸ Pismo z 17 kwietnia 2013 r.

Rzecznik przyjęła do wiadomości wyjaśnienia Ministra Zdrowia. W przypadku pojawienia się kolejnych skarg w przedmiotowym zakresie, Rzecznik będzie podejmowała interwencje.

6. Wymóg uzyskania zgody na podjęcie leczenia za granicą

W świetle przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³¹⁹ nie jest możliwe pokrycie kosztów planowanego leczenia zagranicznego bez uzyskania uprzedniej zgody Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, wydanej w formie ostatecznej decyzji. W przypadku, gdy pacjent podjął leczenie za granicą bez wystąpienia z wnioskiem o udzielenie zgody lub po wystąpieniu z wnioskiem, lecz przed jego pozytywnym rozpatrzeniem, nie może dochodzić zwrotu kosztów leczenia. Co do zasady istota tak skonstruowanego systemu ma na celu ochronę równowagi finansowej i organizacyjnej systemu publicznej opieki zdrowotnej, w zakresie udzielania świadczeń o charakterze planowym. Jednakże w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także mając na uwadze konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia, **brak możliwości następczego zwrotu poniesionych kosztów leczenia zagranicznego rodzi uzasadnione wątpliwości, co do rzeczywistej dostępności tego rodzaju świadczeń finansowanych ze środków publicznych.** Leczenie to przeprowadzane jest nierzadko w sytuacji bezpośredniego zagrożenia powstania nieodwracalnych lub bardzo dotkliwych zmian w stanie zdrowia pacjenta, którym może zapobiec jedynie podjęcie leczenia w innym państwie. Rzecznik zwróciła się³²⁰ do Ministra Zdrowia o przekazanie stanowiska w przedstawionej kwestii.

W odpowiedzi Minister wskazał³²¹, że istnieje obecnie możliwość refundacji kosztów leczenia poza granicami kraju, poniesionych przez pacjentów, w przypadku których złożono wnioski o wydanie zgody Prezesa Funduszu na przeprowadzenie takiego leczenia, a odmowa udzielenia zgody została skutecznie zaskarżona. Ponadto refundacja miała miejsce w przypadku, w którym podjęto leczenie po złożeniu uprzednio wniosku o wydanie zgody, a przed zakończeniem postępowania, ze względu na wyjątkową pilność. Natomiast w ramach kolejnej nowelizacji tej ustawy rozważa się wprowadzenie przepisu, który *explicite*

³¹⁹ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

³²⁰ RPO-695930-V/12 z 23 kwietnia 2013 r.

³²¹ Pismo z 13 maja 2013 r.

przewidywałyby możliwość zrefundowania świadczeniobiorcom poniesionych kosztów świadczeń opieki zdrowotnej, we wskazanych przypadkach. Minister wyjaśnił ponadto, że w sytuacji, gdy podjęto leczenie za granicą bez składania wniosku o wydanie zgody na takie leczenie, brak jest uzasadnienia dla wprowadzenia w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przepisu, który sankcjonowałby w takiej sytuacji możliwość uzyskania refundacji pełnych kosztów leczenia za granicą. Zawarcie takiej klauzuli, nawet w przypadku obwarowania jej zastrzeżeniem, że refundacja pomimo braku uprzedniego wniosku dopuszczalna jest tylko w wypadkach szczególnie pilnych, mogłoby wg Ministra stanowić „zachętę do obchodzenia obowiązujących przepisów”.

Rzecznik podejmuje dalsze działania w tej kwestii.

7. Pomoc osobom poszkodowanym, niemającym ubezpieczenia zdrowotnego, w realizacji prawa do opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych

W środkach masowego przekazu pojawiły się doniesienia o obciążeniu kosztami leczenia szpitalnego ubogiego nieubezpieczonego, co spotkało się z odzewem osób deklarujących chęć zebrania prywatnych środków finansowych na jego leczenie. Informacje te skłaniają do zastanowienia się nad działalnością instytucji powołanych do pomocy osobom poszkodowanym, które nie mają ubezpieczenia zdrowotnego i wymagają pomocy w ochronie swoich praw. Rzecznik zwróciła uwagę na konieczność wzmożenia nadzoru nad pomocą osobom poszkodowanym w realizacji ich prawa do opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Ponadto wątpliwości Rzecznika wzbudziła konstrukcja prawna zastosowana w przepisie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³²². W przepisie tym ustawodawca uzależnił prawo polskich obywateli do świadczeń finansowanych ze środków publicznych od ich sytuacji materialnej. Według omawianego przepisu, osoby inne niż ubezpieczeni, posiadające obywatelstwo polskie, nabywają prawo do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej wówczas, gdy spełniają kryterium dochodowe i majątkowe określone przez ustawodawcę. Rozwiązanie to budzi wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją, która gwarantuje wszystkim obywatelom, niezależnie od sytuacji materialnej, równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Sytuacja prawna

³²² Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

obywatela polskiego ma znaczenie wyłącznie w zakresie jego zdolności materialnej do współuczestnictwa w finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej, nie decyduje natomiast o samym prawie do świadczenia. Rzecznik zwróciła się³²³ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował³²⁴, że zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Konstytucja nie wprowadza zasady powszechnej dostępności do wszelkiego typu świadczeń opieki zdrowotnej, a jedynie postulat równości dostępu do nich. Aktem normatywnym, który dokonuje uszczegółowienia treści prawa do ochrony zdrowia jest ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Ustawa ta określa m.in. warunki udzielania i tryb finansowania świadczeń opieki zdrowotnej, zasady i tryb finansowania świadczeń, a także zasady powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Zgodnie z ustawą, prawo do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej mają również inne, niż ubezpieczeni, osoby posiadające obywatelstwo polskie oraz miejsce zamieszkania w Polsce, które spełniają kryterium dochodowe określone w ustawie o pomocy społecznej. Wówczas dokumentem potwierdzającym prawo do świadczeń opieki zdrowotnej jest decyzja organu samorządu terytorialnego, wydawana na wniosek świadczeniobiorcy, a w stanach nagłych na wniosek świadczeniodawcy udzielającego świadczenia opieki zdrowotnej, złożony niezwłocznie po udzieleniu świadczenia. Osoba niemająca dochodu i niemogąca uzyskać pomocy na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych może ubiegać się o przyznanie zasiłku celowego na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne.

Formalna odpowiedź Ministra nie odnosi się merytorycznie do faktycznego naruszania praw najuboższych obywateli do opieki zdrowotnej. Rzecznik przyjęła wyjaśnienie Ministra Zdrowia do wiadomości, jednak pozostaje przy swoim stanowisku w sprawie treści art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej i nie wyklucza dalszych działań w tym zakresie, również o charakterze konstytucyjnym.

³²³ RPO-749843-V/13 z 4 października 2013 r.

³²⁴ Pismo z 28 października 2013 r.

8. Sądowe zobowiązanie osób uzależnionych od alkoholu do leczenia odwykowego

Zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³²⁵, sąd może zobowiązać osobę uzależnioną od alkoholu do poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego. Powstaje pytanie o zasadność funkcjonowania tej regulacji, w tym efektywność obecnego systemu, w kontekście utrzymującej się kolejki oczekujących na leczenie oraz sposobu postrzegania instytucji tzw. przymusowego leczenia. Zobowiązanie do leczenia nie ma charakteru przymusu. Przymus stosowany jest na etapie doprowadzenia osoby uzależnionej od alkoholu na badanie przez biegłego, na rozprawę w sądzie i do zakładu leczniczego na podjęcie kuracji, jeśli osoba odmawia współpracy. Nie można jednak zatrzymać pacjenta w zakładzie lecznictwa odwykowego wbrew jego woli, a tym bardziej zmusić do aktywnego uczestnictwa w programie psychoterapii uzależnienia. **Obecnie mamy do czynienia z sytuacją, w której mimo krytycznej oceny funkcjonującego modelu przymusowego leczenia – także w corocznych sprawozdaniach Rady Ministrów składanych Sejmowi na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi – nie idą za tym określone zmiany.** Z postępowaniem w przedmiocie tzw. przymusowego leczenia wiąże się problem sygnalizowany w skargach do Rzecznika, wynikający ze szczątkowej regulacji dotyczącej funkcjonowania gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, niedostatecznego określenia ich statusu, stosowanych procedur oraz uprawnień osób, których działania komisji bezpośrednio dotyczą. Rzecznik zwróciła się³²⁶ do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w zakresie dalszego funkcjonowania procedury tzw. przymusowego leczenia w jej obecnym kształcie, planów jej zniesienia bądź przeformułowania.

W odpowiedzi Minister poinformował³²⁷, że projekt propozycji zmiany ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 22 lipca 2011 r. związany był m.in. z rezygnacją z instytucji zobowiązania do poddania się leczeniu odwykowemu. Zgodnie z art. 72 § 1 pkt 6 k.k., dotyczącym możliwości zawieszenia wykonania kary, sąd może zobowiązać skazanego do poddania się leczeniu, w szczególności odwykowemu lub rehabilitacyjnemu, oddziaływaniom terapeutycznym lub uczestnictwu w programach korekcyjno-

³²⁵ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1356, z późn. zm.).

³²⁶ RPO-667951-V/11 z 23 sierpnia 2013 r.

³²⁷ Pismo z 22 października 2013 r.

edukacyjnych. Wymóg uzyskania zgody skazanego powoduje, że sądy korzystają z tego środka stosunkowo rzadko. Zmiana tej zasady w kierunku zaproponowanym w projekcie pozwoli na realną alternatywę skorzystania z warunkowego zawieszenia kary pod warunkiem podjęcia terapii. Propozycja zawarta w powyższym projekcie uwzględniała rozszerzenie zadań dla gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o udzielanie konsultacji członkom rodzin, w których występuje problem alkoholowy.

Wyjaśnienia Ministra Zdrowia nie przedstawiają rozwiązania problemu nieefektywności i niedookreśloności funkcjonującego obecnie, na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, modelu tzw. przymusowego leczenia. Analiza odpowiedzi potwierdza, iż organy władzy publicznej nie potrafią w tym zakresie wypracować i zaproponować rozwiązań, które w ocenie Rzecznika są konieczne dla zapewnienia skutecznej ochrony praw i wolności zarówno osób uzależnionych, jak również ich rodzin. Rzecznik będzie w dalszym ciągu sygnalizowała potrzebę ich wypracowania.

9. Wykluczenie społeczne osób z chorobami rzadkimi

Choroby rzadkie stanowią istotny problem, wymagający pilnego podjęcia działań nakierowanych na poprawę obecnego stanu rzeczy. Z szacunków podawanych m.in. przez Ministerstwo Zdrowia wynika, że w Polsce żyje 2–3 mln osób z chorobami rzadkimi. W dniu 7 października 2013 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyła się konferencja „Choroby rzadkie a zagrożenie wykluczeniem”, poświęcona zagadnieniu wykluczenia społecznego osób z chorobami rzadkimi oraz potrzebie pilnego wprowadzenia rozwiązań systemowych, które zapewnią tym pacjentom odpowiednią pomoc i opiekę. Kwestią priorytetową jest zintensyfikowanie prac mających na celu wprowadzenie w życie Narodowego Programu Chorób Rzadkich. Zaniepokojenie wzbudzają informacje przekazane podczas konferencji przez Ministerstwo, że proces dalszych uzgodnień wewnątrz i międzyresortowych będzie wymagał następnych kilkunastu miesięcy. W tej sytuacji ostateczne wprowadzenie programu będzie możliwe dopiero w perspektywie kilkuletniej. Kolejną, bardzo ważną kwestią jest podjęcie działań dotyczących polityki informacyjnej Ministerstwa Zdrowia w zakresie chorób rzadkich, w tym przede wszystkim zapewnienie pacjentom i ich rodzinom dostępu do możliwie najszerszego zakresu podstawowych informacji. Działania te należy podjąć już teraz, bez oczekiwania na wdrożenie narodowego programu.

Brak dostępu do informacji dotyczących przede wszystkim tego, gdzie szukać diagnostyki, leczenia, pomocy psychologicznej oraz prawnej, stanowi jedną z podstawowych barier, którą napotykają osoby szukające pomocy dla siebie lub bliskich. Rzecznik zwróciła się³²⁸ do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w sprawie i poinformowanie o podjętych działaniach.

Minister wyjaśnił³²⁹, że w 2008 r. powołał Zespół ds. Chorób Rzadkich, do którego zadań należy m.in.: proponowanie kierunków polityki w zakresie opieki i terapii pacjentów z chorobami rzadkimi oraz opracowywanie i proponowanie rozwiązań, popartych dowodami naukowymi, określających zasady, na jakich zapewnia się obywatelom równy dostęp do informacji, diagnostyki, terapii oraz opieki. Priorytetem polityki zdrowotnej w zakresie chorób rzadkich było zapewnienie pacjentom dostępu do terapii lekowych. W wyniku rekomendacji Zespołu od roku 2009 ze środków publicznych finansowane są - w ramach programów lekowych - terapie dotyczące chorób określanych jako ultraradkie, np. Zespołu Huntera czy choroby Gauchera. Terapie lekowe dotyczące innych chorób rzadkich również są finansowane ze środków publicznych już od kilku lat. Finansowanie odbywa się w ramach programów lekowych (np. w przypadkach przewlekłego zapalenia płuc u pacjentów z mukowiscydozą) oraz refundacji aptecznej leków i środków spożywczych specjalnego przeznaczenia (np. w przypadku chorych na akromegalię czy stwardnienie zanikowe boczne). Kolejnym zadaniem jest przygotowanie Narodowego Planu dla Chorób Rzadkich. Pierwsza wersja Planu została przedstawiona w marcu 2013 r. Dokument zatytułowany „Narodowy Plan dla Chorób Rzadkich – mapa drogowa”, określa obszary, w ramach których powinny być podejmowane działania w zakresie chorób rzadkich. Byłyby to: klasyfikacja, rejestr i diagnostyka chorób rzadkich, opieka zdrowotna i zintegrowany system wsparcia społecznego dla pacjentów z chorobami rzadkimi i ich rodzin oraz edukacja i informacja w obszarze chorób rzadkich.

Rzecznik będzie monitorowała działania zapowiedziane przez resort zdrowia. Rzecznik podtrzymuje także stanowisko o potrzebie podjęcia przez resort zdrowia odpowiedniej polityki informacyjnej w zakresie chorób rzadkich, w tym rozbudowania serwisu internetowego Ministerstwa Zdrowia, jak również Rzecznika Praw Pacjenta o podstawowe informacje dotyczące diagnostyki,

³²⁸ RPO-750279-V/13 z 23 października 2013 r.

³²⁹ Pismo z 16 grudnia 2013 r.

leczenia, pomocy psychologicznej i prawnej. Obecnej sytuacji nie można zaakceptować.

10. Limitowanie świadczeń z zakresu leczenia chorób nowotworowych

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik zasygnalizowała kwestie związane z limitowaniem świadczeń z zakresu leczenia chorób nowotworowych, problemy z rozliczaniem świadczeń ponadlimitowych oraz kontrolą nad oddziałami wojewódzkimi NFZ. Limitowanie świadczeń z zakresu leczenia chorób nowotworowych może dowodzić, że leczenie tych chorób nie jest uznawane za leczenie ratujące życie, co budzi sprzeciw pacjentów i ich rodzin, jak również organizacji pacjentów oraz środowiska lekarskiego. Pomimo przyjęcia limitowania świadczeń z zakresu leczenia chorób nowotworowych, nie przewidziano skutecznych mechanizmów rozliczania tzw. nadwykonań. **Brak instrumentów prawnych pozwalających na rozliczenie świadczeń ponadlimitowych w sposób szybki, przejrzysty i oszczędny może powodować zadłużenie najlepszych ośrodków, w których leczą się pacjenci z całego kraju, jak również generować ogromne koszty społeczne oraz finansowe.** Analiza sprawozdań z kontroli przeprowadzanych przez Departament Ubezpieczenia Zdrowotnego Ministerstwa Zdrowia, dotycząca lat 2009–2012, w odniesieniu do ilości przeprowadzonych kontroli każe postawić pytanie o rzeczywisty zasięg i efektywność nadzoru sprawowanego przez Ministra Zdrowia. W ocenie Rzecznika istnieje potrzeba zwiększenia planowanych kontroli w skali roku. Dlatego też Rzecznik zwróciła się³³⁰ do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w sprawie i poinformowanie o działaniach podejmowanych w celu rozwiązania sygnalizowanych problemów.

Minister poinformował³³¹, że zgodnie z danymi przekazanymi przez NFZ, wartość umów w zakresie onkologicznym zawieranych ze świadczeniodawcami zwiększa się w kolejnych latach. Decyzja, co do możliwości nielimitowania tego rodzaju świadczeń powinna być poprzedzona szczegółowymi analizami skutków, w tym skutków finansowych oraz możliwościami zapobiegania ewentualnym nadużyciom. Minister Zdrowia wystąpił do Prezesa NFZ o przeprowadzenie takiej analizy. Liczba kontroli przeprowadzanych przez Ministerstwo Zdrowia jest pochodną dostępnych zasobów, w tym środków finansowych, dedykowanych temu

³³⁰ RPO-735653-V/13 z 23 października 2013 r.

³³¹ Pismo z 16 grudnia 2013 r.

rodzajowi działalności. W miarę możliwości będą podejmowane działania, aby zwiększyć liczbę przeprowadzanych kontroli.

Konstytucyjne prawo do ochrony życia i zdrowia nakazuje w ocenie Rzecznika krytycznie ocenić obecny stan rzeczy, w tym przede wszystkim fakt limitowania świadczeń z zakresu leczenia chorób nowotworowych, skutkujący w praktyce koniecznością oczekiwania przez pacjentów na leczenie. Rzecznik będzie monitorowała dalsze działania resortu zdrowia oraz kontynuowała działania na rzecz poprawy sytuacji w dostępie do świadczeń ratujących życie. To obecnie jedna z głównych dysfunkcji systemu ochrony zdrowia w Polsce.

B. Ochrona praw pacjentów

1. Opóźnienia w zapewnieniu faktycznego dostępu do leczenia lekami objętymi refundacją

Zgodnie z ustawą o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych³³², Minister Zdrowia ogłasza, w drodze obwieszczenia, wykazy refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, w stosunku do których wydano ostateczne decyzje administracyjne o objęciu refundacją. Obwieszczenie zawiera m.in. termin wejścia w życie decyzji o objęciu refundacją leku (środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobu medycznego) oraz okres jej obowiązywania. W praktyce określone przez Ministra Zdrowia terminy wejścia w życie decyzji nie są dochowywane. Pacjenci zmuszeni są do wielomiesięcznego oczekiwania na faktyczne skorzystanie z refundacji. W przypadku wydatkowania własnych pieniędzy na lek, w stosunku do którego organy władzy publicznej nie przeprowadziły jeszcze niezbędnych procedur zapewniających jego faktyczną dostępność w ramach refundacji, pacjentom odmawia się zwrotu poniesionych kosztów. Taki stan rzeczy narusza prawa pacjentów będące elementem konstytucyjnie chronionych praw i wolności obywatelskich. Rzeczywisty dostęp do terapii powinien być zapewniony w możliwie najkrótszym okresie od chwili objęcia danego leku refundacją. Jednocześnie należy wprowadzić możliwość zwrotu kosztów leczenia poniesionych przez pacjentów niemogących z przyczyn od siebie niezależnych skorzystać w tym czasie z leku refundowanego. Rzecznik

³³² Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 696, z późn. zm.).

zwróciła się³³³ do Ministra Zdrowia o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych w celu zapewnienia pacjentom należytej ochrony ich praw.

Minister wyjaśnił³³⁴, że w przypadku leków dostępnych w ramach tzw. refundacji aptecznej, dzień obowiązywania obwieszczenia jest zwykle tożsamy z dostępnością danego produktu leczniczego w placówkach detalicznych. Natomiast w przypadku programów lekowych, które stanowią rodzaj gwarantowanego świadczenia szpitalnego udzielanego przez świadczeniodawcę, wymagane jest zawarcie odpowiedniej umowy o udzielanie świadczeń. Uwagi zgłoszone w wystąpieniu Rzecznika zostaną przeanalizowane w związku z prowadzonymi pracami nad nowelizacją ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Odnosząc się do kwestii wypracowania mechanizmów pozwalających na zwrot pacjentowi kosztów leczenia w okresie, gdy nie mógł on jeszcze skorzystać z leczenia refundowanego, Minister zaznaczył, że leczenie prowadzone z wykorzystaniem substancji leczniczych przewidzianych w programie lekowym prowadzone jest w ramach lecznictwa szpitalnego, a zakwalifikowany pacjent otrzymuje lek jedynie u świadczeniodawcy bez ponoszenia za niego opłaty. W związku z powyższym zwrot kosztów zarówno leku, jak i związanych z jego podaniem procedur następuje na rzecz świadczeniodawcy.

W ocenie Rzecznika, w odniesieniu do sytuacji, gdy termin wejścia w życie decyzji o objęciu refundacją nie jest tożsamy z faktyczną możliwością skorzystania z refundacji, powinny zostać wypracowane mechanizmy zapewniające dostęp do terapii w możliwie najkrótszym okresie od chwili objęcia danego leku refundacją oraz rozwiązania prawne gwarantujące, iż wskazany w decyzji administracyjnej o objęciu refundacją okres jej obowiązywania będzie pokrywał się z okresem faktycznej dostępności refundacji. Rzecznik będzie w tym zakresie monitorowała działania resortu zdrowia.

C. Ochrona zdrowia psychicznego

1. Realizacja Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego

Rzecznik ponownie³³⁵ poruszyła kwestię utworzenia centrów zdrowia psychicznego, będących zadaniem wpisującym się w jeden z podstawowych celów

³³³ RPO-703016-V/13 z 9 października 2013 r.

³³⁴ Pismo z 29 października 2013 r.

³³⁵ Informacja RPO za 2012 r. str. 129.

Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, jakim jest zbudowanie i upowszechnienie modelu opieki środowiskowej. Z wcześniejszej korespondencji z Ministerstwem Zdrowia w tej sprawie wynikało, że konieczne jest dokonanie stosownych zmian legislacyjnych. Niestety, pomimo upływu kolejnych miesięcy, brak jest informacji o postępie we wdrożeniu idei centrów zdrowia psychicznego. Niepokój budzi aktualny stan realizacji zadań wynikających z Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego. Realizację Programu zaplanowano na lata 2011–2015. Opóźnienia bądź brak rozpoczęcia szeregu prac będzie skutkować tym, iż zadania i cele zaplanowane do wykonania w powyższym okresie nie zostaną faktycznie osiągnięte. Do wyjaśnienia pozostaje więc, czy w resorcie zdrowia opracowywana jest strategia działań po roku 2015, w szczególności w odniesieniu do obszarów, które potencjalnie mogą zostać niezrealizowane. Rzecznik zwróciła się³³⁶ do Ministra Zdrowia o ustosunkowanie się do poruszonych zagadnień.

W ocenie Rzecznika w dalszym ciągu prawidłowa i terminowa realizacja Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego pozostaje zagrożona. Konieczne jest wyeliminowanie dotychczasowych nieprawidłowości i zaniedbań oraz przystąpienie w sposób odpowiedzialny i konkretny do wypełniania postawionych zadań. Rzecznik dalej będzie działała na rzecz poprawy sytuacji osób chorób psychicznie, w tym na rzecz wywiązania się przez organy władzy publicznej, w szczególności resort zdrowia, z obowiązków nałożonych Programem. Aktualnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra Zdrowia.

2. Spór kompetencyjny dotyczący organu właściwego do podjęcia ewentualnych prac nad nowelizacją przepisów regulujących zasady przewozu sprawców czynów zabronionych pomiędzy zakładami psychiatrycznymi i zakładami leczenia odwykowego przeznaczonymi do wykonywania środków zabezpieczających

W Biurze Rzecznika badana była kwestia realizacji przez Policję na zlecenie sądów doprowadzeń sprawców czynów zabronionych pomiędzy zakładami psychiatrycznymi i zakładami leczenia odwykowego przeznaczonymi do wykonywania środków zapobiegawczych, 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

³³⁶ RPO-712556-V/12 z 30 grudnia 2013 r.

zabezpieczających³³⁷. W ocenie Rzecznika przepisy powinny w sposób bardziej precyzyjny określać zasady uczestnictwa personelu medycznego w trakcie przewozów sprawców pomiędzy zakładami leczniczymi i terapeutycznymi wykonującymi środki zabezpieczające. W opinii resortu spraw wewnętrznych postulat Rzecznika „zasługuje na poparcie”, jednak organem właściwym do podjęcia ewentualnych prac legislacyjnych jest Minister Zdrowia (który również podzielił pogląd Rzecznika o konieczności doprecyzowania przepisów). Jednocześnie stwierdził, że „miejscem właściwym dla tych regulacji jest Kodeks karny wykonawczy, który powinien szczegółowo określać prawa i obowiązki osób, wobec których wykonywany jest środek zabezpieczający”. Oba organy uchyliły się więc od działania w tej ważnej sprawie. Rzecznik zwróciła się³³⁸ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozstrzygnięcie zaistniałego sporu o właściwość i powierzenie jednemu z Ministrów prowadzenia prac legislacyjnych w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano³³⁹ Rzecznika, że w dniu 20 czerwca 2013 r. Prezes Rady Ministrów rozstrzygnął spór kompetencyjny pomiędzy Ministrem Zdrowia, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Sprawiedliwości w zakresie realizacji przez Policję na zlecenie sądów doprowadzeń sprawców czynów zabronionych pomiędzy zakładami psychiatrycznymi i zakładami leczenia odwykowego przeznaczonymi do wykonywania środków zapobiegawczych. Jako organ właściwy do podjęcia inicjatywy legislacyjnej w ww. sprawie wskazany został Minister Sprawiedliwości.

3. Uregulowania dotyczące wykonywania środków zabezpieczających związanych z umieszczeniem w zamkniętym zakładzie leczniczym

W trakcie badania skarg ujawnił się **problem dotyczący praktyki udzielania czasowego zwolnienia z zakładu psychiatrycznego osobom umieszczonym w zakładzie na podstawie art. 94 k.k.**, a więc sprawcom czynu zabronionego o znacznej społecznej szkodliwości, którzy dopuścili się tego czynu w stanie niepoczytalności i zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że ponownie popełnią taki czyn. W toku przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO wizytacji szpitali psychiatrycznych, zarówno lekarze, jak i internowani, zwrócili uwagę na nieprecyzyjność uregulowań dotyczących możliwości czasowego zwolnienia

³³⁷ Rozporządzenie z 10 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1854, z późn. zm.).

³³⁸ RPO-663026-XVIII/10 z 23 stycznia 2013 r.

³³⁹ Pismo z 31 lipca 2013 r.

internowanego z zakładu. **Zdaniem Rzecznika za niedopuszczalną należy uznać sytuację, w której na podstawie regulaminów organizacyjno-porządkowych poszczególnych zakładów dysponujących warunkami podstawowego zabezpieczenia rozstrzyga się o prawach i obowiązkach internowanych.** Prowadzić to może do nieuzasadnionego różnicowania praw i obowiązków internowanych w poszczególnych zakładach. Środki zabezpieczające o charakterze leczniczym, jako najdalej ingerujące w sferę praw i wolności obywatelskich, wymagają odpowiednich gwarancji prawnych zabezpieczających pozycję internowanego. Regulamin nie może normować materii nieuregulowanej w ustawie takiej, jak kwestia dotycząca czasowych zwolnień dla internowanych. Rzecznik zwróciła się³⁴⁰ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych w kierunku zmiany krytykowanego stanu prawnego.

W ocenie³⁴¹ Ministra „nie jest sprzeczne z celem wykonywania środka zabezpieczającego dopuszczenie możliwości opuszczenia zakładu psychiatrycznego na kilka godzin lub kilka dni przez osobę internowaną”. Należy – stwierdza Minister – podzielić pogląd Rzecznika o potrzebie wprowadzenia stosownych rozwiązań prawnych w akcie prawnym rangi ustawowej. Kwestia ta „zostanie przypuszczalnie uregulowana w ramach planowanej przez Ministra Sprawiedliwości szerszej nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego, po uprzednich konsultacjach ze środowiskiem psychiatrycznym”.

Trudno uznać tę odpowiedź za zadowalającą, zwłaszcza w odniesieniu do kategorii czynów popełnionych i niebezpieczeństwa korupcji przy udzielaniu przepustek internowanym. Rzecznik będzie monitorowała postęp prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości prac dotyczących nowelizacji.

4. Niewykonanie upoważnienia zawartego w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego

Rzecznik zwróciła uwagę na problem niewykonania upoważnienia zawartego w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego³⁴². Wyznaczony przez ustawę termin 24 miesiące na wydanie nowego aktu wykonawczego do art. 15 ust. 2 tej ustawy upłynął w lutym 2013 r., **co spowodowało utratę mocy przez dotychczas obowiązujące rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w**

³⁴⁰ RPO-726171-V/13 z 6 marca 2013 r.

³⁴¹ Pismo z 17 maja 2013 r.

³⁴² Ustawa z 19 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375, z późn. zm.).

sprawie organizowania zajęć rehabilitacyjnych w szpitalach psychiatrycznych i nagradzania uczestników tych zajęć³⁴³. Prawidłowe działanie ustawy nie jest możliwe, jeśli nie zostały wydane przewidziane do niej akty wykonawcze. Opóźnienie w przygotowaniu rozporządzenia w wielu wypadkach uniemożliwia prowadzenie skutecznej terapii pacjentów ze zdiagnozowanymi zaburzeniami psychicznymi. Rzecznik zwróciła się³⁴⁴ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie, a w szczególności o niezwłoczne podjęcie działań zmierzających do usunięcia zasygnalizowanych nieprawidłowości.

Minister wyjaśnił³⁴⁵, że projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie zajęć rehabilitacyjnych organizowanych w szpitalach psychiatrycznych był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych, „jednak w wyniku zgłoszonych licznych uwag wprowadzono zmiany, które spowodowały konieczność skierowania go do ponownych uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych”.

Rzecznik będzie monitorowała postęp prowadzonych w Ministerstwie Zdrowia prac dotyczących tego problemu. To niedopuszczalne opóźnienie w kwestii, co do której można było przygotować regulację już w trakcie prac legislacyjnych.

D. Leczenie uzdrowiskowe

1. Procedura potwierdzania skierowań na leczenie uzdrowiskowe

W 2012 r. Rzecznik powróciła³⁴⁶ do kwestii procedury potwierdzania skierowań na leczenie uzdrowiskowe. Wątpliwości Rzecznika wzbudziła treść pouczeń znajdujących się w pismach Narodowego Funduszu Zdrowia, informujących o odmowie potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe. **Pouczenia te nie zawierały informacji o prawie osób ubiegających się o leczenie uzdrowiskowe do złożenia skargi do sądu administracyjnego.** Pomimo zapowiedzi zmiany przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³⁴⁷, przedstawiony przez Rzecznika problem jest nadal aktualny. Zarówno bowiem przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jak i rozporządzenie

³⁴³ Rozporządzenie z 20 października 1995 r. (Dz.U. Nr 127, poz. 614).

³⁴⁴ RPO-739911-V/13 z 8 października 2013 r.

³⁴⁵ Pismo z 18 listopada 2013 r.

³⁴⁶ Informacja RPO za 2008 r., str. 270.

³⁴⁷ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 210, poz. 2135, z późn. zm.).

Ministra Zdrowia w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową³⁴⁸ nie wskazują wprost na możliwość poddania kontroli sądownoadministracyjnej czynności odmowy potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe, ani nie statuują obowiązku pouczenia świadczeniobiorcy o takiej możliwości. Rzecznik zwróciła się³⁴⁹ do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych w kierunku zmiany procedury potwierdzania skierowań na leczenie uzdrowiskowe.

Minister poinformował³⁵⁰, że nie znajduje uzasadnienia dla zmiany przepisów, których skutkiem byłoby wydawanie decyzji administracyjnej w sprawach odmowy potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe. Odmowa wydania/potwierdzenia skierowania nie jest wg niego decyzją administracyjną, a „decyzją merytoryczną determinowaną stanem zdrowia świadczeniobiorcy”. Taka kategoria pojęciowa nie jest znana nauce prawa administracyjnego. Jednocześnie decyzja ta zawiera dane wrażliwe w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych. Poddanie instytucji odmowy potwierdzenia skierowania procedurze administracyjnej prowadziłyby do stosowania, wobec tak wydanych decyzji, rygorów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wprawdzie – przyznaje Minister – z uwagi na ochronę prywatności decyzje takie mogłyby nie podlegać udostępnieniu, „jednak każdorazowa odmowa udostępnienia takiej decyzji wymagałaby indywidualnej oceny, a w razie odmowy udostępnienia, wydania decyzji administracyjnej. Wobec braku spójności przepisów o dostępie do informacji publicznej z jawnością postępowania przed sądami administracyjnymi mogłyby to doprowadzić do udostępnienia informacji podmiotom nieuprawnionym”. Wyjaśnienie to w opinii Rzecznika raczej zaciemnia istotę sprawy i ubiera w nieadekwatne argumenty prostą odmowę uregulowania ważnej kwestii. Według Ministra nie zachodzi potrzeba zmiany prawa w poruszonym zakresie, „tym bardziej, że drogę sądowej kontroli tych czynności publicznego ubezpieczyciela otworzyło, utrwalone już, orzecznictwo sądów administracyjnych, uznające odmowę potwierdzenia skierowania za czynność administracji podlegającą kontroli sądów administracyjnych” – jest to jednak rozwiązanie zastępcze.

³⁴⁸ Rozporządzenie z 7 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 142, poz. 835).

³⁴⁹ RPO-582015-V/08 z 6 marca 2013 r.

³⁵⁰ Pismo z 17 kwietnia 2013 r.

Analizując odpowiedź Ministra Rzecznik uznała, że wyczerpała środki działania wobec Ministra i postanowiła zakończyć postępowanie. Stanowisko Ministra miało natomiast wpływ na decyzję Rzecznika o konieczności skierowania pytania prawnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁵¹.

2. Wspólny wyjazd osób bliskich na leczenie uzdrowiskowe

Do Rzecznika wpływały wnioski, w których najczęściej starsi, schorowani i niepełnosprawni ubezpieczeni, podnosili problem wspólnego wyjazdu małżonków (osób bliskich) na leczenie uzdrowiskowe. Wnioski te dotyczyły skierowania do tego samego zakładu lecznictwa uzdrowiskowego i w tym samym terminie, a także późniejszego zakwaterowania w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego. **Pomimo, iż obowiązujące w tej materii przepisy prawa i procedury nie sprzeciwiają się uwzględnieniu wniosków ubezpieczonych, oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia z reguły odmawiają zainteresowanym.** Wymienione postulaty i oczekiwania ubezpieczonych wpisują się w prawa pacjenta, prawa osób starszych i prawa osób niepełnosprawnych, a ich realizacja nie wiąże się z dodatkowymi kosztami oraz obciążeniami organizacyjnymi dla Narodowego Funduszu Zdrowia i zakładów lecznictwa uzdrowiskowego. Wspólne wyjazdy i zakwaterowania rozwiązują natomiast wiele problemów ubezpieczonych, w tym w szczególności w zakresie wzajemnej opieki osoby bliskiej. Uwzględnienie w praktyce Narodowego Funduszu Zdrowia oraz zakładów lecznictwa uzdrowiskowego powyższych postulatów ubezpieczonych ułatwić może dokonanie odpowiednich zapisów w obowiązujących w tej materii zarządzeniach Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia. Rzecznik zwróciła się³⁵² do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia o rozważenie możliwości uwzględnienia powyższych postulatów ubezpieczonych oraz dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych w obowiązujących w tej materii zarządzeniach Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia.

Prezes wyjaśnił³⁵³, że to lekarz specjalista w dziedzinie balneologii i medycyny fizykalnej lub rehabilitacji medycznej, zatrudniony w oddziale wojewódzkim NFZ, zatwierdza skierowanie na leczenie uzdrowiskowe, biorąc pod uwagę stan zdrowia świadczeniobiorcy. W wyniku przedmiotowej oceny wyznaczony zostaje m.in. rodzaj zakładu lecznictwa uzdrowiskowego (szpital,

³⁵¹ RPO-740411-V-13 z 27 sierpnia 2013 r.

³⁵² RPO-749972-V/13 z 21 października 2013 r.

³⁵³ Pismo z 8 listopada 2013 r.

sanatorium lub przychodnia). Należy przypuszczać, że w przywołanym przez Rzecznika przypadku przyczyną braku wspólnej realizacji skierowań małżonków na leczenie uzdrowiskowe były różne wskazania zakładów lecznictwa uzdrowiskowego. Lekarz specjalista prawdopodobnie zakwalifikował jedno ze skierowań do leczenia w ramach sanatorium uzdrowiskowego, zaś drugie – do szpitala. Przepisy zarządzenia Prezesa NFZ z dnia 15 stycznia 2010 r. w sprawie przyjęcia do stosowania w Narodowym Funduszu Zdrowia „Zasad potwierdzania skierowań na leczenie uzdrowiskowe w oddziałach wojewódzkich Funduszu” są przepisami instrukcyjnymi, mającymi na celu w szczególności ujednoczenie procedury potwierdzania skierowań i nie ma w nich zapisu, że Fundusz nie gwarantuje wspólnego wyjazdu małżonkom (w tym samym czasie i do tego samego zakładu). W przedmiotowej sprawie do Oddziału Wojewódzkiego NFZ zostanie wystosowana prośba, aby tamtejsi pracownicy, podczas powiadamiania świadczeniobiorców wnioskujących o wspólne leczenie uzdrowiskowe, w sposób jasny i przystępny podawali przyczyny ewentualnej odmowy.

Powyższa sprawa jest przedmiotem dalszej analizy Rzecznika.

3. Dopuszczalność zaskarżenia potwierdzenia (odmowy potwierdzenia) skierowania na leczenie uzdrowiskowe

Omówienie w rozdziale „Rozbieżności w stosowaniu prawa”

12. Ochrona praw rodziny

A. Świadczenia rodzinne

1. Zmiana warunków nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego

Rzecznik skierowała³⁵⁴ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw³⁵⁵ z zasadą zaufania do państwa i prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych.

Do Rzecznika kierowane były liczne skargi od osób, które na podstawie dotychczasowych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych pobierały świadczenie pielęgnacyjne. Na skutek zmiany przepisów tej ustawy, osoby te zachowują prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w dotychczasowej wysokości do dnia 30 czerwca 2013 r., a wydane na podstawie przepisów dotychczasowych decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasają z mocy prawa po upływie tego terminu. **Z dniem 1 lipca 2013 r. znaczna część osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne została pozbawiona prawa do pobierania tego świadczenia i nie spełnia warunków wymaganych do przyznania specjalnego zasiłku opiekuńczego.** Zaskarżona do Trybunału regulacja ustawy nowelizującej ustawę o świadczeniach rodzinnych narusza, zdaniem Rzecznika, konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych. Trwałość decyzji administracyjnych, ostatecznych w administracyjnym toku instancji jest jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne w zaufaniu do państwa i tworzonego przezeń prawa podjęły ważne decyzje życiowe i rodzinne, dotyczące przerwania zatrudnienia lub niepodejmowania zatrudnienia z powodu opieki nad niepełnosprawnym. Miały prawo oczekiwać ciągłości przyznanego decyzją administracyjną świadczenia. Znowelizowane przepisy ustawy znacząco ograniczyły krąg osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego, nie przewidując żadnych działań wspomagających dla osób, które utracą dotychczasowe uprawnienia.

Ustawodawca mógł zmienić warunki przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, jednak nowe warunki przyznawania tego świadczenia, ze względu na zasadę ochrony praw nabytych, nie powinny dotyczyć osób

³⁵⁴ RPO-723319-III/13 z 24 czerwca 2013 r., sygn. akt K 27/13.

³⁵⁵ Ustawa z 7 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1548).

pobierających świadczenie pielęgnacyjne na podstawie przepisów dotychczasowych.

W dniu 5 grudnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący utraty uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego z dniem 30 czerwca 2013 r. części osób pobierających to świadczenie na podstawie ostatecznych i bezterminowych decyzji administracyjnych. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art.11 ust. 1 i 3 ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Wyrok ten został ogłoszony w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2013 r. pod poz. 1557 i z tym dniem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego weszło w życie.

Jak wskazał w uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny „przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją wymaga interwencji ustawodawcy, który powinien wprowadzić stosowne korekty np. do ustawy o świadczeniach rodzinnych, w celu wyeliminowania niekonstytucyjności mającej źródło w art. 11 ust 1 i 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw. Wraz z upływem czasu ta niekonstytucyjność będzie powodowała narastanie negatywnych następstw dla osób pozbawionych świadczeń pielęgnacyjnych, co powinno skłaniać podmioty dysponujące prawem inicjatywy ustawodawczej do podjęcia prac legislacyjnych bez zbędnej zwłoki”.

Podzielając w całości stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, co do konieczności pilnego podjęcia prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o świadczeniach rodzinnych Rzecznik zwróciła się³⁵⁶ w styczniu 2014 r. do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przekazanie informacji o stanie prac legislacyjnych zmierzających do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego i przewidywanym terminie wejścia w życie tej regulacji.

2. Prawa osób prowadzących gospodarstwo rolne do świadczenia pielęgnacyjnego

Rzecznik otrzymywała skargi od opiekunów i rodziców dzieci niepełnosprawnych, którzy z racji posiadania gospodarstwa rolnego napotykali na utrudnienia w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego, przyznawanego na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz dodatku do tego świadczenia wynikającego z rządowego programu wspierania niektórych osób

³⁵⁶ III.7064.12.2014

pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Wątpliwości wynikały z interpretacji przepisu ustawy o świadczeniach rodzinnych zawierającego definicję pojęcia zatrudnienie i inna praca zarobkowa. Organy decyzyjne w swych rozstrzygnięciach odwoływały się do stanowiska wyrażonego przez Naczelnny Sąd Administracyjny, dotyczącego prawa rolnika do świadczenia pielęgnacyjnego³⁵⁷, zgodnie z którym prowadzenie gospodarstwa rolnego przez rolnika stanowi negatywną przesłankę przyznania tej osobie świadczenia pielęgnacyjnego. Wydaje się jednak, że stanowisko zaprezentowane w uchwale nie jest podzielane przez resort pracy i polityki społecznej, o czym świadczy opinia wyrażona w tej kwestii w Komunikacie na stronie Ministerstwa. Konieczne zatem wydaje się rozważenie możliwości wprowadzenia wyraźnej regulacji prawnej wskazującej, że prowadzenie gospodarstwa przez rolnika nie stanowi przeszkody do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i świadczeń pochodnych. Rzecznik zwróciła się³⁵⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przeanalizowanie przedstawionego problemu, a także rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do wyeliminowania wątpliwości dotyczących prawa rolnika do świadczenia pielęgnacyjnego.

Minister wyjaśnił³⁵⁹, że zgodnie z obowiązującymi przepisami rolnik, który nie wykonuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, niezależnie od wielkości gospodarstwa rolnego, może ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne, jeżeli spełnia warunek zawarty w ustawie o świadczeniach rodzinnych, czyli jest osobą, która w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Naczelnny Sąd Administracyjny w wiążącej dla sądów administracyjnych uchwale³⁶⁰ dokonał odmiennej wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych i stwierdził, że prowadzenie gospodarstwa rolnego, pomimo że nie mieści się w definicji zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej jest równoznaczne z prowadzeniem działalności i wykonywaniem pracy w tym gospodarstwie. Zdaniem NSA okoliczność ta przesądza, że rolnikowi nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Na skutek ww. uchwały, chociaż nie ma ona mocy wiążącej w stosunku

³⁵⁷ Uchwała siedmiu sędziów z 11 grudnia 2012 r., sygn. akt I OPS 5/12.

³⁵⁸ RPO-727680-III/13 z 26 marca 2013 r.

³⁵⁹ Pismo z 16 kwietnia 2013 r.

³⁶⁰ Uchwała z 11 grudnia 2012 r., sygn. akt I OPS 5/12.

do organów właściwych realizujących świadczenia rodzinne, wiele z tych organów odmawia rolnikom przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, pomimo że przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych tego nie zabraniają. W dniu 3 kwietnia 2013 r. wpłynął do Sejmu RP poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, który dotyczy ujednoczenia zasad przyznawania osobom prowadzącym gospodarstwo rolne świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego. Zgodnie z projektowaną zmianą wprowadzony zostanie przepis jednoznacznie wskazujący, że niewykonywanie pracy w gospodarstwie rolnym, potwierdzone stosownym oświadczeniem, jest równoznaczne ze spełnieniem warunku rezygnacji, czy też niepodejmowania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Prace legislacyjne nie zostały jeszcze zakończone.

3. Brak uprawnień kandydatów na rodziców zastępczych do świadczeń rodzinnych

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący reprezentowania dziecka przez osobę sprawującą pieczę bieżącą nad dzieckiem w postępowaniu o świadczenia rodzinne. Ustawa o świadczeniach rodzinnych³⁶¹ wśród uprawnionych do ubiegania się o świadczenia rodzinne nie uwzględnia wszystkich osób faktycznie opiekujących się dzieckiem z mocy orzeczenia sądu, a ogranicza krąg opiekunów faktycznych do osób, które wystąpiły z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka. W szczególny sposób problem ten uwidacznia się na przykładzie osoby, która wystąpiła do sądu rodzinnego o ustanowienie rodziny zastępczej dla dziecka, a sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dziecka na czas trwania postępowania u kandydata na rodzica zastępczego. Zdaniem Rzecznika osoba odpowiedzialna za dziecko, której Państwo powierzyło na pewien okres faktyczną pieczę nad dzieckiem, niezależnie od ostatecznego kształtu orzeczenia sądu oraz charakteru wniosku, ma prawo skutecznego domagania się pomocy ze strony Państwa w sprawowaniu opieki, a więc przynajmniej częściowego zrefundowania kosztów utrzymania i rehabilitacji dziecka. Ograniczenie uprawnień w dostępności do świadczeń rodzinnych w tym czasie stanowi naruszenie praw dziecka, wynikających wprost z Konstytucji i Konwencji o Prawach Dziecka. Rzecznik zwróciła się³⁶² do Ministra Pracy i

³⁶¹ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.).

³⁶² RPO-739109-III/13 z 28 października 2013 r.

Polityki Społecznej o przeanalizowanie przedstawionego problemu w kontekście możliwości podjęcia stosownej inicjatywy prawodawczej.

W odpowiedzi Minister poinformował³⁶³ Rzecznika, że w tej sprawie wystąpił o wyjaśnienia do Ministra Sprawiedliwości. Odpowiedź na przedstawione zapytania Rzecznika zostanie udzielona niezwłocznie po przekazaniu wyjaśnień przez Ministra Sprawiedliwości.

Dalsze działania w sprawie uzależnione są od stanowiska organów rządowych przedstawionego w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika.

B. Rodzinne formy opieki nad dzieckiem

1. System opieki nad dzieckiem pozbawionym pieczy rodziców

Skargi kierowane do Rzecznika wskazywały na występowanie problemów na tle przyjętej nowej regulacji prawnej w zakresie systemu opieki nad dzieckiem pozbawionym pieczy rodziców. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wniosek rodziny zastępczej niezawodowej o przekształcenie w rodzinę zastępczą zawodową powinien zostać załatwiony w formie decyzji administracyjnej. Niestety stanowisko to nie jest podzielane przez jednostki samorządu terytorialnego, co w praktyce oznacza dużą swobodę w załatwianiu wniosków, a **samorządy np. ze względu na brak środków, nie dokonują przekształceń rodzin zastępczych w rodziny zawodowe.** Wątpliwości dotyczą również zadań wojewody. Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nakłada na wojewodę obowiązek nadzorowania placówek opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych i interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych, natomiast w zakresie rodzinnej pieczy zastępczej zadaniem wojewody jest monitorowanie realizacji zadań samorządu gminnego, powiatowego oraz województwa. **Zastosowanie pojęcia monitorowania bez bliższego zdefiniowania jego znaczenia wywołuje niepewność adresatów normy prawnej, co do ich praw i obowiązków.** W opinii Rzecznika konieczne jest doprecyzowanie przepisów w tym zakresie. Dlatego Rzecznik zwróciła się³⁶⁴ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej.

³⁶³ Pismo z 27 listopada 2013 r.

³⁶⁴ RPO-710112-III/12 z 2 kwietnia 2013 r.

Minister poinformował³⁶⁵, że dostrzega konieczność wyeliminowania rozbieżności interpretacyjnych w zakresie formy załatwiania przez starostę wniosku rodziny zastępczej niezawodowej o zawarcie umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej w trybie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Powyższe zagadnienie zostanie uwzględnione w przyszłej nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Resort pracy i polityki społecznej dostrzega również potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych w stosunku do drugiego przedstawionego problemu dotyczącego zadania wojewody w zakresie monitorowania realizacji zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa oraz zgodności zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej z wymaganymi kwalifikacjami. Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie zawiera definicji pojęcia „monitorowanie”. Wobec problemów interpretacyjnych związanych z omawianym wyżej zadaniem wojewody, Ministerstwo dostrzega konieczność jednoznacznego określenia zakresu pojęcia "monitorowanie" w ustawie.

Kontynuując sprawę Rzecznik zwróciła się³⁶⁶ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o informację na temat prac legislacyjnych w omawianym zakresie. Minister powiadomił³⁶⁷ Rzecznika, iż w resorcie polityki społecznej „trwają prace nad zmianami, w trakcie których rozwiązana zostanie kwestia problemów zgłaszanych przez Rzecznika”. W ostatnim czasie, po ponad sześciu miesiącach, Rzecznik ponowiła zapytanie o stan tych prac legislacyjnych³⁶⁸.

C. Urlopy macierzyńskie

1. Zmiana przepisów dotyczących urlopów macierzyńskich

Do Rzecznika wpływały liczne protesty dotyczące projektowanych zmian w zakresie urlopów macierzyńskich. Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa zakłada, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 września 2013 r. Nowe przepisy, wydłużające do jednego roku okres płatnego urlopu związanego z urodzeniem dziecka miały dotyczyć uprawnionych z tytułu

³⁶⁵ Pismo z 29 kwietnia 2013 r.

³⁶⁶ Pismo z 13 września 2013 r.

³⁶⁷ Pismo z 26 września 2013 r.

³⁶⁸ Pismo z 14 stycznia 2014 r.

urodzenia dziecka począwszy od dnia wejścia w życie ustawy. Dodatkowo te nowe regulacje będą dotyczyć pracownic i pracowników, którzy w dniu wejścia w życie ustawy przebywać będą na urlopie macierzyńskim lub dodatkowym urlopie macierzyńskim, udzielonym w obecnie obowiązującym wymiarze.

Z tego względu powyższa regulacja spotkała się z protestem, w szczególności matek, które urodziły dzieci w pierwszym kwartale 2013 r. W opinii protestujących skutki zmian ustawowych, które doprowadziły od początku 2013 r. do zwiększonych obciążeń rodzin z małymi dziećmi, powinny być chociaż częściowo zrekompensowane wejściem w życie z początkiem 2013 r. rozwiązań wydłużających płatne urlopy związane z urodzeniem dziecka. W opinii Rzecznika powyższa argumentacja zasługuje na pogłębioną analizę. Ponadto znajduje ona dodatkowe wsparcie w Konstytucji, nakazującej państwu uwzględniać w polityce społecznej i gospodarczej dobro rodziny oraz udzielać szczególnej pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka. Rzecznik zwróciła się³⁶⁹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie tej argumentacji.

W odpowiedzi Minister poinformował³⁷⁰, że projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa został skierowany do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych. Zakończono etap uzgodnień międzyresortowych i opiniowania tego projektu przez partnerów społecznych oraz organizacje pozarządowe działające na rzecz rodzin. Obecnie trwają prace nad kolejnym tekstem projektowanej ustawy uwzględniającym przebieg tej konferencji. W projektowanej ustawie proponuje się umożliwienie obojgu rodzicom skorzystanie z płatnego urlopu przez okres jednego roku, w związku z urodzeniem się ich dziecka, albo przez okres dłuższy niż jeden rok, w związku z jednoczesnym urodzeniem się większej liczby dzieci. Projekt przewiduje wprowadzenie zmian w przepisach dotyczących dodatkowego urlopu macierzyńskiego i dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, a także wprowadzenie nowej instytucji, tj. urlopu rodzicielskiego.

W rezultacie postulaty matek I kwartału zostały zrealizowane.

³⁶⁹ RPO-722339-III/13 z 21 stycznia 2013 r.

³⁷⁰ Pismo z 22 lutego 2013 r.

D. Inne

1. Opinie wydawane przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne

Do Rzecznika kierowane były skargi na działalność rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych w kwestii stosowania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych³⁷¹ oraz upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia takiej treści. W opinii skarżących upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w art. 84 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich³⁷² może dotyczyć jedynie spraw rozpatrywanych w trybie tej ustawy. Tymczasem powszechną praktyką jest powoływanie opinii rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych w sprawach rozwodowych, o ograniczenie czy pozbawienie władzy rodzicielskiej, a także w sprawach o kontakty. Wprawdzie podstawą do takiego działania może być § 14 omawianego rozporządzenia, który w punkcie 1 statuuje, że do zadań ośrodka należy przeprowadzanie badań psychologicznych, pedagogicznych lub lekarskich oraz wydawanie na ich podstawie opinii na zlecenie sądu lub prokuratora, jednak wątpliwe jest, by zamiarem prawodawcy było uregulowanie tym punktem badań innych, niż dla celów postępowania w sprawach nieletnich. **Ponadto niesprecyzowany jest status opinii rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych – czy jest to opinia łączna stałych biegłych w rozumieniu art. 283 k.p.c., czy też traktuje się ją jako opinię instytutu naukowego lub naukowo-badawczego w rozumieniu art. 290 k.p.c.** Rzecznik zwróciła się³⁷³ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia inicjatywy prawodawczej w postaci zmiany rozporządzenia bądź rozszerzenia upoważnienia ustawowego, sankcjonującego powszechną praktykę stosowaną w sądach powszechnych.

Minister poinformował³⁷⁴, że za kierowaniem do rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych poza sprawami nieletnich także innych spraw rodzinnych przemawia wykładnia celowościowa przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych. W 2011 r. wydano ogółem ponad 24 tys. opinii, przy czym najwięcej opinii sporządzono w sprawach opiekuńczych, następnie w sprawach nieletnich, w sprawach o rozwód, o separację, a także w

³⁷¹ Rozporządzenie z 3 sierpnia 2001 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 1063).

³⁷² Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, z późn. zm.).

³⁷³ RPO-691996-IV/11 z 14 lutego 2013 r.

³⁷⁴ Pismo z 6 marca 2013 r.

sprawach cywilnych i w sprawach karnych dorosłych. Biorąc jednak pod uwagę zastrzeżenia formułowane pod adresem funkcjonowania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych, w tym co do sprzeczności zakresu uregulowań objętych rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych z upoważnieniem ustawowym wynikającym z ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, w związku ze zmianą modelu nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad podległymi mu jednostkami organizacyjnymi, **planowane jest wprowadzenie regulacji dotyczącej rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych w Prawie o ustroju sądów powszechnych.** W tej sytuacji niezbędne będą również zmiany rozporządzenia, względnie wydanie aktu wykonawczego na podstawie nowego upoważnienia zawartego w ustawie ustrojowej. Rozwiązanie to pozwoli na całkowite usunięcie wątpliwości sygnalizowanych w wystąpieniu Rzecznika.

Ponieważ niektóre przepisy rozporządzenia zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego³⁷⁵, Rzecznik ponowiła³⁷⁶ interwencję, domagając się sprecyzowania kierunków zmian legislacyjnych oraz przedstawienia harmonogramu prac. W udzielonej odpowiedzi³⁷⁷ Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika ogólnie o „toczących się wewnątrzresortowych konsultacjach projektu kompleksowej regulacji działalności rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych”. Jej ostateczny kształt będzie jednak zależał od orzeczenia TK. Sprawa jest nadal monitorowana przez Rzecznika.

2. Sytuacja prawna osoby ubezwłasnowolnionej w zakresie kontaktów z rodziną bądź innymi osobami bliskimi

W toku analizy wpływających spraw Rzecznik powzięła wątpliwość, co do **prawidłowości ukształtowania sytuacji prawnej osoby ubezwłasnowolnionej w zakresie kontaktów z członkami rodziny bądź innymi osobami bliskimi.** W sytuacji, gdy osoba ubezwłasnowolniona jest osobą niepełnosprawną umysłowo, pełnoletnią i sąd ustanawia dla niej opiekuna, brak jest trybu, w jakim członkowie rodziny (bądź inne osoby bliskie) mogliby formalnie zapewnić utrzymywanie kontaktów z osobą ubezwłasnowolnioną. Zdaniem Rzecznika aktualny stan

³⁷⁵ Sygn. akt U 6/13; terminu rozprawy jeszcze nie wyznaczono.

³⁷⁶ Pismo z 13 grudnia 2013 r.

³⁷⁷ Pismo z 8 stycznia 2014 r.

prawny zawiera lukę ustawową, która prowadzi do naruszania konstytucyjnej zasady ochrony rodziny. Na opiekuna prawnego osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej wyznacza się, jeżeli dobro ubezwłasnowolnionego nie stoi temu na przeszkodzie, najczęściej osobę bliską – przeważnie jest to jedno z rodziców. Problem pojawia się wtedy, gdy rodzice nie pozostają ze sobą w związku małżeńskim i są skonfliktowani. **Jeżeli opiekunem prawnym osoby ubezwłasnowolnionej zostaje jedno z rodziców, drugi rodzic – nawet jeżeli wcześniej miał uregulowane sądownie kontakty z dzieckiem – nie ma prawnej możliwości wyegzekwowania spotkań z dzieckiem ubezwłasnowolnionym, jeżeli nie uzyska zgody opiekuna.** Nieuwzględnienie potrzeby kontaktu ubezwłasnowolnionego z osobami trzecimi może prowadzić pośrednio do izolacji ubezwłasnowolnionego z życia społecznego i zakłócać integrację tej osoby z otoczeniem. Rzecznik zwróciła się³⁷⁸ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia stosownych działań mających na celu zmiany ustawowe w postulowanym kierunku.

Minister stwierdził³⁷⁹, że z punktu widzenia prawa materialnego, uprawnienie osoby ubezwłasnowolnionej do kontaktów z rodzicem, który nie sprawuje nad nim opieki, jak również z innymi osobami bliskimi, nie wymaga zmian ustawodawczych. Problem dotyczy raczej norm prawa procesowego, które w obecnym kształcie wyłączają urzeczywistnienie omawianego prawa ubezwłasnowolnionych osób w sprawach o wykonanie kontaktów. W tej mierze Minister w pełni podzielił argumenty Rzecznika wskazujące na potrzebę zapewnienia skutecznej ochrony praw osób niepełnosprawnych. „W związku z powyższym przy dokonywaniu najbliższej nowelizacji z zakresu prawa rodzinnego rozważona zostanie koncepcja odpowiedniej zmiany przepisów prawa formalnego”, która umożliwiłaby skuteczną ochronę prawną realizacji m.in. przez rodziców kontaktów z ubezwłasnowolnionym całkowicie, dorosłym już dzieckiem.

Sprawa w dalszym ciągu pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika.

3. Procedura rozpatrywania wniosków dotyczących ustalenia lub zaprzeczenia ojcostwa

Do Rzecznika wpływały skargi ojców małoletnich dzieci dotyczące ustalania praw stanu cywilnego. Najliczniejszą grupę stanowiły sprawy o zaprzeczenie

³⁷⁸ RPO-678199-IV/11 z 21 marca 2013 r.

³⁷⁹ Pismo z 30 kwietnia 2013 r.

ojcostwa lub ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa (unieważnienie uznania dziecka). Przedmiotem analizy były też sprawy o ustalenie pochodzenia dziecka. **Zgłaszający się do Rzecznika pozbawieni są najczęściej możliwości dochodzenia praw na drodze sądowej wskutek upływu terminu do wniesienia powództwa bądź też uprawnienie takie nigdy im nie przysługiwało ze względu na wyłączenie podmiotowe. Dotyczy to w szczególności ojców biologicznych, którzy nie mogą dochodzić swojego ojcostwa prawnego w sytuacji, gdy inny mężczyzna uznał już dziecko za własne. Rozwiązanie takie odpowiada jednak standardom konstytucyjnym³⁸⁰. Zgodnie z art. 86 k.r.o. w takich sytuacjach powództwo o ustalenie lub zaprzeczenie ojcostwa oraz o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa może wytoczyć także prokurator, jeżeli wymaga tego dobro dziecka lub ochrona interesu społecznego. Częstym argumentem odmowy podjęcia sprawy przez prokuratora jest jednak brak niepodważalnych dowodów na biologiczne ojcostwo wnioskodawcy w postaci badań genetycznych.** Obowiązujące przepisy nadal bowiem ograniczają dostęp obywateli do korzystania z tego środka dowodowego. Wieloletnie interwencje Rzecznika podejmowane poprzez kierowanie wystąpień do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Zdrowia w celu uregulowania procedury badań DNA³⁸¹ nie przyniosły rezultatu. Dodatkowo, w świetle najnowszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁸² brak jasno sprecyzowanych standardów rozpatrywania przez prokuratorów tego rodzaju wniosków może naruszać prawa człowieka (konwencyjne prawo do prywatności). W tym kontekście konieczne staje się wypracowanie i wdrożenie w sprawach o prawa stanu cywilnego powszechnej praktyki wspierającej realizację praw jednostki. Rzecznik zwróciła się³⁸³ do Prokuratora Generalnego o poinformowanie, czy w prokuraturze stosowana jest określona procedura, dotycząca postępowania z wnioskami w sprawach o ustalenie bądź zaprzeczenie ojcostwa oraz ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa. Poprosiła również o informacje, co do praktyki korzystania przez prokuratorów z dowodu w postaci badań DNA, a także o szczegółowe statystyki dotyczące załatwiania spraw na podstawie art. 86 k.r.o. Prokuratura milczy jednak w tej kwestii.

³⁸⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 20/05.

³⁸¹ RPO-383896-IV/01 z: 25 lipca 2001 r. oraz 3 marca 2004 r., 13 września 2007 r., a także z 23 października 2009 r.

³⁸² Wyrok z 18 maja 2006 r. w sprawie Różański przeciwko Polsce (skarga nr 55339/00).

³⁸³ RPO-715092-IV/12 z 21 października 2013 r.

4. Odpłatność za pobyt dziecka w pieczy zastępczej za okres przebywania poza placówką

Obowiązujące przepisy dotyczące opłat z tytułu pobytu dziecka w pieczy zastępczej nie przewidują okoliczności, które ujawniły się na tle spraw wpływających do Rzecznika. Chodzi o przypadki, kiedy zobowiązanie do ponoszenia opłat z tytułu pobytu dziecka w pieczy zastępczej dotyczy okresu, w którym dziecko przebywa poza placówką np. jest urlopowane do domu rodzinnego. **Sytuacja, w której, pomimo iż dziecko jest pod faktyczną opieką rodziców, muszą oni za ten okres uiszczać opłatę z tytułu pobytu dziecka w placówce, została dostrzeżona przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego, które w uchwałach ustaliły możliwość zwolnienia z ponoszenia opłaty za czas nieobecności dziecka w placówce. W ocenie Rzecznika działania takie, mimo iż z założenia słuszne, nie mają umocowania w obowiązujących przepisach ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³⁸⁴. Istnieje zatem potrzeba rozważenia możliwości wprowadzenia do art. 194 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej delegacji ustawowej, umożliwiającej organom samorządu zwalnianie z obowiązku ponoszenia opłaty za czas nieobecności dziecka w pieczy zastępczej.** Rzecznik zwróciła się³⁸⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przeanalizowanie przedstawionego problemu w aspekcie wprowadzenia stosownych zmian ustawowych.

W odpowiedzi poinformowano³⁸⁶, że miesięczną opłatę, jaką ponoszą rodzice za pobyt dziecka w pieczy zastępczej ustala starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem w pieczy zastępczej. Szczegółowe warunki umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty określa zaś rada powiatu w drodze uchwały. Wojewodowie stwierdzali nieważność uchwał rady powiatu nie z tego względu, że obejmowały one swym zakresem urlopowanie dziecka do rodziców biologicznych, ale dlatego, że zwalniały z ponoszenia opłaty, podczas gdy rodziców nie można zwolnić z opłaty, bez względu na okoliczności. Opłatę w stosunku do nich można jedynie umorzyć, odstąpić od jej ustalania, rozłożyć na raty lub odroczyć termin płatności. W

³⁸⁴ Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 135, z późn. zm.).

³⁸⁵ RPO-711328-III/12 z 21 października 2013 r.

³⁸⁶ Pismo z 12 listopada 2013 r.

odpowiedzi poinformowano również, że nie planuje się wprowadzenia rozwiązania ustawowego polegającego na możliwości zwolnienia od opłaty w określonych okolicznościach.

Rzecznik skoncentruje zatem swoją uwagę na analizie praktyki stosowania tych regulacji prawnych w postępowaniu administracyjnym i sądowym.

5. Zwolnienie od pracy z tytułu opieki nad dzieckiem

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się Rzecznik Praw Dziecka z wnioskiem o rozważenie możliwości skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku w sprawie zgodności z Konstytucją przepisu Kodeksu pracy, dotyczącego zwolnienia od pracy na 2 dni, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, które przysługuje w ciągu roku kalendarzowego pracownikowi wychowującemu przynajmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat. W ocenie Rzecznika Praw Dziecka przepis ten jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, ponieważ nie różnicuje wymiaru udzielanego pracownikowi zwolnienia od pracy z tytułu opieki w zależności od liczby wychowywanych dzieci w wieku do 14 lat, gorzej traktując pracownika wychowującego więcej niż jedno dziecko. Zwolnienie od pracy na 2 dni w skali roku często okazuje się niewystarczające dla opiekunów wychowujących więcej niż jedno dziecko. Realizacja powyższego uprawnienia stanowi obciążenie finansowe dla pracodawcy. Biorąc jednak pod uwagę charakter i funkcje tego uprawnienia pracowniczego z jednej strony, a z drugiej - ciążący na władzy publicznej obowiązek udzielania szczególnej pomocy rodzinom wielodzietnym, w ocenie Rzecznika brak możliwości zwiększenia wymiaru zwolnienia od pracy z tytułu opieki nad dzieckiem dla opiekunów wychowujących więcej niż jedno dziecko może nasuwać wątpliwości konstytucyjne. Rzecznik zwróciła się³⁸⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister przedstawił³⁸⁸ stanowisko, zgodnie z którym ewentualne zmiany w przepisach dotyczących uprawnień pracowniczych związanych z pełnieniem funkcji rodzicielskich powinny być poprzedzone analizą wszystkich regulacji w tym zakresie. Zdaniem Ministra to konkretne uregulowanie jest jedynie uzupełnieniem szerokiego katalogu uprawnień pracowniczych związanych z pełnieniem funkcji rodzicielskich i należy je rozpatrywać w kontekście wielu

³⁸⁷ RPO-749835-III/13 z 13 listopada 2013 r.

³⁸⁸ Pismo z 20 grudnia 2013 r.

innych przywilejów przysługujących rodzicom. Ponadto, Minister zwrócił uwagę, że na przestrzeni ostatnich lat znacznie wzrosła liczba uprawnień związanych z rodzicielstwem.

Rzecznik, po wnikliwej analizie przedmiotu sprawy, poinformowała Rzecznika Praw Dziecka o braku możliwości skutecznego podważenia konstytucyjności art. 188 k.p. w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

13. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

1. Zapewnienie przez osoby niepełnosprawne, na potrzeby egzaminu na prawo jazdy, pojazdu przystosowanego do posiadanej niepełnosprawności

Rzecznik skierowała³⁸⁹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o kierujących pojazdami³⁹⁰, w zakresie, w jakim nakładają one na osoby niepełnosprawne obowiązek dostarczenia pojazdu przystosowanego do rodzaju schorzenia na potrzeby przeprowadzenia praktycznej części egzaminu państwowego, sprawdzającego kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi kategorii B, z Konstytucją oraz Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych.

Na tle nadsyłanych do Rzecznika skarg wyłonił się **problem nierównego traktowania osób niepełnosprawnych ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami kategorii B. Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, organizując część praktyczną państwowego egzaminu na prawo jazdy, zostały zwolnione z obowiązku zapewnienia pojazdu przystosowanego do egzaminowania osób niepełnosprawnych. To osoby niepełnosprawne zostały zobowiązane do dostarczenia pojazdu na państwowy egzamin praktyczny.** Należy podkreślić, że osoba niepełnosprawna odbywa kurs - naukę jazdy korzystając z pojazdu ośrodka szkolenia kierowców, czyli podmiotu prywatnego. Ośrodki te są bowiem zobowiązane posiadać pojazdy przystosowane do rodzaju niepełnosprawności, jeśli szkolą osoby niepełnosprawne. Zaskarżona regulacja narusza konstytucyjną zasadę równości oraz niedyskryminacji osób niepełnosprawnych. Jest także sprzeczna z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz nakazem tworzenia przez ustawodawcę takich regulacji prawnych, które zapewniają efektywne wsparcie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego. **Ustawa o kierujących pojazdami, nakładając na osoby niepełnosprawne obowiązek zapewnienia przez nie pojazdu na egzamin, narusza ponadto przepisy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, przede wszystkim prawo do mobilności.** Przepisy regulujące zasady egzaminowania na kierowców osób niepełnosprawnych ograniczają prawo tych osób do samodzielnego prowadzenia życia i swobodnego przemieszczania się.

³⁸⁹ RPO-658549-V/10 z 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt K 37/13.

³⁹⁰ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.).

Stawiają osoby niepełnosprawne w gorszej pozycji na rynku pracy, utrudniając możliwość stałego polepszania warunków życia tych osób oraz ich rodzin.

W chwili obecnej Rzecznik oczekuje na wyznaczenie przez Trybunał Konstytucyjny terminu rozprawy.

2. Obowiązek zapewnienia przez osoby niepełnosprawne, na potrzeby przeprowadzenia egzaminu na prawo jazdy, obecności tłumacza języka migowego

Ustawa o języku migowym i innych środkach komunikowania się³⁹¹ miała doprowadzić do poprawy warunków komunikacji osób głuchoniemych i słabosłyszących z otoczeniem. W ocenie Rzecznika zawężenie przez ustawodawcę kręgu podmiotów zobowiązanych do realizacji przepisów ustawy do kategorii organów administracji publicznej spowodowało pominięcie innych instytucji wykonujących zadania publiczne, niemających jednak charakteru organów administracji publicznej. Takim podmiotem jest wojewódzki ośrodek ruchu drogowego. **Regulacja zawarta w ustawie o języku migowym i innych środkach komunikowania się zwalnia wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego z obowiązku udostępnienia osobom uprawnionym usługi tłumacza języka migowego.** Obowiązek zapewnienia tłumacza języka migowego podczas zdawania państwowego egzaminu sprawdzającego kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, został przerzucony na zdających. W rezultacie niepełnosprawny kandydat, oprócz kosztów uzyskania prawa jazdy musi ponieść dodatkowe koszty opłacenia tłumacza. Rzecznik zwróciła się³⁹² do Pełnomocnika Rządu Do Spraw Osób Niepełnosprawnych o wyrażenie stanowiska w zasygnalizowanej sprawie, a w szczególności o rozważenie podjęcia działań zmierzających do zmiany przepisów ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się.

W odpowiedzi poinformowano³⁹³ Rzecznika, że w związku z podjęciem prac nad poselskim projektem ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się zrezygnowano z prac nad rządowym projektem założeń do ustawy o języku migowym, w którym zakładano, iż podmiotami zobowiązanymi będą m.in. instytucje publiczne. Na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być

³⁹¹ Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 209, poz. 1243, z późn. zm.).

³⁹² RPO-723715-V/13 z 5 kwietnia 2013 r.

³⁹³ Pismo z 2 lipca 2013 r.

finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych³⁹⁴ osoby niepełnosprawne mogą ubiegać się o dofinansowanie ze środków PFRON usług tłumacza języka migowego lub tłumacza przewodnika (również podczas egzaminu na prawo jazdy), jeżeli jest to uzasadnione potrzebami wynikającymi z niepełnosprawności.

W wystąpieniu do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Rzecznik sygnalizowała, że obowiązujące zasady egzaminowania osób niepełnosprawnych budzą wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości i urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej. Z tego powodu Rzecznik zwróciła się³⁹⁵ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o rozważenie podjęcia działań zmierzających do zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach³⁹⁶, które nakładają na osoby niepełnosprawne obowiązek zapewnienia na potrzeby egzaminu na prawo jazdy obecności tłumacza języka migowego.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił³⁹⁷, że resort nie znajduje uzasadnienia dla wprowadzenia zmian w przepisach w zakresie umożliwienia obecności tłumaczy języka migowego podczas trwania testu części teoretycznej na prawo jazdy. W odniesieniu do finansowania tłumaczy języka migowego na potrzeby osób niesłyszących i głuchoniemych podczas egzaminów na prawo jazdy poinformował, że Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wystąpiło do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przekazanie informacji, czy istnieje możliwość pozyskania środków na pokrycie kosztów zapewnienia tłumaczy osobom niesłyszącym i głuchoniętym przystępującym do egzaminu na prawo jazdy. W odpowiedzi wyjaśniono, że osoby niepełnosprawne mogą ubiegać się o dofinansowanie ze środków PFRON usług tłumacza języka migowego lub tłumacza przewodnika, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami wynikającymi z niepełnosprawności. Środkami na ten cel dysponują samorządy powiatowe (powiatowe centra pomocy rodzinie), i tam też osoby niepełnosprawne mogą składać wnioski o dofinansowanie.

³⁹⁴ Rozporządzenie z 25 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 96, poz. 861, z późn. zm.).

³⁹⁵ Pismo z 5 kwietnia 2013 r.

³⁹⁶ Rozporządzenie z 13 lipca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 995).

³⁹⁷ Pismo z 15 maja 2013 r.

Rzecznik nie podziela stanowiska wskazanych organów i będzie kontynuowała działania zmierzające do objęcia ustawą o języku migowym i innych środkach komunikowania się innych podmiotów wykonujących zadania publiczne.

3. Udostępnianie tekstu Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych w formie dostępnej dla osób z niepełnosprawnościami

W dniu 25 października 2012 r. w Dzienniku Ustaw została ogłoszona Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Jednak **wbrew postanowieniom Konwencji, których wdrożenie powinno być jednym z celów polityki rządu, treść tego dokumentu nie została udostępniona w formie dostępnej dla osób z niepełnosprawnościami.** Brak działań instytucji publicznych, polegających na zapewnieniu odpowiednich informacji o prawach przysługujących osobom z niepełnosprawnościami, może być przejawem dyskryminacji tych osób w rozumieniu ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. W ocenie Rzecznika należy niezwłocznie rozpocząć dostosowywanie do potrzeb osób niepełnosprawnych formatów aktów prawnych, które publikowane są na stronie internetowej Dzienników Urzędowych w sposób niedostępny. W szczególności dotyczy to tak ważnego źródła informacji, jakim jest Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Rzecznik zwróciła się³⁹⁸ do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji o przedstawienie stanowiska i poinformowanie o planowanych działaniach w omawianym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano³⁹⁹ Rzecznika, że w obecnym stanie prawnym umowy międzynarodowe są przekazywane do ogłoszenia w postaci kopii papierowych poświadczonych za zgodność z oryginałem, a następnie ogłaszane w Dzienniku Ustaw lub w Monitorze Polskim w postaci tzw. skanów. Rządowe Centrum Legislacji prowadzi strony internetowe Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, na których są dostępne wyłącznie dokumenty elektroniczne zawierające ogłoszone akty prawne w postaci zgodnej z obowiązującym prawem. Zgodność ogłoszonych dokumentów z oryginałem jest potwierdzona odpowiednim podpisem elektronicznym. Ze względów prawnych nie jest możliwe zamieszczenie na tych stronach jakichkolwiek dokumentów w innej postaci, na przykład dodatkowego tekstu tłumaczenia umowy międzynarodowej. Ewentualna inicjatywa dotycząca

³⁹⁸ RPO-724528-I/13 z 22 lutego 2013 r.

³⁹⁹ Pismo z 8 kwietnia 2013 r.

zmiany sposobu ogłaszania tekstu umów międzynarodowych w dziennikach urzędowych należy do Ministra Spraw Zagranicznych. Postanowienia Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych nie przesądzają sposobu i miejsca udostępnienia tekstu Konwencji oraz innych informacji w formach dostępnych dla osób niepełnosprawnych. Tłumaczenie tekstu Konwencji na język polski jest dostępne na stronie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Rzecznik rozważa wystąpienie w tej kwestii do Ministra Spraw Zagranicznych.

4. Orzecznictwo o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności

Analizując skargi dotyczące funkcjonowania uregulowań służących realizacji konstytucyjnego obowiązku władz publicznych udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym, Rzecznik zwróciła uwagę na określony w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności⁴⁰⁰ termin na złożenie wniosku o ponowne wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. **Obecne ukształtowanie przepisów powoduje często przerwę w możliwości korzystania ze świadczeń przysługujących na podstawie orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. Rzecznik powzięła również wątpliwości, co do konstytucyjności niektórych regulacji wspomnianego rozporządzenia, wykraczających poza upoważnienie zawarte w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴⁰¹.**

Kolejną kwestią, na którą Rzecznik zwróciła uwagę, jest wypłacanie przez PFRON refundacji składek na ubezpieczenie społeczne niepełnosprawnym przedsiębiorcom. Wątpliwości budzi treść formularza wniosku o refundację składek, będącego załącznikiem do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych⁴⁰². W ocenie Rzecznika refundacja powinna przysługiwać za okres trwania niepełnosprawności potwierdzonej orzeczeniem i nie może być uzależniona od daty wydania orzeczenia, na którą osoba niepełnosprawna nie ma wpływu. Stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych jest w

⁴⁰⁰ Rozporządzenie z 15 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 139, poz. 1328, z późn. zm.).

⁴⁰¹ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.).

⁴⁰² Rozporządzenie z 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 8, poz. 42, z późn. zm.).

obu kwestiach odmienne, dlatego Rzecznik zwróciła się⁴⁰³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o ustosunkowanie się do przedstawionych zagadnień.

Odnosząc się do kwestii wypłacania przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych refundacji składek na ubezpieczenie społeczne niepełnosprawnym przedsiębiorcom Minister wskazał⁴⁰⁴, że Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych przyjęło korzystną dla niepełnosprawnych przedsiębiorców wykładnię przepisów wskazując na możliwość uzyskania refundacji w okresie pomiędzy utratą ważności orzeczenia o stopniu niepełnosprawności a wydaniem kolejnego, o ile w tym czasie uznano je za osoby niepełnosprawne.

Obowiązująca procedura wydawania orzeczeń o niepełnosprawności jest obecnie przedmiotem badania Rzecznika pod kątem zgodności ze standardami konstytucyjnymi.

5. Skład Polskiej Rady Języka Migowego

Przebieg rekrutacji członków Polskiej Rady Języka Migowego oraz ostateczny jej skład nie są – zdaniem Rzecznika – w pełni zgodne ze standardami międzynarodowymi, m.in. wyznaczanymi przez Konwencję ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz z przepisami ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁴⁰⁵. Wspomniana ustawa jasno formułuje wymagania, które powinni spełniać członkowie Polskiej Rady Języka Migowego. Członkiem Rady może zostać osoba znająca określone sposoby komunikowania się bądź zajmująca się zawodowo tą problematyką. Ustawa nie nakłada przy tym żadnych dodatkowych kryteriów, którymi powinien kierować się minister do spraw zabezpieczenia społecznego powołując członków Rady. Takie kryteria formułują natomiast międzynarodowe zalecenia oraz Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, ratyfikowana przez Polskę i stanowiąca część porządku krajowego. Konwencja nakłada na państwa Strony obowiązek ścisłego konsultowania się i angażowania osób z niepełnosprawnościami w podejmowanie decyzji w zakresie związanych z nimi spraw. Wobec powyższego podstawowym kryterium wyboru członków Rady, poza spełnieniem wymogów przewidzianych ustawą, powinno być zaangażowanie w prace Rady osób głuchych. Rzecznik

⁴⁰³ RPO-661550-V/12 z 24 stycznia 2013 r.

⁴⁰⁴ Pismo z 11 kwietnia 2013 r.

⁴⁰⁵ Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 209, poz. 1243, z późn. zm.).

zwróciła się⁴⁰⁶ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o poinformowanie o planowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej działaniach mających na celu dostosowanie składu Polskiej Rady Języka Migowego do przepisów Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Pełnomocnik poinformował⁴⁰⁷, że wybór członków został dokonany na podstawie zgłoszeń zainteresowanych środowisk, organizacji i stowarzyszeń. Ogłoszenie o naborze kandydatów na członków Rady było zamieszczone na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz na stronie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Wśród 24 kompletnych zgłoszeń kandydatów na członków Rady jedynie dwie osoby były osobami niesłyszącymi. Informacje dotyczące doświadczenia kandydatów na członków Rady przydatnego w pracach Rady pozwoliły na wybranie spośród zgłoszonych kandydatów osób, które mogą wnieść istotny wkład w jej prace. Sama znajomość języka migowego nie mogła być jedyną przesłanką wyboru kandydata. W związku z rezygnacją dwóch członków Rady minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego odwołał osoby, które zgłosiły taki wniosek, a w ich miejsce powołał dwie osoby, będące osobami niesłyszącymi. Kadencja Rady trwa 4 lata. Po upływie tego czasu ponownie będzie ogłoszony nabór na członków Rady. Obecnie nie przewiduje się zmiany składu Polskiej Rady Języka Migowego.

Rzecznik nie podziela stanowiska Pełnomocnika, jednak z uwagi na wyczerpanie przysługujących jej środków prawnych odstąpiła od dalszego prowadzenia sprawy.

6. Dostosowanie obiektów budowlanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością

Do Rzecznika wpływały wnioski osób z niepełnosprawnością, skarżących się na obowiązujące przepisy, które – ich zdaniem – nie są w stanie zapobiec faktycznej dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami, w zakresie dostępności przestrzeni publicznej oraz obiektów użyteczności publicznej, a także mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Podzielając zarzuty formułowane w skargach obywateli, Rzecznik wskazała również na bierność i nieefektywność organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w zakresie kontroli realizowania przez inwestorów obowiązków nałożonych przez

⁴⁰⁶ RPO-719226-I/12 z 17 kwietnia 2013 r.

⁴⁰⁷ Pismo z 2 lipca 2013 r.

Prawo budowlane⁴⁰⁸ i rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁴⁰⁹. Sytuacja ta powoduje, iż **wiele budynków, zarówno nowych, jak i po przebudowach oraz remontach, oddawanych do użytkowania - mimo nałożonego przepisami obowiązku – nie jest dostosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Tymczasem ratyfikowanie przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych wymusza konieczność zmiany zarówno dotychczasowych praktyk, jak i nieefektywnych przepisów** tak, aby zagwarantowany przez Konwencję poziom ochrony osób niepełnosprawnych był przez państwo skutecznie realizowany. Zasadne wydaje się rozważenie wprowadzenia przez ustawodawcę normy prawnej nakładającej na właścicieli i zarządców budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnictwa wielorodzinnego obowiązek podjęcia – w wyznaczonym terminie – określonych działań, mających na celu likwidację barier w codziennej egzystencji osób niepełnosprawnych. Rzecznik zwróciła się⁴¹⁰ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o wyrażenie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister potwierdził⁴¹¹, że w odniesieniu do obiektów użyteczności publicznej, które nie podlegają robotom budowlanym, nie ma podstawy prawnej do żądania ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych. Taki model kształtowania obowiązków właścicieli nieruchomości, zakładający obowiązek zgodności obiektu budowlanego wyłącznie z przepisami techniczno-budowlanymi obowiązującymi w dacie udzielenia pozwolenia na budowę, wydaje się wynikać z zasady niedziałania prawa wstecz, co nie uniemożliwia wprowadzenia do przepisów technicznych norm rozszerzających określone obowiązki dostosowawcze z uwagi na ważny interes społeczny. Alternatywnym sposobem rozwiązania problemu dostępności do usług publicznych dla osób z niepełnosprawnością może być np. wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej. W odpowiedzi poinformowano ponadto, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego skierował wystąpienie do wszystkich wojewodów zwracając uwagę na potrzebę szczególnego nadzoru nad przyjmowanymi w projektach budowlanych warunkami dostępności obiektów użyteczności publicznej dla potrzeb osób niepełnosprawnych.

⁴⁰⁸ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.).

⁴⁰⁹ Rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.).

⁴¹⁰ RPO-728520-IV/13 z 24 lipca 2013 r.

⁴¹¹ Pismo z 13 września 2013 r.

Rzecznik nadal uważa za niezbędne wprowadzenie ustawowego – choćby odpowiednio długiego – terminu na obowiązkowe dostosowanie obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych. Dlatego też będzie podejmowała dalsze działania w tej sprawie.

7. Przystosowanie jednostek penitencjarnych do potrzeb osób niepełnosprawnych

Omówienie w rozdziale „Wykonywanie kar i środków karnych”.

8. System dofinansowania szkoleń polskiego języka migowego

Osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się, a także członkowie ich rodzin oraz osoby mające stały kontakt z osobami uprawnionymi, mogą korzystać z wybranej przez siebie formy szkolenia polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego lub sposobów komunikowania się osób głuchoniewidomych. Koszt szkolenia może zostać dofinansowany ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Ponad 70% wniosków dotyczy nauki systemu językowo-migowego, mimo że większość osób niesłyszących posługuje się polskim językiem migowym. **Dużym problemem w Polsce jest częstsza znajomość systemu językowo-migowego niż polskiego języka migowego wśród nauczycieli niesłyszących dzieci, co stanowi barierę w osiągnięciu przez uczniów najwyższego możliwego poziomu wykształcenia.** Polski język migowy jest naturalnym językiem osób Głuchych. Rzecznik od dawna postuluje wprowadzenie do podstawy programowej polskiego języka migowego oraz dwujęzycznej edukacji dzieci niesłyszących, gdzie pierwszym językiem byłby polski język migowy. **Rzecznik nie neguje potrzeby finansowania kursów systemu językowo-migowego, jednak środki PFRON powinny być przeznaczane w większej części na szkolenia polskiego języka migowego.** Rzecznik zwróciła się⁴¹² do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o wprowadzenie zmian w systemie dofinansowania szkoleń polskiego języka migowego tak, aby służył promowaniu znajomości polskiego języka migowego, a także zmian, które doprowadzą do organizacji większej ilości kursów polskiego języka migowego na poziomie, który po ukończeniu pozwala na podjęcie się wykonywania zadań związanych z profesjonalnym tłumaczeniem.

⁴¹² RPO-735861-I/13 z 1 lipca 2013 r.

W odpowiedzi Pełnomocnik wyjaśnił⁴¹³, że zgodnie z postanowieniami ustawy o języku migowym osoba uprawniona ma prawo do swobodnego korzystania z wybranej przez siebie formy komunikowania się. Konsekwencją tego rozwiązania jest umożliwienie wyboru konkretnego szkolenia przez osoby zainteresowane. Żadna instytucja publiczna nie może wpływać na ten wybór, jak również nie może ograniczać dostępu do nauki któregośkolwiek sposobu komunikowania się. Środki PFRON przeznaczone na realizację omawianego zadania dotyczą wszystkich rodzajów szkoleń, wypłacane są na wniosek danej osoby, niezależnie od tego, jakiego sposobu komunikowania się dotyczy.

9. Dostępność programów telewizyjnych dla osób z niepełnosprawnościami

Problemem sygnalizowanym w skargach do Rzecznika była wykładnia przepisu ustawy o radiofonii i telewizji⁴¹⁴, który zobowiązuje nadawców programów telewizyjnych do zapewniania dostępności programów dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu, przez wprowadzanie odpowiednich udogodnień: audiodeskrypcji, napisów dla niesłyszących oraz tłumaczeń na język migowy tak, aby co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, posiadało takie udogodnienia. **W ocenie Rzecznika niezbędne jest precyzyjne określenie obowiązków nadawców telewizyjnych w zakresie zapewnienia dostępności programów dla osób z niepełnosprawnością wzroku i słuchu.** Wątpliwości budzi też treść przepisu upoważniającego Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do określenia w drodze rozporządzenia niższego, niż wymagany w ustawie udziału w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami odbioru dla osób niepełnosprawnych. Rzecznik nie neguje zasadności obniżenia wymogów dla niektórych programów telewizyjnych, jednak decyzja w tej sprawie nie powinna być pozostawiona arbitralnej decyzji organów władzy wykonawczej. Ponadto regulacja zawarta w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych może utrudniać dostosowanie przez stacje telewizyjne programów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami bez uprzedniej zgody twórców. Prawa twórców powinny być należycie respektowane, jednak każdorazowe uzależnianie dostosowania utworu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami od zgody twórcy może poważnie

⁴¹³ Pismo z 31 lipca 2013 r.

⁴¹⁴ Ustawa z 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, z późn. zm.).

utrudnić lub nawet uniemożliwić dostęp tych osób do programów telewizyjnych. Rzecznik zwróciła się⁴¹⁵ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o rozważenie dokonania niezbędnych zmian legislacyjnych mających na celu zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami dostępu do programów telewizyjnych.

W odpowiedzi poinformowano⁴¹⁶ Rzecznika, że w Ministerstwie trwa przegląd ustawy o radiofonii i telewizji pod kątem możliwej nowelizacji jej przepisów. Uwagi Rzecznika zostaną starannie przeanalizowane. Jeśli praktyka działania nadawców, jak również KRRiT, potwierdzi spostrzeżenia Rzecznika, Ministerstwo będzie starało się wprowadzić niezbędne zmiany legislacyjne tak, aby zapewnić osobom z niepełnosprawnościami jak najpełniejszy dostęp do programów telewizyjnych. Jednocześnie Minister wyjaśnił, że w ustawie o radiofonii i telewizji wprowadzono obowiązek zapewnienia przez dostawców usług medialnych, oraz że świadczone przez nich usługi stopniowo będą stawały się dostępne dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu. Obowiązek ten polega na zobowiązaniu nadawców do tego, by co najmniej 10% programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, posiadało udogodnienia dla tych osób takie, jak: audiodeskrypcja, napisy dla niesłyszących oraz tłumaczenia na język migowy. Proponowane 10% powinno odnosić się proporcjonalnie do każdej z nich. W ten sposób uniknie się sytuacji, że dostawca usług medialnych zastosuje jedną, najmniej kosztowną technikę.

Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika.

10. Dofinansowanie usługi tłumacza migowego dla studentów niesłyszących

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem związany z finansowaniem tłumaczy migowych w szkołach wyższych. Mimo iż współczynnik wsparcia dla studentów niesłyszących jest najwyższy w algorytmie naliczania dotacji dla studentów z niepełnosprawnościami, kwota uzyskana z budżetu państwa na edukację studenta niesłyszącego jest zdecydowanie niewystarczająca. W konsekwencji **student głuchy ma zapewnioną usługę tłumacza języka migowego tylko wtedy, gdy uczelnia dopłaca do tej usługi z własnych środków finansowych**. Dodatkowe wsparcie finansowe zostało

⁴¹⁵ RPO-715848-I/12 z 22 lipca 2013 r.

⁴¹⁶ Pismo z 16 sierpnia 2013 r.

przewidziane w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴¹⁷. Zgodnie z tą ustawą do zadań powiatu należy dofinansowanie usługi tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika. W związku z regulacją ustawy należy stwierdzić, że **student może zwrócić się o dofinansowanie usługi tłumacza do starosty. Tymczasem do Rzecznika docierały informacje, że otrzymanie wsparcia ze środków powiatu na dofinansowanie nauki na uczelni wyższej spotyka się z odmową.** Przykładowo, prezydent Krakowa odmówił przyznania dofinansowania tłumacza, wskazując w uzasadnieniu decyzji, że to na uczelnię został nałożony obowiązek wsparcia studentów z niepełnosprawnością. Taka interpretacja, przyjmująca, że wsparcie z PFRON na usługę tłumacza nie jest możliwe, prowadzi do ograniczenia dostępu do szkolnictwa wyższego osobom niesłyszącym. Środki otrzymywane przez uczelnię na kształcenie studenta niesłyszącego z budżetu są zbyt małe, aby zapewnić dostęp do tłumacza. Taka sytuacja prowadzi z kolei do naruszenia ratyfikowanej przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Rzecznik zwróciła się⁴¹⁸ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o przedstawienie stanowiska na temat możliwości finansowania przez powiaty usługi tłumacza języka migowego ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przez powiaty.

Pełnomocnik wyjaśnił⁴¹⁹, że w obowiązujących przepisach nie określono katalogu sytuacji, w których osoba niepełnosprawna może korzystać z pomocy tłumacza języka migowego, finansowanej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Organ realizujący to zadanie sam dokonuje kwalifikacji, oceniając indywidualne potrzeby i możliwości osoby niepełnosprawnej. Pomoc udzielana osobom niepełnosprawnym przez jednostki samorządu terytorialnego nie jest świadczeniem obligatoryjnym, uwarunkowana jest bowiem kilkoma czynnikami, tj. wielkością środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych będących w dyspozycji tej jednostki oraz liczbą złożonych wniosków. Rozstrzygnięcie w sprawie sposobu rozpatrzenia wniosku osoby niepełnosprawnej o przyznanie dofinansowania ze środków PFRON należy do jednostki samorządu terytorialnego, które dysponuje całością dokumentacji, jest dysponentem ww. środków i odpowiada za ich wydatkowanie.

⁴¹⁷ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.).

⁴¹⁸ RPO-740412-I/13 z 19 sierpnia 2013 r.

⁴¹⁹ Pismo z 5 grudnia 2013 r.

Sprawa będzie w dalszym ciągu monitorowana przez Rzecznika.

11. Zabezpieczenie praw niepełnosprawnych dłużników w toku egzekucji sądowej
Omówienie w rozdziale „Ochrona praw majątkowych. Egzekucja świadczeń”.

12. Umożliwienie pobierania stypendium specjalnego przez osoby z niepełnosprawnościami studiujące na drugim kierunku studiów
Omówienie w rozdziale „Prawo do nauki. Szkolnictwo wyższe”.

13. Zagwarantowanie równych szans osobom z niepełnosprawnościami przy zdawaniu egzaminów wstępnych na aplikację oraz prawniczych egzaminów zawodowych
Omówienie w rozdziale „Egzaminy zawodowe i prawo wykonywania zawodu. Zawody zaufania publicznego”.

14. Prawo do nauki

A. Realizacja obowiązku szkolnego

1. Przeprowadzanie naboru do przedszkoli i szkół

Trybunał Konstytucyjny na wniosek Rzecznika stwierdził⁴²⁰ niezgodność z Konstytucją art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty⁴²¹. Zakwestionowana norma stanowiła podstawę ustawową do wydania rozporządzenia kompleksowo regulującego kwestię przeprowadzania naboru do przedszkoli i szkół publicznych. Ze względu na konieczność zapewnienia stałości i przewidywalności zasad rekrutacji do placówek oświatowych, termin utraty mocy obowiązującej przepisów został odroczony o 12 miesięcy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wytyczne ustawowe nie spełniały wymogów konstytucyjnych i w konsekwencji pozostawiały organowi władzy wykonawczej zbyt dużą swobodę w ustanawianiu zasad rekrutacji. W wyroku zwrócono także uwagę na fakt, że nabór do przedszkoli i szkół, ze względu na ścisły związek z konstytucyjną gwarancją równego i powszechnego dostępu do nauki, należy do materii ustawowej. Przyznanie pewnym grupom pierwszeństwa w procesie rekrutacji, z uwagi na to, że prowadzi do ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw innych osób, nie może być uregulowane w akcie normatywnym rangi podustawowej. Podobne uwagi odnoszą się do unormowania zasad przetwarzania danych osobowych kandydatów i ich rodzin. Ponadto brak regulacji procedury przeprowadzania rekrutacji powoduje, że nie można odwołać się od decyzji o nieprzyjęciu do przedszkola lub szkoły. Nowelizacja ustawy powinna jasno określać model sądowej kontroli decyzji podejmowanych w procesie rekrutacji. Zasady przeprowadzania naboru regulowane są nie tylko w aktach prawa powszechnie obowiązującego, ale wynikają także ze statutów placówek. Granica dopuszczalności tworzenia własnych zasad naboru powinna być precyzyjnie uregulowana w aktach prawa powszechnie obowiązującego i musi mieć wyraźną podstawę ustawową. Rzecznik zwróciła się⁴²² do Ministra Edukacji Narodowej o poinformowanie o stanie prac nad nowelizacją przepisów regulujących kwestię przeprowadzania naboru do przedszkoli i szkół.

⁴²⁰ Wyrok z 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 38/12.

⁴²¹ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

⁴²² RPO-654450-I/11 z 24 czerwca 2013 r.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego został wykonany ustawą⁴²³ o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

Minister poinformował⁴²⁴, że w pracach prowadzonych nad nowelizacją ustawy o systemie oświaty projektowane są przepisy uwzględniające wyrok Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rekrutacji do publicznych przedszkoli, szkół i placówek oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych. Zmiany istniejących przepisów dotyczą w szczególności określenia na poziomie ustawowym: kryteriów rekrutacji do publicznych przedszkoli, szkół i placówek oświatowych, zasad przeprowadzania rekrutacji do publicznych przedszkoli oraz publicznych szkół i placówek oświatowych, procedury przeprowadzania rekrutacji, w tym procedury odwoławczej w przypadku nieprzyjęcia dziecka lub ucznia do publicznego przedszkola lub publicznej szkoły oraz zasady ujawniania i przetwarzania danych osobowych uczestników procesu rekrutacji.

2. Dostęp do nauki w języku polskim dla dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą

Skargi obywateli polskich czasowo mieszkających za granicą, a także wnioski zgłaszane przez dyrektorów szkół publicznych kuratorom oświaty zwróciły uwagę Rzecznika na kwestię dostępu do placówek oświatowych poza granicami Polski prowadzących zajęcia w języku polskim i realizujących, przynajmniej w wymiarze uzupełniającym, polską podstawę programową kształcenia ogólnego. **W wyniku zmiany rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą⁴²⁵, minimalna liczba uczniów w punkcie konsultacyjnym została podniesiona z 30 do 50. Wielu punktom konsultacyjnym grozi likwidacja.** Uczniowie będą mogli kontynuować naukę jedynie w uspołecznionych placówkach lub skorzystać z możliwości kształcenia na odległość. Polskie władze powinny prowadzić politykę sprzyjającą podejmowaniu decyzji o powrocie z emigracji do Polski. Jednym z ważnych czynników branych pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o powrocie do Polski są szanse edukacyjne dzieci, które przez dłuższy czas były wychowywane w innym kraju. Jednocześnie od pewnego czasu dominują formy prowadzenia nauczania w wymiarze

⁴²³ Ustawa z 6 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 7).

⁴²⁴ Pismo z 8 lipca 2013 r.

⁴²⁵ Rozporządzenie z 31 sierpnia 2010 r. (Dz.U. Nr 170, poz. 1143, z późn. zm.).

uzupełniającym, w punktach konsultacyjnych działających najczęściej przy ambasadach lub konsulatach. Zastąpienie nauki w szkolnym punkcie konsultacyjnym innymi, mniej kosztownymi formami nauki nie będzie w stanie zapewnić porównywalnego poziomu edukacji. Likwidacja punktów konsultacyjnych i objęcie dzieci nauczaniem na odległość powinno być traktowane jako ostateczność. Rzecznik zwróciła się⁴²⁶ do Ministra Edukacji Narodowej o rozważenie zmiany przepisów regulujących zasady zakładania placówek oświatowych prowadzących naukę w języku polskim dla Polaków czasowo przebywających za granicą.

W odpowiedzi poinformowano⁴²⁷ Rzecznika, że dominującą w środowiskach polskich rodzin migrujących formą kształcenia dzieci jest nauczanie oparte o uzupełniający plan nauczania. Dzieci polskie za granicą uczęszczają do szkół w lokalnym systemie edukacji i tam realizują obowiązek szkolny i nauki, zaś w szkolnym punkcie konsultacyjnym bądź w szkole organizacji Polaków uzupełniają wiedzę w zakresie języka polskiego oraz wiedzy o Polsce. Działania podejmowane przez Ministerstwo zmierzają ku temu, aby docelową formą nauczania dzieci polskich za granicą było nauczanie uzupełniające w zakresie języka polskiego i wiedzy o Polsce. Pozwoli to, w miarę posiadanych środków i przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb i oczekiwań środowisk polskich, na zapewnienie jak największej grupie uczniów polskich za granicą kontaktu z językiem ojczystym i krajem. Wszystkie obecne formy nauczania uzupełniającego będą kontynuowane, zaś ewentualne zmiany dotyczące kształtu oświaty polskiej za granicą poprzedzą szerokie konsultacje ze środowiskiem szkolnym, placówkami dyplomatycznymi oraz środowiskiem polonijnym. W odpowiedzi wyjaśniono także, iż zmiana przepisów polegająca na zwiększeniu do 50 liczby uczniów wymaganej do utworzenia szkolnego punktu konsultacyjnego dotyczy wyłącznie powoływania nowych szkół i nie ma wpływu na funkcjonowanie placówek już istniejących. Ponadto przepisy przewidują możliwość utworzenia punktu w przypadku zgłoszenia mniejszej liczby uczniów.

Rzecznik uznała powyższe wyjaśnienia za wystarczające.

⁴²⁶ RPO-725408-I/13 z 26 kwietnia 2013 r.

⁴²⁷ Pismo z 21 maja 2013 r.

3. Organizowanie nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach

W skargach wpływających do Rzecznika podnoszony był problem prawa do nieuczestniczenia w zajęciach z religii. Skarżący informowali, że **w przedszkolach i szkołach zdarzają się przypadki żądania od rodziców pisemnych oświadczeń o nieuczestniczeniu ich dziecka w lekcjach religii.** Opisane postępowanie jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami, które dotyczą jedynie oświadczeń chęci uczestnictwa w zajęciach i może być odebrane jako forma dyskryminacji ze względu na przekonania religijne lub bezwyznaniowość. Rzecznik zwróciła się⁴²⁸ do Ministra Edukacji Narodowej o rozważenie zwrócenia uwagi kuratorom oświaty, a za ich pośrednictwem dyrektorom placówek oświatowych, na konieczność stosowania obowiązujących we wskazanym zakresie przepisów prawa i powiadomienie Rzecznika o podjętych działaniach.

Minister podzielił⁴²⁹ stanowisko Rzecznika negatywnie oceniające praktykę wymagania pisemnych oświadczeń rodziców w sprawie nieuczestniczenia ucznia w zajęciach z religii. Przepisy jednoznacznie określają, że rodzice wyrażają oświadczenie wówczas, gdy chcą, aby ich dziecko uczestniczyło w zajęciach z religii lub etyki. Oświadczenie w sprawie nieuczestniczenia może dotyczyć tylko przypadków rezygnacji z udziału w zajęciach (zmiany wcześniejszej decyzji). Ministerstwo Edukacji Narodowej wielokrotnie zalecało kuratorom oświaty, aby w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego zwracali uwagę na praktyki niezgodne z zasadami wynikającymi z obowiązujących w tej kwestii przepisów. Ministerstwo zamierza ponownie podjąć omawiany problem w planowanej informacji dla kuratorów oświaty i dyrektorów szkół, której przekazanie nastąpiłoby przed rozpoczęciem kolejnego roku szkolnego.

Stosowanie przepisów w tym zakresie przez administrację szkolną w dalszym ciągu będzie kontrolowane przez Rzecznika.

4. System oceniania oraz przeprowadzania egzaminów zewnętrznych w szkołach

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁴³⁰ Rzecznika o stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty⁴³¹ z konstytucyjną zasadą konstrukcji upoważnień ustawowych. Zakwestionowany przepis był podstawą ustawową do wydania rozporządzenia w sprawie oceniania i

⁴²⁸ RPO-601727-I/08 z 15 listopada 2013 r.

⁴²⁹ Pismo z 4 grudnia 2013 r.

⁴³⁰ Informacja RPO za 2012 r., str. 141.

⁴³¹ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów (w tym egzaminów maturalnych i gimnazjalnych).

W wyroku z 24 września 2013 r. Trybunał Konstytucyjny w całości podzielił zarzuty Rzecznika. Ze względu na konieczność wprowadzenia kompleksowej zmiany przepisów ustawy, termin utraty mocy obowiązującej art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty został odroczony o 18 miesięcy.

Rzecznik monitoruje prace legislacyjne w tym zakresie.

B. Edukacja przedszkolna

1. Pobieranie opłat za naukę i opiekę w publicznych przedszkolach

Skargi obywateli zwróciły uwagę Rzecznika na zmianę przepisów regulujących kwestię pobierania opłat za naukę i opiekę w publicznych przedszkolach. **Zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty⁴³², koszt godziny opieki wykraczającej poza realizację podstawy programowej nie może przekraczać 1 zł. Część rodziców obawia się, że określenie górnej granicy wysokości opłaty spowoduje obniżenie jakości nauczania, zubożenie oferty zajęć dodatkowych oraz wykluczenie możliwości zorganizowania lekcji prowadzonych przez specjalistów niebędących pracownikami przedszkola.** Wprowadzone zmiany przepisów służą realizacji postulatu równego i powszechnego dostępu do edukacji przedszkolnej. Rodzice wskazują jednak, że wraz z wejściem w życie nowych przepisów wiele przedszkoli zrezygnowało z prowadzenia zajęć niewynikających z podstawy programowej, ale stanowiących jej cenne uzupełnienie, w tym przede wszystkim zajęć z języka obcego. Rzecznik zaproponowała rozważenie możliwości uzupełnienia obowiązującej podstawy programowej o zajęcia dostosowane do potrzeb i możliwości dzieci w wieku przedszkolnym z podstaw języka obcego. Zdaniem rodziców brak jednolitej wykładni przepisów ustawy o systemie oświaty prowadzi do różnic w standardzie nauki i opieki w różnych gminach. Część organów prowadzących ograniczyła liczbę dodatkowych zajęć, część jednak przyjęła interpretację, zgodnie z którą rady rodziców mogą zbierać dobrowolne składki lub gromadzić środki z innych źródeł (np. pozyskiwać sponsorów) i przeznaczyć uzyskane pieniądze na

⁴³² Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

zorganizowanie zajęć edukacyjnych zgodnie z życzeniem rodziców. Rzecznik zwróciła się⁴³³ do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował⁴³⁴, że głównym celem ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty jest zniesienie barier w upowszechnianiu wychowania przedszkolnego oraz zagwarantowanie każdemu dziecku możliwości uczestniczenia w zajęciach prowadzonych w przedszkolu bez względu na status materialny rodziny. Zagwarantowanie takiej oferty należy do zadań samorządów gminnych i dyrektorów przedszkoli. Od września 2013 r. gminy otrzymują dotację celową z budżetu państwa, zapewniającą środki na rozwój wychowania przedszkolnego, w tym na zwiększenie liczby miejsc w placówkach oraz poprawę jakości i warunków wychowania przedszkolnego. W każdym przedszkolu realizowany jest program wychowania przedszkolnego, który uwzględnia podstawę programową. Nauczyciele mają obowiązek prowadzenia różnorodnych zajęć edukacyjnych i wychowawczych, dostosowanych do potrzeb i możliwości dziecka. Aktualnie w resorcie prowadzone są prace nad zmianą podstawy programowej wychowania przedszkolnego w zakresie wprowadzenia do niej języka obcego.

Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika.

C. Szkolnictwo wyższe

1. Udział władz publicznych w finansowaniu niepublicznych szkół wyższych

Rzecznik skierowała⁴³⁵ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym⁴³⁶ z Konstytucją.

Skargi podmiotów prowadzących niepubliczne szkoły wyższe zwróciły uwagę Rzecznika na **brak regulacji ustawowych normujących kwestię udziału władz publicznych w finansowaniu niepublicznych szkół wyższych**. Opisana materia uregulowana jest częściowo w aktach normatywnych rangi podustawowej wydanych na podstawie upoważnienia zawartego w Prawie o szkolnictwie wyższym. W pozostałym zakresie zaś, ze względu na niewydanie przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego rozporządzenia na podstawie art. 95

⁴³³ RPO-748010-I/13 z 27 listopada 2013 r.

⁴³⁴ Pismo z 10 grudnia 2013 r.

⁴³⁵ RPO-688759-I/12 z 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt K 16/13.

⁴³⁶ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.).

ust. 1 tej ustawy, nie jest uregulowana w żadnym akcie normatywnym. Tymczasem, zgodnie z Konstytucją, ten zakres spraw należy do materii zarezerwowanej wyłącznie dla ustawy. **Przekazanie zasadniczych elementów konstrukcji systemu wsparcia niepublicznych uczelni do uregulowania w rozporządzeniu jest sprzeczne z Konstytucją.**

Dnia 10 grudnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny wydał⁴³⁷ wyrok w sprawie. Podzielił zasadniczą część wątpliwości Rzecznika. Zakwestionowane przepisy straciły moc obowiązującą z dniem ogłoszenia wyroku.

2. Umożliwienie pobierania stypendium specjalnego przez osoby z niepełnosprawnościami studiujące na drugim kierunku studiów

Zgodnie z Prawem o szkolnictwie wyższym⁴³⁸ studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów, nie przysługuje pomoc materialna m.in. w postaci stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych. Rzecznik otrzymywała skargi, z których wynikało, że regulacja ta nie uwzględnia przypadków powstania niepełnosprawności w trakcie albo po skończeniu studiów. Zdarza się, że osoby znajdujące się w opisanej sytuacji nie są w stanie wykonywać wyuczonego zawodu i muszą zdobyć kolejne kwalifikacje. Studentom nie przysługuje wówczas stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych, mimo iż nie korzystały z niego na pierwszym kierunku studiów. W obowiązującym stanie prawnym studia na drugim kierunku są płatne. W celu wsparcia osób, które stały się osobami z niepełnosprawnością, bardzo istotna jest pomoc w przekwalifikowaniu się. Umożliwi to tym osobom dalszy rozwój zawodowy i pozwoli na pełnienie określonych ról społecznych. W związku z tym rozsądne wydaje się przyznanie takim osobom prawa do pobierania stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych. Za takim rozwiązaniem przemawia także konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej. W ocenie Rzecznika **ustawa o szkolnictwie wyższym powinna przewidywać możliwość pobierania stypendium specjalnego przez osoby z niepełnosprawnościami studiujące na drugim kierunku w sytuacji, gdy niepełnosprawność nastąpi w trakcie trwania**

⁴³⁷ Sygn. akt K 16/13.

⁴³⁸ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).

studiów lub po ich zakończeniu. Rzecznik zwróciła się⁴³⁹ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii.

Minister poinformował⁴⁴⁰, że w resorcie szkolnictwa wyższego trwają prace legislacyjne nad nowelizacją Prawa o szkolnictwie wyższym. Zapewniono Rzecznika, że rozważone zostanie wprowadzenie zmiany, która ureguluje możliwość ubiegania się o stypendium specjalne przez niepełnosprawnych studentów kolejnych kierunków studiów, w przypadku, gdy niepełnosprawność powstała podczas trwania studiów lub po ich ukończeniu. Poinformowano ponadto, że osoby niepełnosprawne są uprawnione do ubiegania się o świadczenia pomocy materialnej (stypendia, zapomogi) na równi z innymi studentami, jednocześnie otrzymując stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych, niezależne od dochodu.

⁴³⁹ RPO-738223-I/13 z 10 września 2013 r.

⁴⁴⁰ Pismo z 25 września 2013 r.

15. Ochrona środowiska

1. Brak odrębnego uregulowania kwestii odległości wież elektrowni wiatrowych od innych budowli

Do Rzecznika zwracały się organizacje społeczne, które wskazywały szereg nieprawidłowości związanych z budową tzw. farm wiatrowych. Jednym z sygnalizowanych problemów był brak odrębnego uregulowania kwestii odległości wież elektrowni wiatrowych od innych budowli, w szczególności tych zasiedlonych i użytkowanych przez ludzi. Brak ścisłych norm technicznych w tym zakresie powoduje, że możliwe jest lokalizowanie farm wiatrowych, w tym o dużej mocy, w bezpośrednim sąsiedztwie domów mieszkalnych. W obecnym stanie prawnym odległość farm wiatrowych od zabudowy mieszkaniowej wyznaczają pośrednio regulacje ochrony środowiska⁴⁴¹, a także regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁴², które w tym zakresie mają charakter bardzo ogólny. **Precyzyjne wskazanie, np. w przepisach planistycznych, odległości usytuowania farm wiatrowych umożliwiłoby zniwelowanie negatywnego wpływu działania elektrowni wiatrowych na zdrowie i życie człowieka.** Rzecznik zwróciła się⁴⁴³ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie, w szczególności zaś o udzielenie informacji, czy w Ministerstwie prowadzone są prace legislacyjne, których celem byłoby opracowanie i uporządkowanie norm technicznych zapewniających należyty poziom ochrony zdrowia ludzi – mieszkańców terenów przyległych do farm wiatrowych.

Minister poinformował⁴⁴⁴, że prowadzone są prace mające na celu wdrożenie postanowień koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjętej przez Radę Ministrów w 2011 r. Zgodnie z tym dokumentem, zadaniem planowania przestrzennego będzie wyznaczenie stref dla rozwoju energetyki wiatrowej na poziomie krajowym i wojewódzkim. Obowiązujące przepisy z zakresu planowania przestrzennego nie określają szczegółowych wymogów dotyczących lokalizowania elektrowni wiatrowych. Normy tego

⁴⁴¹ Rozporządzenie MŚ z 14 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 120, poz. 826, z późn. zm.) i Rozporządzenie MŚ z 30 października 2003 r. (Dz.U. Nr 192, poz. 1883, z późn. zm.).

⁴⁴² Ustawa z 27 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 2012, poz. 647, z późn. zm.)

⁴⁴³ RPO-716190-IV/12 z 11 marca 2013 r.

⁴⁴⁴ Pismo z 9 kwietnia 2013 r.

typu mogą być wprowadzane w aktach prawa miejscowego – uchwałach w przedmiocie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w ramach władztwa planistycznego, którym dysponują gminy. Na obszarach nieobjętych planem miejscowym, lokalizacja inwestycji może następować na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy. Nawiązując do propozycji zamieszczenia w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulacji dotyczących wymaganych odległości pomiędzy obiektami elektrowni wiatrowych a zabudową mieszkaniową, Minister poinformował, że uzasadnionym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie ich w przepisach innych ustaw materialnych, np. Prawie ochrony środowiska czy ustawie o ochronie przyrody. Zasady lokalizacji wszelkich inwestycji (w tym inwestycji związanych z odnawialnymi źródłami energii) stanowiąc będą przedmiot szczegółowych analiz prowadzonych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego, mającą opracować przepisy rangi ustawowej regulujące w sposób kompleksowy proces inwestycyjno-budowlany.

Planowane są dalsze działania Rzecznika w tej sprawie.

2. **Udział organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania pozwolenia wodnoprawnego**

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące wyłączenia organizacji społecznych z udziału w postępowaniach administracyjnych w przedmiocie wydania pozwolenia wodnoprawnego. W ocenie organizacji społecznych **kwestionowana regulacja zawarta w Prawie wodnym nie tylko utrudnia uwzględnienie w tych postępowaniach interesów społeczności lokalnych, ale także narusza obowiązujące Polskę zobowiązania międzynarodowe**, w szczególności postanowienia Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencji z Aarhus). Ochrona środowiska jest także jedną z podstawowych wartości chronionych przez Konstytucję. Udział organizacji społecznych w postępowaniach dotyczących wydania pozwolenia wodnoprawnego przyczyniłby się do upowszechniania

informacji o stanie i ochronie środowiska. Rzecznik zwróciła się⁴⁴⁵ do Ministra Środowiska o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do zapewnienia organizacjom społecznym udziału na prawach strony w postępowaniu o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego.

Minister poinformował⁴⁴⁶, że udział społeczeństwa, a w szczególności organizacji społecznych został zapewniony przez ustawodawcę w postępowaniach dotyczących udzielenia pozwolenia wodnoprawnego w związku z realizacją przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a także innych przedsięwzięć, które mogą oddziaływać na obszary Natura 2000. W Ministerstwie przyjęto projekt założeń do opracowania nowej ustawy – Prawo wodne. Argumenty podniesione w ekspertyzie załączonej do wystąpienia Rzecznika zostaną szczegółowo przeanalizowane i wzięte pod uwagę w toku prac nad ustawą.

Problem ten w dalszym ciągu pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika. Rzecznik będzie monitorowała przebieg prac legislacyjnych.

3. Obligatoryjne wymierzanie administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości bez wymaganego zezwolenia

Rzecznik zgłosiła⁴⁴⁷ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawiła stanowisko, zgodnie z którym zaskarżony przepis ustawy o ochronie przyrody⁴⁴⁸ w zakresie, w jakim przewiduje obligatoryjne wymierzanie administracyjnej kary pieniężnej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) za usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości bez wymaganego zezwolenia osobie będącej jej właścicielem lub posiadaczem, w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzewa, bez uwzględnienia usprawiedliwionych okoliczności niezależnych od właściciela (posiadacza) nieruchomości uzasadniających usunięcie, jest niezgodny z Konstytucją.

Ustanawiając jednolite zasady odpowiedzialności z tytułu deliktu administracyjnego ustawodawca nie wziął pod uwagę różnego stopnia szkody

⁴⁴⁵ RPO-568853-IV/07 z 4 kwietnia 2013 r.

⁴⁴⁶ Pismo z 24 maja 2013 r.

⁴⁴⁷ RPO-722554-V/13 z 11 marca 2013 r., sygn. akt SK 6/12.

⁴⁴⁸ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.).

(a nawet jej braku) wyrządzonej w środowisku naturalnym przy wycięciu drzewa lub krzewu zdrowego albo obumarłego lub znajdujących się w stanie zanikania żywotności. W stanie faktycznym niniejszej sprawy drzewo w wyniku działań sił wyższych uległo takim uszkodzeniom, że praktycznie przestało być ożywionym elementem środowiska naturalnego, a ponadto jego stan stwarzał zagrożenie dla innych konstytucyjnych wartości takich, jak życie i zdrowie ludzkie. **Wbrew zasadzie zaufania obywateli do państwa i prawa, obowiązujące prawo staje się swoistą pułapką zastawioną na obywatela. Nie ma on bowiem możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności nawet wówczas, gdy wykaże w sposób niebudzący wątpliwości, że zmiany w środowisku przyrodniczym nastąpiłyby bez jego udziału.** Wymierzona zaś w tej sytuacji kara administracyjna staje się niesprawiedliwą represją.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy.

4. Procedura uzgadniania warunków realizacji inwestycji w kwestii oceny oddziaływania na środowisko

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁴⁹, wprowadza tryb współdziałania różnych organów administracji publicznej w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Jedną z form współdziałania jest uzgadnianie zamierzeń inwestycyjnych przez wyspecjalizowane organy administracji publicznej tj. przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. **Odmienne od zasad przyjętych w ogólnym postępowaniu administracyjnym, uzgodnienie to nie podlega samodzielnemu zaskarżeniu i może być zakwestionowane wyłącznie w odwołaniu od decyzji, wydanej w postępowaniu głównym.** Takie ukształtowanie procedury uzgodnieniowej jest przedmiotem skarg do Rzecznika. Organem właściwym do oceny postanowienia jest organ administracji wyższego stopnia właściwy ze względu na przedmiot postępowania głównego, a więc w większości przypadków organ pozostający poza strukturą specjalistycznych organów, takich jak regionalni dyrektorzy

⁴⁴⁹ Ustawa z 3 października 2008 r. (Dz.U. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.).

ochrony środowiska i Generalny Inspektor Ochrony Środowiska. Powierzenie weryfikacji rozstrzygnięć wyspecjalizowanych organów administracji innym organom administracji może prowadzić do iluzoryczności kontroli postanowień bądź przewlekłości postępowań odwoławczych. Rzecznik zwróciła się⁴⁵⁰ do Ministra Środowiska o podjęcie prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, które wprowadzą zaskarżalność postanowień wydawanych na podstawie tej ustawy w przedmiocie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia.

Zdaniem⁴⁵¹ Ministra nie jest zasadne wprowadzenie możliwości zaskarżania postanowień uzgadniających środowiskowe uwarunkowania w formie zażaleń. Organy uzgadniające wydają postanowienia w trybie art. 106 k.p.a., jednak zgodnie z art. 77 ust. 7 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, wyłączono możliwość wniesienia od nich zażalenia. W konsekwencji, ocena prawidłowości wydania takich postanowień może być dokonana w postępowaniu odwoławczym. Omawiana procedura uzgodnieniowa stanowi transpozycję art. 6 ust. 1 Dyrektywy 2011/92UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, który nie reguluje formy zaskarżeń w toku tej procedury, stanowiąc jedynie, że Państwa członkowskie ustanawiają szczegółowe regulacje dotyczące tych konsultacji. W konsekwencji obowiązująca regulacja pozostaje zgodna z ww. Dyrektywą. Ponadto w odpowiedzi wskazano, że wyłączenie możliwości składania zażaleń na postanowienia uzgadniające podyktowane było dążeniem do przyspieszenia procedur.

W 2014 r. Rzecznik planuje podjąć dalsze działania w tej sprawie.

⁴⁵⁰ RPO-691354-IV/11 z 2 października 2013 r.

⁴⁵¹ Pismo z 21 listopada 2013 r.

16. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Ochrona praw lokatorów

1. Ochrona lokatorów przed „eksmisją na bruk”

Od kilku lat w sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje problem dotyczący braku jednolitego standardu ochrony lokatorów przed „eksmisją na bruk” w przypadku, gdy egzekucja obowiązku opróżnienia lokalu wykonywana jest na drodze administracyjnej. Problem ten wyłonił się na tle skarg od policjantów, emerytów i rencistów policyjnych oraz od innych osób zajmujących bez tytułu prawnego lokale mieszkalne pozostające w dyspozycji organów Policji. Orzekanie w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego dotyczy także lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, a także lokali będących w dyspozycji Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Problem dotyczący „eksmisji na bruk” ujawnił się również w związku ze stosowaniem przepisów odnoszących się do realizacji inwestycji infrastrukturalnych, zawartych w szeregu ustaw poświęconych zasadom realizacji określonego typu inwestycji infrastrukturalnych. **Sytuacja, w której obowiązujące prawo dopuszcza możliwość przeprowadzenia egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu bez zapewnienia osobie eksmitowanej jakiegokolwiek schronienia, pozostaje w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji.** Konieczne wydaje się wprowadzenie do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ogólnej regulacji uniemożliwiającej wykonywanie obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego i nieruchomości zaspokajającej potrzeby mieszkaniowe bez zapewnienia osobom eksmitowanym jakiegokolwiek schronienia, a tym samym stworzenie osobom eksmitowanym w trybie egzekucji administracyjnej standardu ochrony, z którego korzystają osoby eksmitowane w trybie egzekucji sądowej. Rzecznik zwróciła się⁴⁵² do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie potrzeby podjęcia działań w celu ujednoczenia standardów ochrony lokatorów.

⁴⁵² RPO-529615-IV/06 z 23 kwietnia 2013 r.

Minister Spraw Wewnętrznych w odpowiedzi udzielonej z upoważnienia Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował⁴⁵³, że w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych podjęto decyzję o powołaniu Zespołu do opracowania projektu zmian przepisów prawa, regulujących sytuację lokatorów zajmujących lokale mieszkalne pozostające w dyspozycji organów i jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych w przypadku egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu.

Sprawa ta będzie w dalszym ciągu monitorowana przez Rzecznika.

2. Ochrona przed bezdomnością osób eksmitowanych

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwróciła uwagę na problem dotyczący ochrony przed bezdomnością osób eksmitowanych. W obecnym stanie prawnym, w przypadku eksmisji przeprowadzanej z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika i jego bliskich, na podstawie tytułu wykonawczego, jakim jest prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności, na żadnym etapie postępowania sąd nie jest uprawniony do orzekania o prawie do lokalu socjalnego osób, które na mocy przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego są objęte szczególną ochroną przed bezdomnością (m.in. kobiety w ciąży, osoby małoletnie i niepełnosprawne oraz mieszkający z nimi opiekunowie, emeryci i renciści uprawnieni do świadczeń z pomocy społecznej, jeśli osoby te nie mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany). Komornicy wskazują ponadto, że nie można uznać za wystarczającą ochronę przed bezdomnością dla tej grupy osób obowiązku wykonania eksmisji do pomieszczenia tymczasowego. **W ocenie Rzecznika stan, w którym osoby posiadające status lokatora, szczególnie chronione przed bezdomnością w świetle przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, byłyby pozbawione takiej ochrony w toku egzekucji prowadzonej z nieruchomości, może budzić wątpliwości, co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa, a także z zasadą ochrony i opieki Państwa wobec rodziny i**

⁴⁵³ Pismo z 21 października 2013 r.

osób niepełnosprawnych. Rzecznik zwróciła się⁴⁵⁴ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w razie podzielenia wątpliwości, także o rozważenie celowości podjęcia działań legislacyjnych w celu zapewnienia tej grupie osób ochrony przed bezdomnością.

Minister nie zgodził się⁴⁵⁵ ze stanowiskiem przedstawionym w wystąpieniu Rzecznika i stwierdził, że obowiązujący aktualnie stan prawny umożliwia należyłą ochronę osób, w stosunku do których prowadzona jest egzekucja na podstawie prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności. Z tego też względu nie wydaje się celowe podjęcie działań legislacyjnych w omawianym zakresie.

Rzecznik nadal będzie monitorowała praktykę i orzecznictwo sądowe w tego typu sprawach oraz rozważy podjęcie dalszych działań, jeśli okaże się, że stanowisko Ministra nie znajduje oparcia w wykładni sądowej.

3. System przyznawania i wypłaty dodatków mieszkaniowych

Obowiązujący system wypłaty dodatków mieszkaniowych ma gwarantować, że wypłacane środki zostaną wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem. Zdaniem Rzecznika konieczna jest jednak zmiana przepisów regulujących przyznawanie i wypłatę dodatków mieszkaniowych w sposób, który pozwoli na ochronę konstytucyjnego prawa do prywatności beneficjentów dodatków mieszkaniowych i wyeliminuje problemy, z jakimi spotykają się obecnie najemcy lokali w prywatnych kamienicach, zamierzający złożyć wniosek o wypłatę dodatku mieszkaniowego. W obowiązującym stanie prawnym udział właściciela bądź zarządcy nieruchomości na etapie wypełniania wniosku o wypłatę dodatku mieszkaniowego, a także jego podpis na wniosku jest niezbędny do uzyskania dodatku mieszkaniowego. **Wypłata dodatku mieszkaniowego nie następuje do rąk osoby uprawnionej do świadczenia. Dodatek mieszkaniowy przekazywany jest zarządcy domu lub osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny, którzy otrzymując dodatek uzyskują**

⁴⁵⁴ RPO-729759-IV/13 z 12 listopada 2013 r.

⁴⁵⁵ Pismo z 17 grudnia 2013 r.

jednocześnie informację o sytuacji życiowej określonej osoby, obejmującą m.in. poziom jej dochodów oraz fakt korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. Właściciele nieruchomości w różny sposób wykorzystują informację o trudnej sytuacji finansowej najemców np. uniemożliwiają najemcom korzystanie z dodatków mieszkaniowych, aby następnie wypowiedzieć najem i zażądać zwolnienia lokalu. Zdaniem Rzecznika konieczne jest podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do takiego ukształtowania systemu przyznawania i wypłaty dodatków mieszkaniowych, który pozwoli na ochronę prawa do prywatności beneficjentów dodatków mieszkaniowych i wyeliminuje problemy, z jakimi obecnie spotykają się najemcy lokali w prywatnych kamienicach, którzy zamierzają złożyć wnioski o wypłatę dodatku mieszkaniowego. Dlatego Rzecznik zwróciła się⁴⁵⁶ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował⁴⁵⁷, że nie przewiduje podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zmiany przepisów dotyczących dodatków mieszkaniowych. Obowiązujące przepisy w sposób wystarczający zapewniają, w jego opinii, bezpieczeństwo informacji o życiu prywatnym osób wnioskujących o wypłatę dodatku mieszkaniowego. Sporadyczne przypadki niewłaściwego, bezprawnego zachowania zarządców (wynajmujących) nie powinny być podstawą do zmiany sprawnie funkcjonującego już od 1994 r. systemu dodatków mieszkaniowych. Udział zarządców budynków jest w miarę możliwości ograniczony do minimum - w stopniu zapewniającym bezpieczeństwo systemu dodatków mieszkaniowych. Jedynym skutecznym sposobem na zapewnienie wiarygodności danych o warunkach mieszkaniowych wnioskodawcy jest obowiązek ich potwierdzenia przez osobę zarządzającą budynkiem – w większości przypadków będzie to licencjonowany zarządca nieruchomości, który ma obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej obejmującej wszelkie informacje związane z zarządzaniem nieruchomościami, które mogłyby w jakikolwiek sposób naruszyć interesy mieszkańców. W przypadku niedochowania tajemnicy

⁴⁵⁶ RPO-703974-IV/12 z 13 marca 2013 r.

⁴⁵⁷ Pismo z 27 marca 2013 r.

zawodowej licencjonowany zarządca podlega odpowiedzialności zawodowej. Niezależnie od powyższego standardy postępowania z informacjami osobowymi określa ustawa o ochronie danych osobowych, która dotyczy także danych mieszkańców budynków będących w posiadaniu ich zarządców (zarządców i zarządów wspólnot mieszkaniowych, spółdzielni mieszkaniowych, właścicieli wynajmowanych lokali).

Ze względu na uchylenie z dniem 1 stycznia 2014 r. przepisów dotyczących licencjonowanych zarządców nieruchomości argumenty Ministra w dużym stopniu utraciły swoją aktualność. Rzecznik rozważa podjęcie dalszych działań w tej sprawie.

4. Brak uprawnienia do lokalu socjalnego osób zajmujących mieszkania nienależące do publicznego zasobu mieszkaniowego

W wystąpieniu do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Rzecznik zasygnalizowała problem pozbawienia ochrony, w postaci uprawnienia do lokalu socjalnego, osób zajmujących mieszkania, które nie należą do publicznego zasobu mieszkaniowego. Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴⁵⁸, sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec kobiety w ciąży, małoletniego, niepełnosprawnego lub ubezwłasnowolnionego oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą, obłożnie chorych, emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, osoby posiadającej status bezrobotnego, osoby spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały, chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany. Kwestionowane rozwiązanie pozbawia te osoby uprawnienia do lokalu socjalnego, jeżeli utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego do publicznego zasobu mieszkaniowego. Regulacja ta budzi wątpliwości, co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej. Najczęściej dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu, w którym mógłby zamieszkać, a gmina nie dysponuje pomieszczeniami tymczasowymi. Komornik ma wtedy obowiązek

⁴⁵⁸ Ustawa z 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.).

usunąć dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsce noclegowe. **Szczególnie trudną sytuacją jest eksmisja dłużników bez prawa do lokalu socjalnego, wśród których znajduje się małoletni. Wówczas komornicy zwracają się do sądu o wydanie zarządzenia o umieszczeniu małoletniego w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka albo w instytucjonalnej pieczy zastępczej.** Rzecznik zwróciła się⁴⁵⁹ do Ministra o podjęcie działań w celu wyeliminowania z porządku prawnego kwestionowanej regulacji.

Minister poinformował⁴⁶⁰, że przygotowano zmiany do ustawy, polegające m.in. na oddaniu do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniach do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązania, że przepis zakładający przyznanie prawa do lokalu socjalnego w oparciu o badanie przez sąd z urzędu sytuacji rodzinnej i materialnej lokatora stanowi wystarczającą podstawę prawną, jeśli chodzi o zapewnienie ochrony wszystkim osobom potrzebującym, wyeliminuje zarówno wątpliwości podnoszone przez Rzecznika, jak i przypadki nadużyć, do których prowadzi przyznanie obligatoryjnego prawa do lokalu socjalnego bez względu na przyczyny ustania tytułu do lokalu. Minister stwierdził, że „od kilku lat funkcjonuje w Polsce program wsparcia budownictwa socjalnego, przewidujący rozwiązania ułatwiające samorządom podejmowanie inicjatywy związanej z tworzeniem zasobów mieszkaniowych dla osób najuboższych”. To typowy przykład informowania Rzecznika o faktach powszechnie znanych w miejsce rzeczowej odpowiedzi.

Rzecznik nie uznaje tego stanowiska za wystarczające i podejmie dalsze działania.

B. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

1. Opłaty za badania lustracyjne w spółdzielniach

Przed kilkoma laty został podjęty przez Rzecznika problem dotyczący wysokich kosztów lustracji spółdzielni, przeprowadzanych przez związki rewizyjne spółdzielni mieszkaniowych. Zagadnienie to nie doczekało się

⁴⁵⁹ RPO-727124-IV/13 z 6 maja 2013 r.

⁴⁶⁰ Pismo z 21 maja 2013 r.

wówczas regulacji ustawowej, mimo iż zarówno ówczesny Minister Sprawiedliwości, jak i Minister Infrastruktury dostrzegli wady istniejących przepisów. Do Rzecznika nadal wpływają skargi od członków spółdzielni mieszkaniowych, oraz samych spółdzielni mieszkaniowych odnoszące się do tego zagadnienia. Piszący podkreślają, że **spółdzielnia mieszkaniowa zrzeszona w związku płaci wysokie roczne składki. Tymczasem w razie zlecenia lustracji spółdzielnia jest zobowiązana wpłacić związkowi, w którym jest zrzeszona kolejną bardzo wysoką opłatę, a dodatkowo pokryć koszt zakwaterowania i przejazdów lustratora oraz wypłacić mu diety.** W ocenie Rzecznika treść przepisu art. 91 § 3 Prawa spółdzielczego wskazuje, że w spółdzielniach mieszkaniowych, które są zrzeszone w związkach rewizyjnych, lustracja powinna być przeprowadzona nieodpłatnie, tzn. powinna być finansowana w ramach składki członkowskiej uiszczanej przez spółdzielnię. Zasadnym byłoby wprowadzenie do Prawa spółdzielczego przepisów, które w sposób generalny i jednoznaczny regulowałyby zasadnicze kwestie związane z ustalaniem zasad odpłatności za badania lustracyjne. Rzecznik zwróciła się⁴⁶¹ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o rozważenie podjęcia działań w celu doprowadzenia do zmiany stanu prawnego w omawianym zakresie.

Minister Sprawiedliwości, do którego pismo Rzecznika przekazał Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej stwierdził⁴⁶², że pewnym rozwiązaniem omawianego problemu, dostępnym już na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, mogłoby być podjęcie przez spółdzielnie tworzące związek rewizyjny działań – czy to już na etapie tworzenia związku, czy też w trakcie jego istnienia – które skutkowałyby wprowadzeniem do statutu związku rewizyjnego odpowiednich zapisów regulujących w sposób jasny i przejrzysty zasady przeprowadzania w spółdzielniach w nim zrzeszonych badań lustracyjnych, w tym również kwestie odpłatności. Podejmowane są ponadto próby uregulowania zasad wykonywania lustracji na poziomie ustawowym⁴⁶³. Projekty zmian w Prawie spółdzielczym i w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych są przedmiotem

⁴⁶¹ RPO-695071-IV/12 z 23 maja 2013 r.

⁴⁶² Pismo z 22 lipca 2013 r.

⁴⁶³ Poselskie projekty ustaw zmieniających Prawo spółdzielcze - druki sejmowe nr 980 i 1005.

prac parlamentarnych prowadzonych w Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego.

Rzecznik na bieżąco monitoruje przebieg prac Komisji i w zależności od ich efektów rozważy potrzebę dalszych działań w tej sprawie.

2. Problemy z obrotem lokalami, do których przysługuje prawo spółdzielcze własnościowe

Rzecznik otrzymywała skargi dotyczące problemów z obrotem lokalami, do których przysługuje prawo spółdzielcze własnościowe. Sąd Najwyższy stwierdził⁴⁶⁴, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste, stanowi ekspektatywę tego prawa; niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia. W konsekwencji, notariusze zaprzestali sporządzania aktów notarialnych dokumentujących obrót spółdzielczymi własnościowymi prawami do lokali, sądy wieczystoksięgowe – zakładania ksiąg wieczystych dla takich praw, zaś banki – udzielania kredytów na zakup takich lokali. Samorząd notariuszy zdecydował ostatecznie o wznowieniu dokumentowania obrotu spółdzielczymi własnościowymi prawami do lokali w formie aktów notarialnych, jednak nadal niedopuszczalne jest zakładanie ksiąg wieczystych dla takich lokali. Obecnie w obrocie pozostają także spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, dla których księga wieczysta została założona przed uchwałą, mimo nieuregulowania stanu prawnego gruntu pod budynkiem na rzecz spółdzielni mieszkaniowej. W ocenie Rzecznika, **skoro ustawodawca dopuścił prawną możliwość ustanawiania spółdzielczych praw do lokali także w sytuacji braku uregulowania tytułu prawnego spółdzielni do gruntu i zakładania dla takich praw ksiąg wieczystych, to wydaje się, że na ustawodawcy spoczywa obowiązek uporządkowania sytuacji prawnej w omawianym zakresie.** Opisany problem prowadzi do stanu, który narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i nie może być akceptowany w praworządnym państwie. Rzecznik

⁴⁶⁴ Uchwała z 24 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 104/12.

zwróciła się⁴⁶⁵ do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie potrzeby pilnego podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wyraził⁴⁶⁶ pogląd, że problemy opisane w wystąpieniu Rzecznika, będące następstwem uchwały Sądu Najwyższego, mają istotne znaczenie dla wszystkich podmiotów uczestniczących w obrocie spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu ustanowionym w budynku położonym na gruncie niestanowiącym własności spółdzielni mieszkaniowej, ani niebędącym w jej użytkowaniu wieczystym. Problemy te stały się również przedmiotem szczególnego zainteresowania posłów, co znalazło wyraz w przygotowaniu przez jednego z członków Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego, projektu ustawy o uregulowaniu spółdzielczych praw do lokali oraz praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów. Projekt ten, przekazany Ministrowi Transportu w trybie roboczym, został przesłany Ministrowi Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do zawartych w nim regulacji. W przypadku wniesienia ww. projektu do Sejmu i przekazania pod obrady Komisji Nadzwyczajnej, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej będzie wnioskował o rozpatrzenie go przez Komisję w trybie pilnym.

Sprawa będzie w dalszym ciągu monitorowana przez Rzecznika.

C. Ochrona praw właścicieli mieszkań

1. Problemy osób, które nabyły od Skarbu Państwa lub gminy mieszkania z bonifikatą

Rzecznik zwróciła uwagę na problemy pojawiające się na gruncie stosowania art. 68 ust. 2a pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, sygnalizowane w skargach obywateli, którzy nabyli od jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa lokal mieszkalny z zastosowaniem bonifikaty. Zgodnie z obowiązującymi przepisami nabywca, przez okres 5 lat, nie może zbyć ani wykorzystać lokalu na inny cel, niż mieszkaniowy, w przeciwnym razie zobowiązany jest do zwrotu bonifikaty. Ustawa ściśle

⁴⁶⁵ RPO-747855-IV/13 z 9 października 2013 r.

⁴⁶⁶ Pismo z 31 października 2013 r.

określa wyjątki od tej zasady, które nie uwzględniają jednak nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, mimo że nabycie takiego lokalu spełnia cel regulacji, jakim było umożliwienie obywatelom obrotu mieszkaniami z bonifikatą, pod warunkiem przeznaczenia środków uzyskanych ze sprzedaży na cel mieszkaniowy. Ponadto obywatele podnosili w skargach, że gminy żądają zwrotu całej bonifikaty, bez względu na to, jaką część środków uzyskanych ze sprzedaży mieszkania przeznaczono na nabycie innego lokalu mieszkalnego. **W praktyce bonifikatę należy zwrócić także w przypadku przeznaczenia środków ze sprzedaży lokalu na nakłady związane z wybudowaniem domu na zakupionej nieruchomości, bądź też związane z wykończeniem lub remontem nabytego lokalu, czy na spłatę kredytu zaciągniętego w celu nabycia większego lokalu.** Poruszona problematyka była przedmiotem wystąpienia Rzecznika w 2008 r.⁴⁶⁷, jednak Ministerstwo Infrastruktury nie podzieliło wówczas przedstawionych zastrzeżeń. Rzecznik zwróciła się⁴⁶⁸ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o rozważenie celowości podjęcia działań legislacyjnych w celu wyeliminowania wątpliwości, powstających na tle stosowania omawianego przepisu prawa.

Minister podzielił⁴⁶⁹ pogląd o zasadności podjęcia prac nad nowelizacją art. 68 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wprowadzając ten przepis ustawodawca zdecydował, że mogące wystąpić w praktyce inne przypadki, niż przewidziane w art. 68 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, które uzasadniałyby odstępianie od żądania zwrotu bonifikaty, będą podlegały ocenie organów odpowiedzialnych za gospodarkę nieruchomościami publicznymi. Przepis ten może znaleźć zastosowanie na przykład w sytuacji nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego. Zakres możliwej nowelizacji tego przepisu zostanie określony z uwzględnieniem celu, któremu mają służyć przepisy przewidujące udzielanie bonifikat oraz potrzeby wyeliminowania przypadków powstawania nadużyć lub sytuacji obchodzenia prawa.

⁴⁶⁷ Informacja RPO za 2008 r., str. 328-329.

⁴⁶⁸ RPO-721137-IV/12 z 5 sierpnia 2013.

⁴⁶⁹ Pismo z 12 września 2013 r.

Rzecznik oczekuje wobec aprobaty jej poglądu konkretnych propozycji zmian przepisów ustawy.

D. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

1. Realizacja uprawnień emerytowanych funkcjonariuszy Policji do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego

Rzecznik skierowała⁴⁷⁰ wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały poprzez odpowiedź na pytanie: „Czy w sytuacji pozostawania w obrocie prawnym decyzji ostatecznej, przyznającej emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji uprawnienie do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, wydanej przed dniem 1 stycznia 2006 r., dopuszczalne jest wydanie - w stanie prawnym ukształtowanym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego⁴⁷¹ - decyzji odmawiającej wypłaty tego świadczenia, bądź umarzającej postępowanie wszczęte przez emerytowanego funkcjonariusza Policji?”. Jest to kontynuacja działań Rzecznika, dotyczących problemu związanego z funkcjonowaniem, w obrocie prawnym, decyzji przyznających emerytom policyjnym prawo do omawianego świadczenia⁴⁷².

W jednym z wyroków NSA stwierdził, że decyzja o odmowie wykonania czynności wypłaty równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego nie ma uzasadnienia w obowiązujących przepisach, dopóki decyzja ostateczna przyznająca emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji prawo do równoważnika pieniężnego nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego. W innym orzeczeniu NSA wskazał natomiast, że emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji nie przysługuje uprawnienie do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, nawet wówczas, gdy przed dniem 1 stycznia 2006 r. zapadła decyzja przyznająca mu to uprawnienie. Opowiedzenie się przez Rzecznika za jedną z koncepcji wydaje

⁴⁷⁰ RPO-653177-IV/10 z 6 czerwca 2013 r., sygn. akt I OPS 9/13.

⁴⁷¹ Rozporządzenie z 28 grudnia 2005 r. (Dz.U. Nr 266, poz. 2246).

⁴⁷² Informacja RPO za 2009 r., str. 288-290.

się niezmiernie trudne, bowiem obie linie orzecznicze odwołują się do zasad konstytucyjnych. Zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych pozostaje w ścisłej relacji z zasadą ochrony praw nabytych, która jednak dotyczy praw nabytych słusznie, na podstawie prawa powstałego zgodnie z konstytucyjnymi zasadami jego tworzenia. **Podstawą przyznania prawa podmiotowego jednostce może być tylko przepis rangi ustawowej, podczas gdy nabycie uprawnień do równoważnika pieniężnego przez emerytów i rencistów policyjnych nastąpiło na podstawie rozporządzenia wydanego z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.**

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i podjął⁴⁷³ następującą uchwałę: „Po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającego rozporządzenie w sprawie cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego⁴⁷⁴ postępowanie o wypłatę równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji podlega umorzeniu, mimo pozostawania w obrocie prawnym, wydanej przed 1 stycznia 2006 r. decyzji przyznającej policjantowi lub emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji uprawnienie do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego”. Uchwała ta pozwoli wreszcie na uporządkowanie sytuacji faktycznych związanych z funkcjonowaniem w obrocie prawnym omawianej kategorii decyzji administracyjnych.

E. Finansowe wsparcie państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego

1. Niespójne regulacje prawne dotyczące przekształcania praw do lokali mieszkalnych wybudowanych z udziałem środków z kredytów preferencyjnych

Do Rzecznika docierały informacje, że część notariuszy oraz sądów prezentuje stanowisko, zgodnie z którym w obowiązującym stanie prawnym przekształcenie spółdzielczych lokatorskich praw do lokali mieszkalnych wybudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe z udziałem środków

⁴⁷³ Uchwała NSA z 25 listopada 2013 r., sygn. akt I OPS 9/13.

⁴⁷⁴ Rozporządzenie z 28 grudnia 2005 r. (Dz.U. Nr 266, poz. 2246).

pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego jest niedopuszczalne, co stanowi konsekwencję niespójnych regulacji prawnych. Informacje te stanowią potwierdzenie, że wątpliwości sformułowane przez Rzecznika tuż po wejściu w życie nowych regulacji były zasadne⁴⁷⁵. Mimo uchylenia z dniem 11 października 2011 r. zakazu przenoszenia przez spółdzielnię na inną osobę własności lokalu mieszkalnego oraz ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w budynku wybudowanym z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez BGK lub w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego, w niezmienionym brzmieniu pozostał zakaz ustanawiania odrębnej własności lokali mieszkalnych wybudowanych ze wsparciem środków publicznych wynikający z ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁴⁷⁶ oraz zakaz wynikający z ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw⁴⁷⁷. Zdaniem Rzecznika opisana sytuacja wprowadza stan niepewności, co do zakresu uprawnień przyznanych określonej grupie obywateli, którzy liczyli na otwarcie im drogi do wykupienia na własność zajmowanych spółdzielczych lokali mieszkalnych. Konieczne jest doprecyzowanie obowiązujących przepisów, aby wyeliminować pojawiające się wątpliwości. Rzecznik zwróciła się⁴⁷⁸ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o rozważenie konieczności podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

Minister uważa⁴⁷⁹, że konieczne jest wyeliminowanie z obiegu prawnego zbędnych lub wprowadzających w błąd przepisów dotyczących możliwości wyodrębniania na własność lokali wybudowanych przy udziale kredytu z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Odpowiednie inicjatywy legislacyjne w tym zakresie będą mogły zostać podjęte w ramach prac

⁴⁷⁵ Informacja RPO za 2012 r., str. 162-163.

⁴⁷⁶ Ustawa z 26 października 1995 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

⁴⁷⁷ Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. (Dz.U. Nr 65, poz. 545).

⁴⁷⁸ RPO-689900-IV/11 z 30 października 2013 r.

⁴⁷⁹ Pismo z 25 listopada 2013 r.

związanych z nowelizacją przepisów dotyczących funkcjonowania programu społecznego budownictwa czynszowego. Propozycje stosownych rozwiązań legislacyjnych, m.in. w zakresie doprecyzowania zasad sprzedaży mieszkań powstałych przy udziale preferencyjnego kredytu, przekazane zostały także pod rozagę sejmowej Komisji Infrastruktury, w celu podjęcia ewentualnej decyzji nadającej bieg odpowiedniej procedurze legislacyjnej.

Sprawa ta w dalszym ciągu będzie monitorowana przez Rzecznika.

2. Opłaty za czynności bankowe związane z przygotowaniem przez bank dokumentacji potrzebnej do przeniesienia na członka spółdzielni mieszkaniowej prawa własności mieszkania

W kolejnym wystąpieniu Rzecznik poruszyła problem zgłaszany przez spółdzielnie mieszkaniowe, że Bank Gospodarstwa Krajowego opracował zasady przekształcania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w odrębną własność, ustalając jednocześnie opłaty za czynności bankowe wykonywane w związku z przekształceniem. Dla spółdzielni mieszkaniowych opłaty te są bardzo wysokie i stanowią poważne obciążenie finansowe. W ocenie Rzecznika argumenty spółdzielni mieszkaniowych podnoszone w skargach zasługują na rozważenie. **Dodatkowe obciążenia finansowe związane z żądaniem przeniesienia własności lokali wybudowanych z udziałem preferencyjnego kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, uniemożliwiają sfinansowanie przez spółdzielnie mieszkaniowe procesu uwłaszczenia członków spółdzielni, bez wejścia w konflikt z innymi przepisami Prawa spółdzielczego lub ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.** Konieczne jest podjęcie działań zmierzających do rozwiązania przedstawionego problemu. Nałożenie na spółdzielnie mieszkaniowe przez obowiązujące przepisy prawa obowiązków, z których ze względu na wiążące je ograniczenia prawne nie będą mogły wywiązać się, może naruszać konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i stanowionego prawa. Rzecznik zwróciła się⁴⁸⁰ do Ministra Infrastruktury i

⁴⁸⁰ RPO-739729-IV/13 z 11 grudnia 2013 r.

Rozwoju o zajęcie stanowiska w sprawie, a także o rozważenie zasadności podjęcia odpowiednich prac legislacyjnych.

W odpowiedzi⁴⁸¹ Minister poinformował, że nie kwestionuje prawa banku do pobierania opłat za omawiane czynności bankowe. Jednocześnie Minister zapewnił, że zawarta w wystąpieniu RPO sugestia, aby w procesie wyodrębniania lokali mieszkalnych zostało wykorzystane rozwiązanie znajdujące się w art. 41 ust. 4 i 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, które przewiduje możliwość refundacji z budżetu państwa, na wniosek spółdzielni mieszkaniowej, uzasadnionych kosztów związanych z podziałem nieruchomości, z czynnościami związanymi z rozgraniczaniem nieruchomości oraz ewidencją gruntów i budynków, w tym również kosztów uzasadnionych prac geodezyjnych, została przekazana do Ministerstwa Finansów, z prośbą o wyrażenie stosownej opinii. O zajętych przez Ministerstwo Finansów stanowisku w tej sprawie Rzecznik zostanie poinformowany w odrębnym piśmie.

W związku z powyższym przedmiotowa sprawa nadal jest monitorowana przez Rzecznika.

⁴⁸¹ Pismo z 9 stycznia 2014r.

17. Ochrona praw majątkowych

A. Ochrona praw majątkowych

1. Ustawowe ograniczenie dziedziczenia roszczenia o zachówek

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwróciła uwagę na zagadnienie z zakresu regulacji prawa spadkowego, dotyczące ustawowego ograniczenia dziedziczenia roszczenia o zachówek. Zgodnie z art. 1002 Kodeksu cywilnego zasadą jest, że roszczenie z tytułu zachowku przechodzi na spadkobiercę osoby uprawnionej do zachowku tylko wtedy, gdy spadkobierca ten należy do osób uprawnionych do zachowku po pierwszym spadkodawcy, w przeciwnym razie roszczenie o zachówek po pierwszym spadkodawcy wygasa, a wartość tego roszczenia niejako „wraca” do spadku pozostawionego przez pierwszego spadkodawcę. Norma ta modyfikuje zasadę jedności spadku, obowiązującą w polskim prawie spadkowym, w świetle której spadkobiercy dziedziczą ogół praw i obowiązków spadkowych – z wyjątkiem praw i obowiązków zmarłego ściśle związanych z jego osobą, jak również praw, które z chwilą jego śmierci przechodzą na oznaczone osoby niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami. Ustawodawca poprzez regulację art. 1002 k.c. wzmocnił pozycję spadkobierców pierwszego spadkodawcy. W omawianej regulacji można jednak dostrzec niekonsekwencję ustawodawcy: po pierwsze, istnieje możliwość „ominięcia” art. 1002 k.c. poprzez przelew wierzytelności przez uprawnionego do zachowku, po drugie, pozycja spadkobierców uprawnionego do zachowku jest zróżnicowana w zależności od tego, czy uprawniony został wyposażony w zachówek w postaci powołania do spadku, zapisu, czy też przypadła mu wierzytelność. Rzecznik zwróciła się⁴⁸² do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego rozważane były skutki prawne art. 1002 k.c. dla sytuacji prawnej poszczególnych grup spadkobierców, a w szczególności, czy – w ocenie Ministra Sprawiedliwości – istnieje potrzeba odmiennego ukształtowania zasad dziedziczenia roszczenia o zachówek.

⁴⁸² RPO-702353-IV/12 z 4 marca 2013 r.

Minister podzielił⁴⁸³ pogląd, że norma wyrażona w przepisie art. 1002 k.c. w istotny sposób ogranicza krąg osób uprawnionych do dziedziczenia tego roszczenia. Omawiany przepis spotkał się z krytyką zarówno w doktrynie prawa, jak i w judykaturze, z uwagi na zastrzeżenia, co do jego ratio legis. W działającej przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego trwają prace legislacyjne nad kompleksową reformą prawa spadkowego. Planuje się, że prace te zostaną zakończone do końca 2013 roku. W toku prac Komisji zakładano pominięcie przy tworzeniu nowych przepisów rozwiązania odpowiadającego temu, co w aktualnym stanie prawnym jest uregulowane w art. 1002 k.c. Jednocześnie rozważane jest wyłączenie z kręgu uprawnionych do zachowku rodziców spadkodawcy oraz przyznanie im w to miejsce uprawnień o charakterze alimentacyjnym, kierowanych przeciwko spadkobiercom. Stanowisko prezentowane w wystąpieniu Rzecznika z pewnością będzie wzięte pod uwagę w czasie prac Komisji Kodyfikacyjnej.

Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika.

2. Termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych związanych z bezprawnym pozbawieniem wolności

Rzecznik skierowała⁴⁸⁴ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego i zaskarżyła przepis art. 555 Kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którym roszczenia o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, zastosowanie środka zabezpieczającego, niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, przedawniają się po upływie roku od daty uprawomocnienia się orzeczenia dającego podstawę do odszkodowania i zadośćuczynienia.

Prawo do odszkodowania, jako prawo majątkowe, podlega ochronie konstytucyjnej, a jego ograniczenia nie mogą prowadzić do naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych. W ocenie Rzecznika **zaskarżone unormowanie jest sprzeczne z Konstytucją, ponieważ nie zapewnia równej ochrony majątkowego prawa jednostki do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej.** Rzecznik podkreśliła w uzasadnieniu wniosku, że brak jest jakiegokolwiek funkcjonalnego związku

⁴⁸³ Pismo z 3 kwietnia 2013 r.

⁴⁸⁴ RPO-740433-IV/13 z 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 32/13.

pomiędzy naturą oraz celem społeczno-gospodarczym roszczenia o wynagrodzenie szkody spowodowanej bezprawnym pozbawieniem wolności, a krótkim, rocznym terminem przedawnienia. Termin ten należy określić jako niewłaściwie „wyważony”: należy on bowiem do najkrótszych spośród istniejących w obrocie prawnym terminów przedawnienia roszczeń deliktowych, a jednocześnie brak jest istotnych racji dla takiej regulacji szczegółowej.

Trybunał Konstytucyjny nie wyznaczył jeszcze terminu rozprawy w tej sprawie.

3. Uregulowania zawarte w ustawie Prawo łowieckie⁴⁸⁵

Po analizie wielu skarg dotyczących przepisów Prawa łowieckiego, uchwalonej jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., Rzecznik zwróciła się⁴⁸⁶ do Ministra Środowiska o zajęcie stanowiska w sprawie potrzeby nowelizacji Prawa łowieckiego. W wystąpieniu Rzecznik wskazała, że **Polski Związek Łowiecki posiada wyłączność prowadzenia gospodarki łowieckiej, co oznacza, że osoby zamierzające prowadzić działalność łowiecką i polowania zmuszone są ubiegać się o członkostwo w PZŁ. Rzecznik podkreśliła, że tak ukształtowany model odbiega od standardów obowiązujących w państwach europejskich, w których zezwolenia na polowania są wydawane najczęściej bezpośrednio przez władze państwowe, a organizacje łowieckie zrzeszają osoby posiadające takie zezwolenia. Natomiast obowiązujące w Polsce regulacje prawne pozbawiają obywateli możliwości dobrowolnego zrzeszania się poprzez przymus członkostwa w PZŁ. Za budzący wątpliwości natury konstytucyjnej, Rzecznik uznała przepis art. 43 ust. 1 Prawa łowieckiego, który różnicuje sytuację obywateli polskich przebywających z zamiarem stałego pobytu za granicą oraz pozostałych obywateli polskich w zakresie przynależności do PZŁ oraz możliwości wykonywania polowania. Stosownie do tego przepisu, obywatel polski przebywający za granicą z zamiarem stałego pobytu, niebędący członkiem PZŁ, bądź niespełniający warunków**

⁴⁸⁵ Ustawa z 13 października 1995 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 1327, poz. 1066, z późn. zm.).

⁴⁸⁶ RPO-726315-I/13 z 26 lipca 2013 r.

określonych w art. 42a, może wykonywać polowanie po wykupieniu polowania u przedsiębiorcy albo na podstawie zgody ministra właściwego do spraw środowiska. Za niespełniający konstytucyjnych standardów Rzecznik uznała także brak sprecyzowania na poziomie ustawowym trybu odbycia stażu, który jest warunkiem m.in. do uzyskania uprawnienia do wykonywania polowania. Aktualnie materia ta jest bowiem uregulowana w Statucie PZŁ. Rzecznik podzieliła również wątpliwości, przedstawione⁴⁸⁷ przez Naczelny Sąd Administracyjny Trybunałowi Konstytucyjnemu, które dotyczą rozwiązania dopuszczającego utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomość prywatną, wbrew woli jej właściciela. O ograniczeniu prawa własności decyduje w tym przypadku nie ustawa, lecz uchwała sejmiku województwa, co w ocenie Rzecznika narusza istotę prawa własności.

Minister nie podzielił⁴⁸⁸ opinii Rzecznika, że Prawo łowieckie pozostawia szeroki zakres swobody Polskiemu Związkowi Łowieckiemu w zakresie normowania wymogów członkostwa w Związku wskazując, że wymagania wobec kandydata wynikają wprost z tej ustawy. Minister nie podzielił również wątpliwości dotyczących wykonywania w Polsce polowań przez obywateli polskich przebywających na stałe za granicą. Zapewnił natomiast, że w celu obligatoryjnego umożliwienia odbycia stażu zostaną podjęte stosowne kroki legislacyjne, przy okazji nowelizacji Prawa łowieckiego. Odnosząc się do kwestii tworzenia obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomość prywatną wbrew woli właściciela, Minister wyjaśnił, że zabieg włączenia nieruchomości do konkretnego obwodu łowieckiego ma charakter porządkowy (administracyjny) ze względu na ochronę środowiska. Podział na obwody łowieckie, a także wydzierżawienie prawa do wykonywania polowania na nich, nie wpływa na istotę wykonywania prawa własności. Ustawodawca wprowadził wymóg uzyskania zgody właściciela, posiadacza lub zarządcy gruntu na pewne zabiegi mające wpływ na wykonywanie prawa własności. W związku z negatywnym stanowiskiem Ministra Rzecznik rozważa dalsze działania w tej sprawie.

⁴⁸⁷ Sygn. akt P 19/13.

⁴⁸⁸ Pismo z 20 sierpnia 2013 r.

4. Procedura dokonywania wpisów do gminnej ewidencji zabytków

W kolejnym⁴⁸⁹ wystąpieniu poświęconym skutkom prawnym wpisu nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, Rzecznik podkreślała, że problem braku regulacji nakazującej informowanie o wpisie właścicieli nieruchomości wymaga szybkiego rozwiązania. **Właściciel, któremu nie doręczono zawiadomienia o wpisie, nie ma o nim żadnej wiedzy i w konsekwencji posługuje się danymi niezgodnymi z aktualnym stanem prawnym nieruchomości. Właściciel nieruchomości powinien być niezwłocznie informowany o administracyjnym uznaniu jego nieruchomości za zabytek i pouczony o sposobie wniesienia skargi do sądu administracyjnego.** Taka regulacja przynajmniej w minimalnym stopniu zabezpieczyłaby interesy właściciela nieruchomości. W ocenie Rzecznika niedopuszczalna jest sytuacja, w której właściciel dowiaduje się o wpisie do gminnej ewidencji zabytków dopiero na etapie postępowania o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu bądź, co gorsza, postępowania o wydanie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego. Ponadto, w wymienionych postępowaniach administracyjnych nie ma już możliwości kwestionowania legalności i zasadności wpisu do gminnej ewidencji zabytków. Rzecznik zwróciła się⁴⁹⁰ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o ponowne przeanalizowanie przedstawionych argumentów oraz o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do uchwalenia przepisów zapewniających informowanie właścicieli nieruchomości o dokonaniu wpisu do gminnej ewidencji zabytków.

Rzecznik nadal oczekuje na odpowiedź Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w tej sprawie. Do chwili sporządzenia tej informacji odpowiedzi nie uzyskała.

5. Bonifikata od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

Rzecznik zwróciła uwagę na problem niejednolitej wykładni przepisu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

⁴⁸⁹ Informacja RPO za 2012 r., str. 170.

⁴⁹⁰ RPO-706860-IV/12 z 15 października 2013 r.

nieruchomości⁴⁹¹, zgodnie z którym organ właściwy do wydania decyzji może udzielić bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa – na podstawie zarządzenia wojewody. Zgodnie z wykładnią stosowaną przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, a także niektórych wojewodów, zarządzenia te powinny być wydawane w indywidualnych sprawach administracyjnych, w ramach konkretnego postępowania o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Zgodnie z tym stanowiskiem wojewoda nie ma obowiązku wydania generalnego zarządzenia określającego warunki udzielenia bonifikat. Odmienne stanowisko zajmują wojewodowie, którzy w oparciu o ten sam przepis wydali generalne zarządzenia określające warunki udzielania bonifikat od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, stanowiących własność Skarbu Państwa. Obowiązek wydania generalnych zarządzeń został potwierdzony w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. **Istotą problemu w niniejszej sprawie jest brak jednolitości w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej.** Rzecznik zwróciła się⁴⁹² do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o zajęcie stanowiska oraz rozważenie potrzeby podjęcia działań mających na celu zmianę obowiązujących przepisów w zakresie przedstawionym w wystąpieniu.

W ocenie⁴⁹³ Ministra nie ma potrzeby podejmowania prac legislacyjnych w celu nowelizacji przepisu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Nowelizacja dokonana w 2009 roku ukształtowała treść tej regulacji w sposób, który zapewnia organom swobodę w decydowaniu o możliwości udzielenia, zakresie i wysokości bonifikat udzielanych od należności za nabycie prawa własności nieruchomości. Przepis ten nie budzi wątpliwości organów, do których jest adresowany, a praktyka jego stosowania jest jednolita. Polemikę z treścią tej regulacji podnosili dotychczas jedynie użytkownicy wieczystości, którym nie

⁴⁹¹ Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 83).

⁴⁹² RPO-734213-IV/13 z 15 października 2013 r.

⁴⁹³ Pismo z 15 listopada 2013 r.

udzielono bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia praw. Wpływy z opłat z tytułu przekształcenia zasilają budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego. W niektórych przypadkach, z uwagi na interes ekonomiczny właściciela nieruchomości (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego), nie jest uzasadnione udzielanie bonifikat od opłat należnych temu właścicielowi za trwałe wyzbycie się nieruchomości z zasobu publicznego. Organy upoważnione do kształtowania polityki gospodarczo-ekonomicznej na danym obszarze (wojewoda/organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego) powinny mieć zatem zapewnioną swobodę w podejmowaniu rozstrzygnięć w przedmiotowym zakresie.

6. Uciążliwości związane z funkcjonowaniem ekranów reklamowych na zewnątrz budynków lub w ich otoczeniu

Rzecznik powróciła do problematyki dotyczącej funkcjonowania urządzeń oświetleniowych, np. reklam, umieszczonych na zewnątrz budynków lub w ich otoczeniu. W poprzednim wystąpieniu⁴⁹⁴ Rzecznik wskazała m.in., że **jedynym przepisem regulującym kwestię ekranów reklamowych jest przepis rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie**⁴⁹⁵. Zdaniem Rzecznika, **przepis ten nie reguluje w sposób zadowalający dopuszczalnych emisji przez ekrany reklamowe ani w aspekcie wizualnym, ani też akustycznym. Sformułowanie, iż urządzenia oświetleniowe, w tym reklamy umieszczone na zewnątrz budynku lub w jego otoczeniu nie mogą powodować uciążliwości dla jego użytkowników ani przechodniów czy kierowców, jest nieprecyzyjne i wywołuje wątpliwości w praktyce.** Minister Infrastruktury podzielił opinię Rzecznika, co do potrzeby stworzenia przepisów określających zasady lokalizacji ekranów reklamowych poza pasem drogowym. W odpowiedzi na kolejne wystąpienie Rzecznika, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej uznał kwestię lokalizowania reklam poza pasem drogowym za problematykę bardziej złożoną, wymagającą przeprowadzenia szeregu specjalistycznych badań, które miarodajnie określiłyby poziom

⁴⁹⁴ Informacja RPO za 2011 r., str. 174.

⁴⁹⁵ Rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r. (Dz.U. Nr 72, poz. 690, z późn. zm.).

zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu. Rzecznik zwróciła się⁴⁹⁶ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o poinformowanie o wyniku badań oraz udzielenie informacji na temat aktualnego stanu prac legislacyjnych i wskazanie przewidywanego terminu ich zakończenia.

Minister zgodził się⁴⁹⁷ z Rzecznikiem, co do konieczności stworzenia odpowiednich przepisów, które jednoznacznie określałyby zasady lokalizacji ekranów reklamowych poza pasem drogowym. Prezydent skierował do Sejmu projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, który przewiduje m.in. wprowadzenie nowych regulacji dotyczących lokalizowania reklam. Utworzona rozporządzeniem Rady Ministrów Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego przyjęła tezy Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, które będą przedmiotem dalszych prac legislacyjnych. Kodeks w sposób kompleksowy ureguje planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym, uchylając obecnie obowiązujące w tym zakresie przepisy. Jednym z narzędzi zarządzania ładem przestrzennym na obszarze zabudowanym będą lokalne przepisy urbanistyczne, które będą mogły określać m.in. zasady umieszczania w przestrzeni publicznej tablic i urządzeń reklamowych. Przepisy te będą miały charakter aktów prawa miejscowego i sprawią, że większa część powierzchni gminy będzie objęta powszechnie obowiązującymi regulacjami kształtującymi ład przestrzenny. Do czasu ich uchwalenia na obszarach zabudowanych obowiązywać będą krajowe przepisy urbanistyczne rangi ustawowej, które również regulować będą kwestie związane z ekspozycją nośników reklamowych.

Rzecznik nadal będzie monitorowała postęp prac legislacyjnych.

7. Ograniczenie możliwości uzyskania ekwiwalentu za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej

Rzecznik skierowała⁴⁹⁸ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że przepisy poprzednio obowiązującej i nadal stosowanej ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia⁴⁹⁹ w zakresie, w jakim

⁴⁹⁶ RPO-636397-IV/09 z 2 września 2013 r.

⁴⁹⁷ Pismo z 4 października 2013 r.

⁴⁹⁸ RPO-683102-IV/11 z 21 października 2013 r., sygn. akt K 46/13.

⁴⁹⁹ Ustawa z 8 czerwca 2001 r. (Dz.U. Nr 73, poz. 764, z późn. zm.).

przewidują możliwość przeniesienia praw i obowiązków wynikających z wyłączenia gruntów z uprawy rolnej i prowadzenia uprawy leśnej tylko w razie przeniesienia własności nieruchomości objętej uprawą leśną na podstawie umowy sprzedaży bądź spadkobrania, są niezgodne z Konstytucją.

Ekwiwalent leśny jest świadczeniem pieniężnym przyznawanym właścicielowi gruntu, który zrezygnował z uzyskiwania dochodów z produkcji rolnej na swoim gruncie i rozpoczął prowadzenie uprawy leśnej. Świadczenie to ma zrekompensować początkowe straty wynikające z wyłączenia gruntu z produkcji rolnej oraz pozwalać na pokrycie kosztów związanych z właściwym utrzymaniem uprawy leśnej. Prawo do ekwiwalentu leśnego chronione jest w sposób niespełniający wymogów konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych. Wspólną cechą istotną podmiotów prawa w tej sprawie jest nabycie prawa własności nieruchomości objętej uprawą leśną. Cecha ta powinna przemawiać za równym traktowaniem wszystkich nabywców, niezależnie od tytułu prawnego, na podstawie którego doszło do przeniesienia własności nieruchomości. W taki sposób kwestia ta jest uregulowana w przepisach obowiązujących obecnie⁵⁰⁰.

Objęte wnioskiem przepisy ograniczają możliwość przeniesienia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej tylko do następstwa prawnego powstałego na skutek sprzedaży bądź spadkobrania nieruchomości objętej uprawą leśną.

Terminu rozpoznania wniosku Rzecznika jeszcze nie wyznaczono.

8. Brak rekompensat dla właścicieli nieruchomości tzw. zamrożonych inwestycyjnie przez dawne plany zagospodarowania przestrzennego

Rzecznik skierowała⁵⁰¹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁰², w zakresie, w jakim

⁵⁰⁰ Ustawa z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. Nr 229, poz. 2273, ze zm.) oraz wydane na jej podstawie Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 187, poz. 1929, ze zm.).

⁵⁰¹ RPO-750252-IV/13 z 31 października 2013 r., sygn. akt K 50/13.

⁵⁰² Ustawa z 27 marca 2003 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 647, z późn. zm.).

w razie przeznaczenia danej nieruchomości na cele publiczne zarówno w aktualnym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w planie obowiązującym w dniu 1 stycznia 1995 r., dla realizacji przewidzianych w tym przepisie roszczeń wymaga wykazania zmiany w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z tej nieruchomości lub jej dotychczasowego przeznaczenia. **Skutek zaskarżonego przepisu jest m.in. taki, że jeżeli na danych nieruchomościach wprowadzono zakaz zabudowy przed 1995 r., a aktualne plany miejscowe, uchwalone po 1 stycznia 1995 r. taką blokadę inwestycyjną utrzymują w mocy, właściciele tych nieruchomości pozbawieni są jakichkolwiek rekompensat z tytułu istniejącego ograniczenia ich prawa.** Rozwiązanie takie narusza konstytucyjne gwarancje ochrony prawa własności. W przypadku wieloletniego zarezerwowania nieruchomości na cele publiczne, niekonstytucyjny jest przepis, który uzależnia wykupienie nieruchomości nienadającej się do wykorzystania przez właściciela od tego, czy ostatnio uchwalony plan zmienia dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości, czy je utrzymuje. Wprowadzenie takiej ustawowej przesłanki dochodzenia roszczeń dyskryminuje określoną kategorię właścicieli, pozbawiając ich prawnej ochrony. Europejski Trybunał Praw Człowieka w licznych orzeczeniach wskazywał na naruszanie przez państwo polskie praw właścicieli nieruchomości, w sytuacjach, które reguluje kwestionowana norma. Liczne wystąpienia generalne Rzecznika w tej sprawie⁵⁰³, kierowane od samego początku jego działalności, nie przyniosły oczekiwanego rezultatu.

Trybunał Konstytucyjny nie wyznaczył jeszcze terminu rozpoznania wniosku Rzecznika.

9. Zwrot osobom kościelnym oraz gminom żydowskim odebranego im wcześniej majątku

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁵⁰⁴ Rzecznika w sprawie ustaw regulujących kwestię zwrotu osobom kościelnym oraz gminom żydowskim odebranego im wcześniej majątku. Wniosek dotyczył: ustawy o

⁵⁰³ RPO-17085/88, RPO-60076/99, RPO-141421 z 30 czerwca 2011 r. i RPO-699093-IV/12 z 7 maja 2012 r., sygn. akt SK 13/12; Informacja RPO za 2012 r., str. 171.

⁵⁰⁴ Informacja RPO za 2010 r., str. 223.

stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰⁵ oraz ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰⁶.

Zasadnicze zastrzeżenia Rzecznika budził sposób ukształtowania sytuacji prawnej jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności gminy) w tzw. postępowaniach regulacyjnych. Zdaniem Rzecznika niekonstytucyjność przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań polega przede wszystkim na braku możliwości zaskarżenia orzeczenia wydanego przez tzw. komisje regulacyjne.

Wyrokiem⁵⁰⁷ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, rozumiany w ten sposób, że nie wyłącza innych niż odwołanie środków prawnych od orzeczenia Komisji Regulacyjnej, jest zgodny z:

- a) art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Ponadto w pozostałym zakresie Trybunał postanowił umorzyć postępowanie.

Ponieważ w uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny potwierdził konieczność dopuszczenia sądowej kontroli orzeczeń komisji regulacyjnych, sprawa w tym zakresie została zakończona.

B. Gospodarka nieruchomościami

1. Zwrot nieruchomości przejętej (nabytej) przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli stała się ona zbędna na cel publiczny

Rzecznik zgłosiła⁵⁰⁸ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawiła następujące stanowisko: „Art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵⁰⁹, w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku zwrotu nieruchomości przejętych (nabytych) przez Skarb Państwa

⁵⁰⁵ Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.).

⁵⁰⁶ Ustawa z 20 lutego 1997 r. (Dz.U. Nr 41, poz. 251, z późn. zm.).

⁵⁰⁷ Wyrok TK z 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10.

⁵⁰⁸ RPO-726101-IV/13 z 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt SK 7/13.

⁵⁰⁹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.).

albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 tej ustawy, jeżeli stała się ona zbędna na cel publiczny – jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji”.

W ocenie Rzecznika **obowiązujące regulacje prawne umożliwiające wystąpienie z roszczeniem o zwrot nieruchomości przejętych w różnych trybach na cele publiczne oraz odmawiające takiego roszczenia osobom, których grunty przejęto na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie decyzji, zatwierdzającej podział nieruchomości dokonany na wniosek właściciela w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, pozostają w sprzeczności z zasadą równej ochrony praw majątkowych.** Zdaniem Rzecznika, obie grupy byłych właścicieli znajdują się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej. Przyznanie jednemu roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, a drugiemu odmówienie tego prawa nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. Ponadto wyłączenie zwrotu nieruchomości przejętej w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, narusza gwarancje przewidziane w Konstytucji, które dopuszczają wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne”.

Aktualnie Rzecznik oczekuje na rozpoznanie tej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Postępowanie dotyczące aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu

Podczas stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami pojawiają się wątpliwości dotyczące prawidłowego określenia strony pozwanej na etapie postępowania przed sądem w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu. Zgodnie z przepisami ustawy właściwy organ zamierzający zaktualizować opłatę roczną wypowiada na piśmie wysokość dotychczasowej opłaty, przesyłając równocześnie ofertę przyjęcia jej nowej wysokości. Użytkownik wieczysty może złożyć wniosek do samorządowego kolegium odwoławczego o ustalenie, czy aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w

innej wysokości. Od orzeczenia kolegium organ lub użytkownik wieczysty mogą wnieść sprzeciw, co jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu. Ustawodawca w art. 78 ustawy posługuje się pojęciem właściwego organu, zdefiniowanym w art. 4 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem właściwym organem jest starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Zdaniem Rzecznika stronami postępowania przed sądem powszechnym w przedmiocie aktualizacji opłaty rocznej mogą być wyłącznie właściciel gruntu i użytkownik wieczysty, co wynika z cywilnoprawnego charakteru prawa użytkowania wieczystego. Na tle regulacji art. 78-80 ustawy pojawiło się w orzecznictwie wiele kontrowersji, co do tego, czy błędne oznaczenie strony pozwanej stanowi w tym przypadku brak formalny podlegający usunięciu (uzupełnieniu), czy też nie. Niejednokrotnie więc sprawy inicjowane przez użytkowników wieczystych kwestionujących podwyższenie opłaty kończyły się odrzuceniem pozwu ze względu na nieusuwalny brak zdolności sądowej pozwanego. W ocenie Rzecznika należałoby wskazać w ustawie, że wniosek składa się przeciwko właścicielowi nieruchomości, reprezentowanemu przez właściwy organ w rozumieniu art. 4 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rzecznik zwróciła się⁵¹⁰ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister uwzględniając argumentację Rzecznika oraz opisane przypadki niekorzystnych dla obywateli orzeczeń sądowych przychylił się⁵¹¹ do opinii, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami istotnie mogą budzić wątpliwości w zakresie prawidłowego wskazania strony postępowania w sprawie aktualizacji opłat rocznych. Niewątpliwym jest bowiem, że stroną postępowania dotyczącego aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest właściciel

⁵¹⁰ RPO-717541-IV/12 z 19 września 2013 r.

⁵¹¹ Pismo z 22 października 2013 r.

nieruchomości, tj. jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa. Minister zapewnił, że zagadnienie przedstawione w wystąpieniu Rzecznika zostanie włączone do prowadzonych przez resort prac nad kompleksową reformą systemu aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

Problem nadal pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika. Rzecznik będzie monitorowała postęp prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami.

3. Uprawnienia właścicieli nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne

Analizując przepisy regulujące uprawnienia właścicieli nieruchomości w przypadkach przeznaczenia tych gruntów pod drogi publiczne, Rzecznik powzięła wątpliwości, co do konstytucyjności rozwiązania przewidzianego w art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Funkcją tego przepisu jest, w sytuacji, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przeznacza nieruchomość pod drogę publiczną, umożliwienie właścicielowi nieruchomości odpłatnego przekazania gruntów na rzecz podmiotu publicznego. **Z uprawnienia tego mogą jednak skorzystać wyłącznie ci właściciele, których grunty są położone jedynie częściowo w liniach rozgraniczających przyszłej drogi, zaś właściciele, których grunty leżą w całości na terenie planowej drogi, są w niektórych przypadkach pozbawieni ochrony prawnej.** Takiemu rozwiązaniu można postawić zarzut nierównego traktowania właścicieli i nieproporcjonalnej ochrony ich słusznych praw. Opisana konstrukcja przepisu krzywdzi szczególnie tych właścicieli, których nieruchomości „zamrożono” pod drogi kilkanaście czy kilkadziesiąt lat temu, a którzy nie mogą skorzystać z roszczeń przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵¹². Rzecznik zwróciła się⁵¹³ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o przekazanie stanowiska w sprawie i rozważenie sposobu podjęcia działań w celu zmiany obecnie obowiązujących przepisów.

⁵¹² Ustawa z 27 marca 2003 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 647, z późn. zm.).

⁵¹³ RPO-750677-IV/13 z 15 października 2013 r.

Minister zakwestionował⁵¹⁴ stanowisko Rzecznika uznając, że postulowane w wystąpieniu poszerzenie ochrony właścicieli gruntów przeznaczonych pod drogi wymagałoby nie tyle korekty przepisów o postępowaniu podziałowym, ale przeformułowania koncepcji przejmowania gruntów na cele publiczne oraz zmiany przepisów regulujących skutki finansowe uchwalenia planu miejscowego.

Ze względu na brak możliwości podjęcia skutecznych działań w tej sprawie została ona na tym etapie zakończona.

C. Reprywatyzacja i prywatyzacja

1. Konieczność uporządkowania ram prawnych procesu reprywatyzacji, zwłaszcza stworzenia jasnych i jednolitych rozwiązań ustawowych

Minister Skarbu Państwa udzielił⁵¹⁵ odpowiedzi na obszerne wystąpienie⁵¹⁶ Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów w sprawie konieczności uporządkowania ram prawnych procesów reprywatyzacyjnych. Minister nie podzielił jednak zastrzeżeń Rzecznika, który wcześniej szeroko opisywał uciążliwości procedur, nierówne traktowanie poszczególnych grup poszkodowanych oraz aktualne problemy społeczne wynikające z nieuregulowania tych spraw przez ustawodawcę, jak w szczególności niedostateczna ochrona praw lokatorów zamieszkujących zwracane budynki. Zdaniem resortu skarbu, uchwaleniu jednolitej ustawy reprywatyzacyjnej stoi na przeszkodzie zła sytuacja budżetowa Państwa i ryzyko przekroczenia dopuszczalnego progu długu publicznego. W przekonaniu Ministra, wypłaty z Funduszu Reprywatyzacyjnego zabezpieczają słuszne roszczenia byłych właścicieli, a obowiązujące przepisy nie uniemożliwiają im dochodzenia ich praw na drodze sądowej.

Rzecznik podtrzymuje swoją opinię, co do konieczności uchwalenia ustawy reprywatyzacyjnej. Proces reprywatyzacji trwa bowiem cały czas, tyle tylko, że w oparciu o orzeczenia sądowe.

⁵¹⁴ Pismo z 30 grudnia 2013 r.

⁵¹⁵ Pismo z 7 marca 2013 r.

⁵¹⁶ RPO-706023-IV/12 z 23 października 2012 r., Informacja RPO za 2012 r., str. 174.

D. Egzekucja świadczeń

1. Przepisy dotyczące ograniczeń egzekucji świadczeń pieniężnych w sprawach cywilnych

Do Rzecznika wpływały skargi od obywateli będących dłużnikami, wobec których prowadzona była egzekucja świadczeń pieniężnych. **W sytuacji, gdy jedynym źródłem ich utrzymania jest wynagrodzenie ze stosunku pracy bądź świadczenie emerytalne czy rentowe, albo alimenty, wypłacane w formie przelewu na rachunek bankowy, skutkiem prowadzonej egzekucji jest pozbawienie ich wszystkich środków koniecznych do utrzymania siebie i rodziny, a przewidziane w obowiązujących przepisach ograniczenia egzekucji, których celem jest pozostawienie dłużnikowi środków zapewniających minimum egzystencji, nie mają wówczas zastosowania.** Opisana sytuacja w ocenie Rzecznika jest niedopuszczalna i sprzeczna z obowiązkiem poszanowania i ochrony godności człowieka spoczywającym na władzach publicznych. Pozostaje także w sprzeczności z zasadniczymi celami ograniczeń egzekucyjnych przewidzianych w art. 833 k.p.c, które wprowadzone zostały jako gwarancja zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych dłużnika.

Konieczne wydaje się wprowadzenie regulacji, dzięki którym ochrona minimum egzystencji dłużnika oraz jego rodziny miałyby charakter spójny i konsekwentny. Rzecznik postulowała wprowadzenie zapisu ustawowego, który rozciągałby ograniczenia egzekucji na te kwoty, które wpłynęły na rachunek dłużnika, jednak uprzednio zostały zwolnione spod egzekucji na podstawie innych przepisów – przynajmniej w zakresie tych świadczeń, których celem jest zapewnienie utrzymania. Rzecznik po raz kolejny zwróciła się⁵¹⁷ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie i rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁵¹⁸, że w trakcie prac nad założeniami projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw rozważano postulowany przez Rzecznika kierunek zmian, polegający na wprowadzeniu regulacji stanowiącej, że nie podlegają

⁵¹⁷ RPO-706564-IV/12 z 11 stycznia 2013 r.; poprzednie wystąpienie RPO-532877-IV/06 z 24 sierpnia 2006 r.

⁵¹⁸ Pismo z 15 lutego 2013 r.

zajęciu środki wpłacone na rachunek bankowy dłużnika z tytułu sum lub świadczeń, które według innych przepisów nie podlegają egzekucji, gdyż służą zapewnieniu utrzymania dłużnika i jego rodziny. Takie rozwiązanie zapewniłoby spójność regulacji określających ograniczenia egzekucji ze względu na potrzebę ochrony minimum egzystencji dłużnika, jednak spowodowałoby poważne problemy w praktyce. W ramach prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, prowadzonych przez Rządowe Centrum Legislacji, rozważa się określenie kwoty wolnej od zajęcia na poziomie minimalnego wynagrodzenia oraz takie zredagowanie przepisów, aby przedmiotowe zwolnienie nie miało charakteru jednorazowego, lecz obowiązywało przez cały okres zajęcia. W ten sposób dłużnik mógłby przez cały okres zajęcia dysponować środkami na zajętym rachunku do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Opracowywane zmiany w przepisach zagwarantują ochronę minimum egzystencji w razie skierowania egzekucji do rachunku bankowego lub rachunku w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, na którym są gromadzone środki przeznaczone na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych dłużnika i jego rodziny.

Pozostaje otwarte natomiast pytanie, co do czasu wejścia w życie tych przepisów mają czynić osoby pozbawione środków zapewniających im minimum egzystencji.

2. Zasady prowadzenia egzekucji z rachunku bankowego

Rzecznik zwróciła się⁵¹⁹ do Ministra Finansów w sprawie problemów pojawiających się w związku z prowadzeniem egzekucji z rachunku bankowego w toku postępowania egzekucyjnego w administracji. Rzecznik sygnalizowała, iż w **przypadku gdy organ egzekucyjny dokonuje zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego jest ono skuteczne w odniesieniu do wszystkich rachunków bankowych zobowiązanego prowadzonych przez bank.**

⁵¹⁹ RPO-723878-V/13 z 29 lipca 2013 r.

W ocenie⁵²⁰ Ministra Finansów praktyka polegająca na blokowaniu przez banki dostępu do środków zgromadzonych na rachunkach bankowych ponad kwotę egzekwowanych należności pieniężnych jest niedopuszczalna. Dodatkowo Minister poinformował Rzecznika, że zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) o podjęcie działań nadzorczych w zakresie nieprawidłowości w postępowaniu banków realizujących zajęcia rachunków bankowych.

Obecnie Rzecznik oczekuje na stanowisko Przewodniczącego KNF oraz Prezesa Związku Banków Polskich w tej sprawie.

3. Stosowanie instytucji wyłączenia sędziego w cywilnym postępowaniu egzekucyjnym

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem stosowania instytucji wyłączenia sędziego wówczas, gdy rozstrzygnięcie sądu zapada na posiedzeniu niejawnym. Sytuacja taka jest w zasadzie standardem w cywilnym postępowaniu egzekucyjnym. W praktyce **strona postępowania egzekucyjnego uzyskuje informację o składzie rozpoznającym wniesiony przez nią środek zaskarżenia już po wydaniu rozstrzygnięcia, przy doręczeniu postanowienia. Wtedy jest już za późno na złożenie wniosku o wyłączenie sędziego.** W opinii Rzecznika należy rozważyć takie rozwiązania proceduralne, które umożliwiłyby stronie postępowania egzekucyjnego uzyskanie informacji o składzie sądu rozpoznającego skargę na czynności komornika jeszcze przed wydaniem rozstrzygnięcia. Stworzenia takich gwarancji wymaga zasada sprawiedliwości proceduralnej, wynikająca z konstytucyjnego prawa do sądu. Rzecznik zwróciła się⁵²¹ do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie stanowiska w sprawie.

Minister stwierdził⁵²², że postulowane przez Rzecznika rozwiązanie nie znajduje wystarczającego uzasadnienia. W aktualnym stanie prawnym istnieją gwarancje umożliwiające zainteresowanej stronie złożenie wniosku o wyłączenie sędziego także w sprawach rozpoznawanych na posiedzeniu niejawnym. W przypadku, gdy postępowanie jest wszczynane przez stronę

⁵²⁰ Pismo z 2 września 2013 r.

⁵²¹ RPO-687675-IV/11 z 18 marca 2013 r.

⁵²² Pismo z 25 kwietnia 2013 r.

lub uczestnika, już w piśmie inicjującym to postępowanie może być zamieszczony wniosek o wyłączenie sędziego. Informacje dotyczące sędziów orzekających w poszczególnych sądach lub wydziałach sądów są udostępniane na stronach internetowych sądów. Można je także uzyskać w sekretariacie sądu. Jeżeli taki wniosek nie został zgłoszony w piśmie inicjującym postępowanie, strona lub uczestnik może to uczynić jeszcze przed rozpoznaniem sprawy. W razie wydania na posiedzeniu niejawnym orzeczenia, które podlega zaskarżeniu, w zażaleniu można podnieść zarzut naruszenia prawa procesowego polegającego na wydaniu orzeczenia przez osobę, która podlegała wyłączeniu. Uwzględnienie propozycji wprowadzenia rozwiązań, które umożliwiłyby stronie postępowania egzekucyjnego uzyskanie – jeszcze przed wydaniem rozstrzygnięcia – informacji o składzie sądu rozpoznającego skargę na czynności komornika musiałoby polegać na zawiadomieniu stron o przydzieleniu sprawy do rozpoznania konkretnemu sędziemu i wyznaczeniu terminu na zgłoszenie ewentualnego wniosku o wyłączenie sędziego. Takie rozwiązanie należy jednak uznać za wadliwe. Prowadziłoby ono do znacznego przedłużenia postępowania. Rola proponowanej zmiany ograniczałaby się w istocie do tych spraw, w których orzeczenie wydane na posiedzeniu niejawnym nie podlega zaskarżeniu.

Rzecznik będzie podejmowała dalsze działania w tej sprawie.

4. Kwestie związane z postępowaniem egzekucyjnym

W poprzednich latach Rzecznik kierował⁵²³ wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości w wielu kwestiach dotyczących postępowania egzekucyjnego. **Minister Sprawiedliwości niejednokrotnie zgadzał się z poglądami Rzecznika, zapowiadając wprowadzenie nowych regulacji. Niestety pomimo tych zapewnień, nie wszystkie z zaakceptowanych przez Ministerstwo postulatów Rzecznika zostały zrealizowane. Do nadal nierozwiązanych problemów należą: zwolnienie strony z kosztów postępowania egzekucyjnego⁵²⁴, egzekucja należności Skarbu Państwa⁵²⁵,**

⁵²³ Informacja RPO za 2012 r., str. 175.

⁵²⁴ RPO-537470-IV/06 z 11 sierpnia 2006 r.

⁵²⁵ RPO-555672-IV/07 z 11 maja 2007 r.

ochrona osób trzecich w postępowaniu egzekucyjnym⁵²⁶, obniżenie opłaty egzekucyjnej przy dobrowolnej spłacie zadłużenia⁵²⁷, wysokość opłat za egzekucję świadczeń niepieniężnych⁵²⁸, ochrona dłużników osiągających dochód z umowy zlecenia czy umowy o dzieło⁵²⁹, egzekucja świadczeń pieniężnych wyrażonych w walutach obcych⁵³⁰, status pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko komornikowi⁵³¹. Do Rzecznika w dalszym ciągu wpływa wiele skarg w przedstawionych wyżej sprawach. Rzecznik podziela przekonanie obywateli, iż może tu dochodzić do naruszenia konstytucyjnie zagwarantowanych praw, takich jak: prawo do sądu, prawo do ochrony praw majątkowych, a w sytuacjach dotyczących zapewnienia dłużnikowi ochrony przed egzekucją – także ludzkiej godności. Istniejące obecnie rozwiązania są niewystarczające dla ochrony praw uczestników postępowania egzekucyjnego. Przeciwnie, można je ocenić jako nadmiernie restrykcyjne czy wręcz niesprawiedliwe. Rzecznik zwróciła się⁵³² ponownie do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy przedstawione kwestie stanowią przedmiot aktualnych prac legislacyjnych oraz czy wyrażone wcześniej stanowisko resortu nie uległo zmianie.

Minister poinformował⁵³³ o trwających pracach nad kompleksową zmianą przepisów dotyczących statusu zawodowego komorników sądowych oraz finansowania ich działalności. W założeniach projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw przewidziano gruntowne zmiany przepisów normujących sądowe postępowanie egzekucyjne, m.in. zmianę trybu wnoszenia skarg na czynności komornika, która wyeliminuje zjawisko pozbawienia dostępu do akt egzekucyjnych osób trzecich wnoszących tego typu skargi. W obowiązującym stanie prawnym istnieje możliwość złożenia do sądu wniosku o obniżenie opłaty egzekucyjnej w razie dobrowolnej spłaty zadłużenia. Problematyka ta będzie rozważana także w ramach prac nad projektem

⁵²⁶ RPO-589886-IV/08 z 31 października 2008 r.

⁵²⁷ RPO-548427-IV/07 z 23 maja 2008 r.

⁵²⁸ RPO-656704-IV/10 z 11 maja 2011 r.

⁵²⁹ RPO-612259-IV/09 z 19 czerwca 2009 r.

⁵³⁰ RPO-630817-IV/09 z 10 stycznia 2011 r.

⁵³¹ RPO-499897-IV/05 z 25 sierpnia 2011 r.

⁵³² RPO-537470-IV/06 z 21 marca 2013 r.

⁵³³ Pismo z 25 kwietnia 2013 r.

przepisów dotyczących finansowania działalności egzekucyjnej komorników sądowych. Ograniczenie egzekucji z wierzytelności o świadczenia wynikające z umów cywilnoprawnych przewiduje przepis art. 833 § 2 k.p.c., dlatego wprowadzanie zmian przepisów w tym zakresie nie wydaje się potrzebne. W założeniach został uwzględniony problem egzekucji świadczeń wyrażonych w walutach obcych. Postulat wprowadzenia regulacji dotyczących udziału osób pokrzywdzonych działaniami komornika w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym przeciwko temu komornikowi zostanie wzięty pod uwagę w ramach prac nad nowelizacją przepisów dotyczących statusu zawodowego komorników sądowych. Przewiduje się, że projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw zostanie poddany konsultacjom społecznym i uzgodnieniom międzyresortowym, a po ich zakończeniu zostanie przekazany do prac parlamentarnych w drugiej połowie 2013 r.

W 2014 r. Rzecznik nadal będzie monitorowała realizację zapowiedzi Ministra Sprawiedliwości we wszystkich powyższych sprawach.

5. Zaskarżanie czynności komornika przez osoby trzecie

Rzecznik po raz kolejny zwróciła uwagę na problem właściwej ochrony praw osób trzecich dotkniętych skutkami postępowania egzekucyjnego. Brak gwarancji proceduralnych uniemożliwia osobom trzecim podjęcie skutecznej obrony przed działaniem komornika. **Osoby trzecie, chcąc złożyć skargę na czynność komornika naruszającą ich prawa, nie mogą spełnić formalnych wymogów pisma procesowego, bowiem informacje niezbędne do prawidłowego sporządzenia skargi na czynność komornika nie są dostępne dla osób niebędących uczestnikami postępowania egzekucyjnego. Osoby te nie mogą również przeglądać akt postępowania egzekucyjnego, a komornicy odmawiają udzielenia im informacji powołując się na tajemnicę zawodową.** Skarga na czynności komornika, niezawierająca niezbędnych danych, podlega odrzuceniu. W założeniach projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw przewidziano zmianę trybu wnoszenia skargi na czynności komornika. Skarga będzie wnoszona do komornika, który dokonał

zaskarżonej czynności. Komornik będzie przekazywał skargę wraz z aktami sprawy do sądu. W ocenie Rzecznika projektowana zmiana przepisów nie zapewni gwarancji proceduralnych osobom dotkniętym skutkami postępowania egzekucyjnego. Po uchwaleniu zapowiadanej nowelizacji osoba trzecia wnosząca skargę będzie, tak jak obecnie, uczestnikiem postępowania w przedmiocie skargi na czynności komornika, natomiast nie będzie uczestnikiem postępowania egzekucyjnego, a więc nie będzie miała dostępu do akt sprawy. Celowe byłoby uzupełnienie uprawnienia do zaskarżenia czynności komornika o taką regulację, która nakładałaby na komornika obowiązek przekazania skarżącemu informacji niezbędnych do sporządzenia skargi. Rzecznik zwróciła się⁵³⁴ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Zdaniem⁵³⁵ Ministra propozycja uzupełnienia art. 767 § 2 k.p.c. przez nałożenie na komornika obowiązku przekazania skarżącemu informacji niezbędnych do sporządzenia skargi nie jest jednoznaczna. Nie wiadomo, czy obowiązek aktualizowałby się przed wniesieniem skargi, czy dopiero po dokonaniu tej czynności. Jeżeli komornik miałby zrealizować wspomniany obowiązek informacyjny przed wniesieniem skargi, to musiałby zostać upoważniony do badania, czy osoba trzecia, deklarująca chęć wniesienia skargi, posiada interes w zaskarżeniu czynności lub zaniechania dokonania czynności przez komornika. Tymczasem organem uprawnionym do badania przesłanki w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi jest sąd. Jeżeli zaś obowiązek informacyjny komornika miałby być realizowany dopiero po wniesieniu skargi, to uwzględnienie tej propozycji byłoby zbędne. Z chwilą złożenia skargi na czynność komornika osoba trzecia staje się uczestnikiem postępowania egzekucyjnego w zakresie, w jakim wniesiona przez nią skarga dotyczy określonej części tego postępowania. Od tej chwili przysługuje jej prawo przeglądania akt sądowych, a także akt sprawy prowadzonej przez komornika. W aktualnie obowiązującym modelu wnoszenia skargi korzystanie z tego uprawnienia przez skarżącego może być problematyczne, gdyż skarga jest składana bezpośrednio do sądu i dopiero po pozytywnej

⁵³⁴ RPO-589886-IV/08 z 23 lipca 2013 r.

⁵³⁵ Pismo z 16 sierpnia 2013 r.

wstępnej kontroli formalnej jej odpis jest przesyłany komornikowi. Do czasu otrzymania odpisu skargi komornik nie ma wiedzy o jej wniesieniu. Może się zdarzyć, że w tym okresie komornik odmówi skarżącemu dostępu do akt. Jeżeli jednak skarżący wykaże, że wniósł skargę (np. okazując wezwanie do uzupełnienia braków skargi), to komornik jest obowiązany udostępnić mu akta sprawy. Planowana zmiana trybu wnoszenia skargi pozwoli wyeliminować tę niedogodność.

Rzecznik rozważa podjęcie dalszych czynności w tej sprawie.

6. Zabezpieczenie praw niepełnosprawnych dłużników w toku egzekucji sądowej

Rzecznik podjęła z urzędu sprawę dotyczącą zajęcia, w toku egzekucji sądowej, osobie ze znacznym stopniem niedowidzenia urządzenia służącego do codziennego funkcjonowania. System wyłączeń spod egzekucji, przewidziany w Kodeksie postępowania cywilnego, nie zabezpiecza w należyty sposób ochrony praw dłużników będących osobami niepełnosprawnymi. Zasadą postępowania egzekucyjnego jest objęcie egzekucją wszystkich części majątku dłużnika. Wyjątki od tej zasady wprowadza m.in. art. 829 k.p.c., który jednak musi być interpretowany ściśle. Przepis ten wylicza enumeratywnie przedmioty niepodlegające egzekucji. Zdaniem Rzecznika aktualny stan prawny zawiera lukę ustawową, przy czym brak stosownej ochrony osób niepełnosprawnych w omawianym zakresie nie tylko może naruszać konstytucyjny obowiązek władz publicznych do niesienia pomocy osobom niepełnosprawnym, ale także godzi w zasadę poszanowania godności człowieka. Obowiązująca regulacja, poprzez brak ochrony osób niepełnosprawnych, w toku egzekucji niweczy w istocie skutki zamierzone przez umowy międzynarodowe oraz uchwalone w związku z nimi przepisy krajowe i nie spełnia wymogów antydyskryminacyjnych, jakie Polska zobowiązała się zrealizować w ramach wdrażania postanowień Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Brak zabezpieczenia praw niepełnosprawnych dłużników w toku egzekucji sądowej jest o tyle niezrozumiały, że ochrona taka jest przewidziana w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. **Zdaniem Rzecznika należy wprowadzić wyłączenie spod egzekucji sądowej urzędzeń niezbędnych osobom**

niepełnosprawnym do funkcjonowania w życiu codziennym. Rzecznik zwróciła się⁵³⁶ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie i rozważenie potrzeby podjęcia działań mających na celu realizację zmian ustawowych.

Minister zgodził się⁵³⁷ ze stanowiskiem Rzecznika, że obowiązujące regulacje nie gwarantują kompleksowej ochrony niepełnosprawnego dłużnika. Tymczasem z wielu względów – w tym również humanitarnych, socjalnych i ekonomicznych – zasadne jest stworzenie takich rozwiązań prawnych, które statuowałyby wyłączenie możliwości prowadzenia egzekucji ze sprzętu służącego niepełnosprawnemu dłużnikowi do rehabilitacji oraz urządzeń, które są niezbędne dla jego egzystencji oraz ułatwiają mu życie, łagodząc skutki niepełnosprawności. Z powyższych względów Ministerstwo Sprawiedliwości, przy okazji przygotowywania kolejnej nowelizacji procedury cywilnej w zakresie egzekucji, będzie miało na uwadze odpowiednią modyfikację przepisów.

W 2014 r. Rzecznik będzie monitorowała postęp prac legislacyjnych w tym zakresie.

D. Prawo budowlane

1. Instytucja legalizacji samowoli budowlanej

Rzecznik po raz kolejny⁵³⁸ zwróciła uwagę na problemy związane z instytucją legalizacji samowoli budowlanej. W piśmie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Rzecznik ponownie postulowała⁵³⁹ podjęcie prac nad nowelizacją przepisów dotyczących legalizacji samowoli budowlanej, w zakresie umożliwienia rozkładania opłaty legalizacyjnej na raty. Aktualnie obowiązujące przepisy Prawa budowlanego⁵⁴⁰ nie stwarzają bowiem takiej możliwości⁵⁴¹. Problem braku

⁵³⁶ RPO-735965-IV/13 z 26 sierpnia 2013 r.

⁵³⁷ Pismo z 12 września 2013 r.

⁵³⁸ Informacja RPO za 2012 r., str. 28.

⁵³⁹ RPO-683319-IV/11 z 21 października 2013 r.

⁵⁴⁰ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.).

⁵⁴¹ W szczególności stanowisko Ministra (pismo z 27 listopada 2012 r.) przedstawione w odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie Rzecznika nie zyskało akceptacji w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

możliwości rozłożenia opłaty legalizacyjnej na raty jest nagłący i negatywnie oddziałuje na sytuację prawną inwestorów, którzy nie są w stanie skorzystać z legalizacji samowoli budowlanej tylko z powodu wysokości opłaty legalizacyjnej i krótkiego terminu jej uiszczenia.

Minister Infrastruktury i Rozwoju podzielił⁵⁴² pogląd o konieczności opracowania zmian w Prawie budowlanym w zakresie umożliwiającym odpowiednie zastosowanie wybranych instytucji prawa podatkowego do opłaty legalizacyjnej. Opracowanie koncepcji tych zmian nie może nastąpić w trybie niezwłocznym. Prawo budowlane jest bowiem aktem o podstawowym znaczeniu dla procesu inwestycyjno-budowlanego, stąd każda ingerencja legislacyjna musi być poprzedzona rzetelną analizą możliwych skutków społeczno-gospodarczych. Trwająca obecnie procedura legislacyjna, dotycząca nowelizacji przepisów Prawa budowlanego, znajduje się w końcowym etapie realizacji. W związku z tym znaczne rozszerzenie zakresu nowelizacji nie jest możliwe, wiązałoby się bowiem z istotnym opóźnieniem całego projektu. Tym niemniej przedmiotowe zagadnienie jest obecnie przedmiotem analiz mających doprowadzić do opracowania pożądanego modelu postępowania w przypadku zaistnienia konieczności rozłożenia na raty opłaty legalizacyjnej. Rzecznik zostanie powiadomiona o rozpoczęciu rządowej procedury legislacyjnej w powyższym zakresie.

Sprawa ta pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika.

⁵⁴² Pismo z 12 grudnia 2013 r.

18. Ochrona praw konsumentów

A. Usługi bankowe

1. Niewłaściwe praktyki stosowane przez banki

Znaczna część otrzymywanych przez Rzecznika skarg klientów banków zawierała zarzuty dotyczące niedochowania przez banki odpowiedniego poziomu staranności i rzetelności w zakresie obsługi klienta. Skargi te pochodziły przeważnie od osób starszych i dotyczyły sprzedaży produktów ubezpieczeniowych o charakterze inwestycyjnym. Innym problemem sygnalizowanym przez wnioskodawców był brak jednolitej procedury postępowania w przypadku śmierci konsumenta. Kolejną grupę stanowiły skargi związane ze sprzedażą przez banki długów firmom windykacyjnym. Znaczna ilość skarg stanowiła prośbę o udzielenie pomocy w uzyskaniu dogodniejszych warunków spłaty zadłużenia, ponieważ samodzielne starania wnioskodawców o zmianę warunków spłaty zadłużenia nie przynosiły rezultatów. Kolejnym problemem był przywilej egzekucyjny banków, które na wniosek organu egzekucyjnego mają obowiązek dokonać zajęcia zgromadzonych na rachunku bankowym środków. Wnioskodawcy podnosili, iż wskutek wszczętej wobec nich egzekucji, często dotyczącej niskich kwot, następowała blokada wszystkich posiadanych kont bankowych. Z otrzymywanych skarg wynikało również, że każdy bank ma inną procedurę reklamacyjną, o której klienci nie posiadają wystarczającej wiedzy. Zaostrzenie polityki kredytowej w obszarze kredytów konsumenckich spowodowało, że wielu konsumentów korzysta z usług prywatnych firm pożyczkowych. Ich działalność pozostaje poza oddziaływaniem Związku Banków Polskich, jednakże głos przedstawicieli środowiska bankowego może przyczynić się do stworzenia odpowiednich ram nadzoru oraz zapewnienia nieprofesjonalnym uczestnikom rynku finansowego rzeczywistej ochrony. Rzecznik zwróciła się⁵⁴³ do Prezesa Związku Banków Polskich o poinformowanie, jakie działania zostaną podjęte w celu rozwiązania zasygnalizowanych problemów.

⁵⁴³ RPO-723348-V/13 z 25 kwietnia 2013 r.

Komisja Etyki Bankowej poinformowała⁵⁴⁴ o przyjęciu sygnałów Rzecznika dotyczących praktyk bankowych wobec konsumentów i ich uwzględnieniu w dalszych działaniach.

Rzecznik przyjęła do wiadomości zapewnienie Komisji o wykorzystaniu przedstawionych problemów w kształtowaniu praw i obowiązków banków w relacji z klientem. Aktualnie kwestie przybliżone w wystąpieniu są monitorowane w sprawach indywidualnych.

2. Korzystanie z usług bankowych przez osoby z niepełnosprawnością

Rzecznik z uznaniem przyjęła działania Związku Banków Polskich mające na celu stworzenie zaleceń dla sektora bankowego dotyczących obsługi osób niepełnosprawnych. W ocenie Rzecznik, kształtując procedury regulujące sposób zawierania umów bankowych z osobami z dysfunkcją wzroku, należy mieć na uwadze ochronę tych osób przed nadużyciami. Ochrona ta nie może jednak tworzyć barier w dostępie do usług bankowych. Rzecznik zwróciła również uwagę na kwestię działań na rzecz zapewnienia osobom niepełnosprawnym równego dostępu do sfery bankowości elektronicznej, obejmującej dostęp do bankomatów. Za wartą przeanalizowania należy uznać propozycję znajdującą się w Rekomendacji w sprawie obsługi Osób Niepełnosprawnych przez banki, dotyczącą zapoznania osoby niewidomej z treścią umowy poprzez jej odczytanie przez pracownika. Ważne są jednak postulaty środowiska osób niewidomych i niedowidzących dotyczące wprowadzenia zasady nagrywania tej czynności. Osoby z dysfunkcją słuchu powinny natomiast mieć zapewnioną pomoc tłumacza języka migowego. Wskazaniem byłoby podjęcie działań na rzecz uproszczenia języka umów bankowych, nie tylko dla osób niepełnosprawnych, ale także dla pozostałych nieprofesjonalnych uczestników rynku, w tym dla osób starszych. Rzecznik zwróciła się⁵⁴⁵ do Prezesa Związku Banków Polskich o przekazanie informacji o pracach nad projektem Rekomendacji w sprawie obsługi Osób Niepełnosprawnych przez

⁵⁴⁴ Pismo z 11 września 2013 r.

⁵⁴⁵ RPO-678032-V/11 z 28 maja 2013 r.

banki, a także o dobrych praktykach wypracowanych już przez banki w tej sferze.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁴⁶ Rzecznika, że bankom – Członkom ZBP zostały przekazane przyjęte przez Zarząd ZBP „Dobre praktyki obsługi osób z niepełnosprawnościami przez banki”. Przygotowany dokument stanowi przekształcenie Rekomendacji w sprawie obsługi Osób Niepełnosprawnych przez banki. Celem pierwszej edycji „Dobrych praktyk” jest udzielenie bankom wskazówek, które umożliwią funkcjonalne i efektywne wykorzystywanie oraz udoskonalanie istniejących już mechanizmów, instrumentów i zasobów w oddziałach, uwzględniając przy tym obowiązujące przepisy prawa. W związku z powyższym planuje się cykliczną rozbudowę i aktualizację materiału tak, by w kolejnych edycjach w coraz szerszym zakresie i coraz bardziej szczegółowo odnosił się on do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

Rzecznik z satysfakcją przyjęła informację o Rekomendacji Obsługi Osób z Niepełnosprawnością i aktualnie monitoruje realizację jej postanowień w praktyce.

B. Usługi pocztowe

1. Wymóg składania podpisu przy odbiorze przesyłek pocztowych przez osobę z niepełnosprawnością ruchową, która nie może się podpisać

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem dotyczący składania podpisów przy odbiorze przesyłek pocztowych przez osobę z niepełnosprawnością ruchową, która nie jest w stanie takiego podpisu złożyć. Prawo pocztowe⁵⁴⁷ przewiduje zastępcze sposoby doręczenia przesyłek, te jednak wskazują na konieczność udziału osoby trzeciej, która mogłaby za adresata pokwitować odbiór przesyłki. Odbiór może zatem nastąpić do rąk dorosłego domownika, zaś przesyłka może zostać wydana osobie legitymującej się pełnomocnictwem – także pełnomocnictwem pocztowym. Ponadto przesyłka listowa rejestrowana, na pisemny wniosek adresata złożony w odpowiedniej placówce pocztowej, z wyłączeniem przesyłek

⁵⁴⁶ Pismo z 5 czerwca 2013 r.

⁵⁴⁷ Ustawa z 23 listopada 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1529).

kurierskich, może być doręczona do oddawczej skrzynki adresata, a zatem bez konieczności każdorazowego pokwitowania. Takie doręczenie dotyczy jednak tylko przesyłek poleconych listowych. **W praktyce nie zawsze jest możliwe skorzystanie przez osobę niepełnosprawną z pomocy osoby trzeciej w chwili odbioru przesyłki. Na podstawie przepisów Prawa pocztowego brak jest jednak możliwości odbioru przesyłki wymagającej pokwitowania przez osobę, która nie może lub nie umie się podpisać.** Opisany problem może być istotny z perspektywy dostępu do usług użyteczności publicznej takich, jak usługi pocztowe, przez osoby, które ze względu na niepełnosprawność nie mogą pokwitować odbioru przez złożenie podpisu. Rzecznik zwróciła się⁵⁴⁸ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji o zajęcie stanowiska w sprawie. W wystąpieniu do Ministra Administracji i Cyfryzacji Rzecznik wystąpiła ponadto o rozważenie możliwości przeprowadzenia zmian legislacyjnych zmierzających do uregulowania przedstawionego problemu.

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych stwierdził⁵⁴⁹, że konieczne jest podjęcie przez resort administracji i cyfryzacji działań legislacyjnych, mających na celu doprecyzowanie przepisów rozporządzenia określającego warunki wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w zakresie doręczania przesyłki rejestrowanej. Dla realizacji praw osób niepełnosprawnych bardzo istotna jest bowiem szeroko pojęta dostępność, osiągnięta poprzez zapobieganie tworzeniu oraz poprzez usuwanie już istniejących barier i przeszkód, które utrudniają funkcjonowanie osób niepełnosprawnych. Stanowi ona niezbędny warunek równoprawnego uczestnictwa i włączenia społecznego.

Minister Administracji i Cyfryzacji poinformował⁵⁵⁰, że przekazany przez Rzecznika sygnał jest pierwszym zgłoszonym przypadkiem wskazującym na występowanie jakichkolwiek trudności w odbiorze przesyłek rejestrowanych przez osoby niepełnosprawne. Przepisy Prawa pocztowego wprowadzają szeroki katalog rozwiązań umożliwiających odbiór przesyłek

⁵⁴⁸ RPO-728506-V/13 z 21 maja 2013 r.

⁵⁴⁹ Pismo z 18 czerwca 2013 r.

⁵⁵⁰ Pismo z 16 września 2013 r.

pocztowych zarówno bezpośrednio przez adresata, jak i przez upoważnioną „osobę trzecią”. Problem doręczania przesyłek rejestrowanych adresatowi lub upoważnionej osobie za pokwitowaniem odbioru ma niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia nałożonego na operatora pocztowego obowiązku zachowania tajemnicy pocztowej, w tym tajemnicy korespondencji, a także odpowiedzialności odszkodowawczej za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi pocztowej. W odpowiedzi przedstawiono propozycję wprowadzenia do Prawa pocztowego przepisu, zgodnie z którym możliwe byłoby potwierdzenie odbioru przesyłki rejestrowanej przez doręczającego. Aby zapobiec sytuacjom możliwym nadużyć, przepis ten określałby wymóg umieszczenia na potwierdzeniu odbioru daty doręczenia, imienia i nazwiska osoby, której przesyłkę doręczono, przyczyny braku własnoręcznego podpisu adresata, cech dokumentu potwierdzającego rodzaj niepełnosprawności oraz podpis doręczającego. Projektowana zmiana będzie mogła być wprowadzona przy najbliższej nowelizacji Prawa pocztowego.

Rzecznik uznała powyższe wyjaśnienia za wystarczające i zakończyła badanie przedmiotowej sprawy.

C. Inne

1. Konieczność opracowania regulacji dotyczącej tzw. hipoteki odwróconej

W skargach kierowanych do Rzecznika sygnalizowany był **brak dostatecznej ochrony interesów obywateli na rynku usług finansowych. Problemy te widoczne były zwłaszcza w sytuacji klientów – osób starszych. Ta szczególnie wrażliwa grupa konsumentów jest również adresatem usług oferowanych pod zbiorczą nazwą „hipoteki odwróconej”**. Brak unormowań regulujących umowę odwróconego kredytu hipotecznego umożliwia posługiwanie się pojęciem hipoteki odwróconej w odniesieniu do usług niemających cech tej instytucji. Podstawowym przedmiotem transakcji zawieranych w ramach omawianej działalności rynkowej jest przeniesienie prawa do lokalu mieszkalnego przysługującego konsumentowi. Istnieje więc realne ryzyko, że świadczenia należne osobom z tytułu zbycia lub obciążenia mieszkania nie będą stanowiły odpowiedniego zabezpieczenia dla ich potrzeb bytowych. W opinii Rzecznika istotne jest

opracowanie przepisów prawa regulujących umowę odwróconego kredytu hipotecznego i określających ramy funkcjonowania dla przedsiębiorców oferujących tego rodzaju usługę oraz usługi o zbliżonym charakterze. Rzecznik zwróciła się⁵⁵¹ do Ministra Gospodarki o przekazanie informacji na temat stanu prac prowadzonych przez zespół powołany w Ministerstwie Gospodarki do opracowania regulacji tworzących środowisko prawne, w którym mogłyby funkcjonować podmioty oferujące tzw. hipotekę odwróconą, jak też usługi oparte na modelu umów dożywocia i renty odpłatnej.

W odpowiedzi Minister poinformował⁵⁵², że na etapie prac nad projektem założeń projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym, przygotowanym przez Ministerstwo Finansów, Minister Gospodarki zwrócił uwagę na konieczność kompleksowego uregulowania problemu przenoszenia własności nieruchomości w zamian za świadczenia pieniężne, zarówno w modelu kredytowym (odwrócony kredyt hipoteczny – propozycja Ministerstwa Finansów), jak i w modelu sprzedażowym (tzw. renta dożywotnia). Rada Ministrów zobowiązała Ministra Gospodarki - w związku ze zgłoszonymi uwagami – do opracowania, we współpracy z Ministrem Finansów, propozycji uregulowania przeniesienia własności nieruchomości w zamian za dożywotnie pieniężne świadczenia okresowe, tzw. renty dożywotniej. Propozycja Ministerstwa Gospodarki, przygotowana w pierwszej połowie 2012 r., stanowiąca uzupełnienie projektu Ministerstwa Finansów, była przedmiotem uzgodnień międzyresortowych. W czerwcu 2012 r. projekt został skierowany do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów. W związku z rozbieżnościami w kwestii nadzoru nad podmiotami oferującymi rentę dożywotnią Przewodniczący Komitetu Rady Ministrów podjął decyzję o nieprocedowaniu projektu do czasu wypracowania wspólnych rozwiązań. Ministerstwo Gospodarki przekazało nową wersję projektu do Ministerstwa Finansów. Po uzgodnieniach projekt zostanie ponownie skierowany do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów.

⁵⁵¹ RPO-717429-V/12 z 28 stycznia 2013 r.

⁵⁵² Pismo z 6 marca 2013 r.

W opinii Rzecznika brak porozumienia organów administracji, co do treści projektu ustawy budzi poważny niepokój, zwłaszcza że umowy tego typu są zawierane mimo braku należytej ochrony ustawowej konsumentów.

2. Postanowienia umów mogące naruszać prawa konsumentów

Rzecznik powzięła wątpliwości dotyczące postanowień umów stosowanych przez jedną ze spółek działających na rynku finansowym. Postanowienia te mogą być niezgodne z przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁵⁵³, a także ustawy o ochronie danych osobowych⁵⁵⁴. **Zastrzeżenia budzą zwłaszcza postanowienia umowy, które wymagają od konsumenta złożenia oświadczenia, że wyraża zgodę na opublikowanie udostępnionych spółce danych osobowych w prasie, mediach i miejscu wybranym przez spółkę oraz powiadomienie członków rodziny i domowników w razie naruszenia umów zawartych ze spółką.** W ocenie Rzecznika celem tego rodzaju postanowień może być wywołanie poczucia lęku i zagrożenia przed upublicznieniem informacji o posiadanym zadłużeniu, jak również zmuszenie do spełnienia określonych obowiązków w sposób przekraczający uprawnienia wierzyciela. Przetwarzanie danych przez administratora jest dopuszczone dla osiągnięcia prawnie usprawiedliwionych celów. Nie jest więc możliwe uznanie oznaczonych celów za usprawiedliwione, gdy są one ukierunkowane na osiągnięcie rezultatu sprzecznego z prawem, zasadami współżycia społecznego czy dobrymi obyczajami. Niepokojące jest także zawarcie w umowie zapowiedzi o bezpośrednim kontakcie pracownika spółki z dłużnikiem, jako formy działań windykacyjnych, dodatkowo obciążającej dłużnika kwotą 300 zł. Nachodzenie konsumenta w domu w celu windykacji należności jest uznawane za przykład tzw. czarnych praktyk i nie powinno stanowić dla wierzyciela podstawy do obciążania dłużnika kolejnymi opłatami. Rzecznik zwróciła się⁵⁵⁵ do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o zbadanie sprawy i poinformowanie o zajętych stanowiskach.

⁵⁵³ Ustawa z 16 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.).

⁵⁵⁴ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.).

⁵⁵⁵ RPO-704289-V/12 z 24 kwietnia 2013 r.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poinformował⁵⁵⁶, że prowadzi obecnie postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na stosowaniu przez Spółkę we wzorcach umownych postanowień abuzywnych. Ponadto obecnie badane są opłaty pobierane przez instytucje udzielające pożyczek spoza sektora bankowego. Badaniem objęto samą Spółkę. Wnioski z kontroli, ujęte w raporcie, zostaną skierowane nie tylko do podmiotów badanych, ale do wszystkich przedsiębiorców działających na rynku finansowym. Odnosząc się zaś do kwestii składania przez wierzyciela lub windykatorka wizyt w miejscu zamieszkania konsumenta lub nawiązywanie prób kontaktu w innej formie, wyjaśniono, że takie zachowanie – w zakresie dozwolonym przez obowiązujące przepisy – nie jest zabronione.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych stwierdził⁵⁵⁷, że z treści takiej zgody powinno w sposób niebudzący wątpliwości wynikać, w jakim celu, w jakim zakresie i przez kogo dane osobowe będą przetwarzane, wyrażający zgodę musi zaś mieć pełną świadomość tego, na co się godzi. Co więcej, zgoda na przetwarzanie danych osobowych powinna być udzielana dobrowolnie. Tymczasem umieszczenie klauzuli zgody np. w treści postanowienia umowy w konsekwencji może prowadzić do braku swobody jej wyrażania.

W ocenie Rzecznika wyjaśnienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych budzą wątpliwości, stąd też Rzecznik podejmie dalsze czynności w tej sprawie.

3. Podwójne sankcje za uczestnictwo w grze hazardowej

Rzecznik skierowała⁵⁵⁸ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o grach hazardowych⁵⁵⁹ z art. 2 Konstytucji. Kwestionowana norma prawna zawiera w swej treści nakaz wymierzenia kary pieniężnej przez właściwe organy, w każdym

⁵⁵⁶ Pismo z 28 maja 2013 r.

⁵⁵⁷ Pismo z 4 grudnia 2013 r.

⁵⁵⁸ RPO-663459-V/11 z 11 września 2013 r., sygn. akt. K 40/13.

⁵⁵⁹ Ustawa z 19 listopada 2009 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 201, poz. 1540; z 2010 r. Nr 127, poz. 857; z 2011 r. Nr 106, poz. 622; Nr 134, poz. 779).

przypadku ustalenia uczestnictwa w grze hazardowej urządzanej bez koncesji lub zezwolenia. Jednocześnie art. 109 Kodeksu karnego skarbowego penalizuje uczestnictwo w grze losowej, zakładzie wzajemnym, grze na automacie, urządzonych lub prowadzonych wbrew przepisom ustawy, warunkom koncesji czy też zezwolenia. Zarówno ustawa o grach hazardowych, jak i Kodeks karny skarbowy mają na celu przeciwdziałanie nielegalnemu prowadzeniu gier hazardowych. **Uczestnictwo w grze hazardowej urządzanej bez koncesji lub zezwolenia w aktualnie obowiązującym stanie prawnym jest podwójnie penalizowane.** Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża zakaz wielokrotnego karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu zabronionego. W granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku. Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Ustawodawca nie może stosować sankcji w sposób arbitralny i dowolny, a kwestię dublowania czy multiplikacji sankcji należy rozważyć w aspekcie proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa. Negatywne następstwa tego samego czynu nie powinny wywoływać dla obywatela konsekwencji oczywiście nieproporcjonalnych w stosunku do naruszonego dobra.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

19. Problematyka danin publicznych

A. Ordynacja podatkowa

1. Reforma prawa podatkowego

W centrum zainteresowania Rzecznika znajduje się ochrona praw podatników. W wystąpieniach kierowanych do Ministra Finansów Rzecznik apelowała o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do uproszczenia systemu prawa podatkowego. Analiza wpływających do Rzecznika skarg z zakresu prawa podatkowego, a także wypowiedzi przedstawicieli Komisji Finansów Publicznych, doktryny prawa podatkowego i opinie wygłaszane przez praktyków wskazują na **konieczność uporządkowania przepisów prawa podatkowego, które na skutek częstych, punktowych nowelizacji są mało przejrzyste i niedostosowane do aktualnej sytuacji gospodarczej**. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się⁵⁶⁰ do Prezydenta RP z prośbą o rozważenie możliwości powołania przy Kancelarii Prezydenta RP Komisji Kodyfikacyjnej prawa podatkowego, która pomogłaby przeprowadzić kompleksową i systemową reformę prawa podatkowego.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź Prezydenta RP.

2. Brak stabilności i przejrzystości przepisów prawa podatkowego

Rzecznik w kolejnym wystąpieniu dotyczącym jakości polskiego prawa podatkowego zwracała uwagę na fakt, że **uchwalane przepisy budzą wątpliwości nie tylko, co do ich zgodności z Konstytucją, ale niejednokrotnie są one niespójne i wzajemnie wykluczają się z przepisami innych ustaw**. Przykładem takiej regulacji jest przepis ustawy o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce, pozwalający nałożyć organom podatkowym dodatkowe zobowiązanie podatkowe za brak korekty podatku, który został odliczony pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów. Opisane rozwiązanie prawne budzi wątpliwości, co do przestrzegania przez ustawodawcę zakazu retroakcji oraz zasady ochrony praw nabytych. O braku stabilności prawa podatkowego w Polsce świadczy m.in. ilość modyfikacji ustaw podatkowych w ostatnich latach. Nie

⁵⁶⁰ RPO-753299-V/13 z 15 listopada 2013 r.

jest to jedyny wyznacznik stabilności prawa, ale w dużej mierze przesądza o kształtowaniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. **Niepokojący jest również pośpiech towarzyszący wprowadzaniu nowych regulacji prawnych**, przejawiający się m.in. w wyznaczaniu krótkich terminów na konsultacje społeczne. W konsekwencji **wprowadzane są przepisy niejasne dla podatników**. Świadczą o tym skargi wpływające do Rzecznika, kierowane nie tylko przez obywateli, lecz także przez organy stosujące prawo podatkowe. Ponadto **prawo podatkowe nie wykazuje neutralności wobec procesów gospodarczych, polegającej na tym, aby regulacje podatkowe nie zakłócały przebiegu tych procesów**. Takich cech nie można przypisać niektórym regulacjom ustawy o redukcji pewnych obciążeń administracyjnych w gospodarce, które paradoksalnie zwiększają wymagania stawiane przedsiębiorcom. Rzecznik zwróciła się⁵⁶¹ do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Zdaniem Ministra⁵⁶² zmienność prawa podatkowego jest immanentną cechą systemu podatkowego. Charakteryzuje ona nie tylko polski porządek prawny, ale także systemy prawa podatkowego innych krajów Unii Europejskiej. Powodem zmian jest także reakcja na dynamicznie zmieniające się stosunki gospodarcze. Podatki są stanowione przez Sejm w drodze ustawowej, a projekty ustaw zmieniające podatki podlegają konsultacjom społecznym oraz badaniom pod kątem ich zgodności z prawem wspólnotowym oraz traktatowym. Ewentualne niejasności bądź niezrozumiałe przepisy prawa podatkowego mogą być – zdaniem Ministra – w prosty i szybki sposób wyjaśnione każdemu podatnikowi, który złoży wniosek o wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego, zgodnie z Ordynacją podatkową. Minister nie podzielił zarzutów podniesionych w wystąpieniu Rzecznika dotyczących rozwiązań przewidzianych w ustawie o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce.

W ocenie Rzecznika odwoływanie się Ministra do instytucji indywidualnej interpretacji podatkowej potwierdza tylko tezę Rzecznika o

⁵⁶¹ RPO-745219-V/13 z 2 sierpnia 2013 r.

⁵⁶² Pismo z 6 września 2013 r.

niejasności przepisów podatkowych. Rzecznik rozważa ponadto możliwość zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego niektórych przepisów prawnych będących przedmiotem wystąpienia.

3. Indywidualne interpretacje podatkowe

System polskiego prawa podatkowego opiera się przede wszystkim na mechanizmie samoobliczenia podatku. Oznacza to, że na podatniku spoczywa ciężar ustalenia wysokości należnego podatku. Prawo podatkowe powinno więc być na tyle jasne, aby podatnik mógł samodzielnie dokonać jego wykładni na potrzeby uiszczenia podatku. Niestety, obowiązujące przepisy prawa podatkowego nie spełniają tego warunku. **Ze względu na skomplikowany system podatkowy ustawodawca wprowadził urzędowe interpretacje podatkowe. Mają one niewątpliwie charakter gwarancyjny z punktu widzenia poszczególnych podatników. Jednak w istocie są też symbolem legislacyjnej porażki i wyrazem normatywnego przekonania, że obowiązujące prawo podatkowe jest niejasne i wymaga złożonych zabiegów interpretacyjnych.** Ustawodawca uzależnił możliwość skorzystania z interpretacji podatkowej m.in. od przedstawienia własnego stanowiska w sprawie oceny prawnej danego stanu faktycznego. Aby spełnić ten wymóg, podatnik powinien mieć pewien zasób wiedzy na temat prawa podatkowego. Prowadzi to do wniosku, że interpretacje podatkowe służą tylko tym, którzy posiadają taką wiedzę bądź też skorzystają na warunkach komercyjnych z pomocy prawnej podmiotów dysponujących taką wiedzą. Sam mechanizm interpretacji podatkowych byłby zbędny, gdyby prawo podatkowe odpowiadało konstytucyjnej zasadzie określoności i pewności prawa. Wprowadzenie do systemu podatkowego interpretacji podatkowych stało się swoistym usprawiedliwieniem dla zaniechania wysiłków na rzecz uproszczenia prawa podatkowego. Zdaniem Rzecznika konieczna jest reforma systemu prawa podatkowego i jego radykalne uproszczenie. Rzecznik zwróciła się⁵⁶³ do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

⁵⁶³ RPO-735419-V/13 z 3 czerwca 2013 r.

Minister nie zgodził się⁵⁶⁴ ze stanowiskiem przedstawionym w wystąpieniu Rzecznika. Problem skomplikowania polskiego prawa podatkowego wydaje się być immanentną cechą każdego systemu prawa podatkowego. Polska administracja podatkowa rozwinęła wiele form kontaktu z podatnikiem ukierunkowanych na wyjaśnienie treści norm prawa podatkowego. Kluczowe znaczenie mają tu interpretacje indywidualne, ale należy także wspomnieć o infolinii Krajowej Informacji Podatkowej i broszurach informacyjnych. Z wnioskiem o wydanie interpretacji może wystąpić zasadniczo każdy zainteresowany uzyskaniem stanowiska administracji podatkowej w jego indywidualnej sprawie podatkowej. Interpretacja podatkowa jest skierowana przede wszystkim do osób, które nie mają dostatecznej wiedzy, jak prawidłowo wywiązywać się z obowiązków podatkowych. Stąd też, nie jest wymagane, aby ocena prawna miała być przedstawiona w sposób profesjonalny i wyczerpujący. Wystarczy, że wnioskodawca określi, jakie – jego zdaniem – wystąpią skutki podatkowe związane ze stanem faktycznym, którego dotyczy wniosek o wydanie interpretacji.

Rzecznik nie podziela stanowiska Ministra.

B. Podatek dochodowy od osób fizycznych

1. Brak możliwości skorzystania przez wiernych niektórych wyznań z ulgi podatkowej na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą

W Biurze Rzecznika przeanalizowano kwestię braku możliwości skorzystania z ulgi podatkowej na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą przez wiernych niektórych wyznań. **Większość ustaw o stosunku Państwa do określonych wyznań przyznaje wiernym możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków na taką działalność. Podobnych regulacji nie zawiera natomiast rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchowej⁵⁶⁵, ustawa o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w**

⁵⁶⁴ Pismo z 4 lipca 2013 r.

⁵⁶⁵ Rozporządzenie z 22 marca 1928 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 363, z późn. zm.).

Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁶⁶, czy też ustawa o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁶⁷, ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁶⁸. Jednocześnie przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych regulują możliwość obniżenia podstawy opodatkowania tylko w przypadku kwot darowizn na cele kultu religijnego. W ocenie Rzecznika obecny stan prawny budzi wątpliwość, co do zgodności z konstytucyjną zasadą równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych. Ponadto zasady dotyczące ulgi podatkowej związanej z odliczeniem wydatków na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą są uregulowane w wielu aktach prawnych, co nie sprzyja pogłębianiu zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rzecznik zwróciła się⁵⁶⁹ do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w sprawie, a w szczególności o rozważenie możliwości odpowiedniej zmiany przepisów.

W odpowiedzi Minister poinformował⁵⁷⁰, że zmiana przepisów w zakresie umożliwienia skorzystania z ulgi podatkowej na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą przez wiernych wszystkich wyznań wymaga przede wszystkim dokonania zmian w ustawach o stosunku państwa do poszczególnych kościołów, co pozostaje w wyłącznej gestii Rady Ministrów i przedstawicieli tych kościołów. Nie wszystkie kościoły wyraziły zainteresowanie wprowadzeniem tej ulgi. Taką wolę wyraził m.in. Muzułmański Związek Religijny w RP oraz Wschodni Kościół Staroobrzędowy nieposiadający hierarchii duchowej w RP (obecnie trwają prace nad nowelizacjami odpowiednich ustaw kościelnych). Karaimski Związek Religijny i Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP nie wyraziły zainteresowania nowelizacjami ustaw kościelnych. Brak woli danego kościoła/gminy wyznaniowej do wprowadzenia ulgi podatkowej wyłącza zarzut nierównego traktowania. Minister przedstawił również argumenty, co do braku konieczności zmian w regulacjach dotyczących ulgi

⁵⁶⁶ Ustawa z 21 kwietnia 1936 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 240, z późn. zm.).

⁵⁶⁷ Ustawa z 21 kwietnia 1936 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 241, z późn. zm.).

⁵⁶⁸ Ustawa z 20 lutego 1997 r. (Dz.U. Nr 41, poz. 251, z późn. zm.).

⁵⁶⁹ RPO-715153-V/12 z 18 lutego 2013 r.

⁵⁷⁰ Pismo z 19 marca 2013 r.

podatkowej na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą. Zdaniem Ministra podatnicy są informowani w sposób rzetelny i wyczerpujący o przysługujących im prawach oraz o ciążących na nich obowiązkach podatkowych (poprzez interpretacje podatkowej i działalności infolinii Krajowej Informacji Podatkowej), a ponadto, uchwała NSA z dnia 14 marca 2005 r. zakończyła wcześniej występujące spory pomiędzy podatnikami oraz organami podatkowym oraz wyeliminowała rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Mając na uwadze treść odpowiedzi Ministra Finansów, Rzecznik nie znalazł podstaw do dalszego prowadzenia sprawy.

2. Sytuacja podatkowa spadkobierców papierów wartościowych i udziałów w spółkach kapitałowych

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący niekonstytucyjności przepisu art. 22 ust. 1d ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁷¹, z uwagi na zróżnicowanie zasad ustalania kosztów uzyskania przychodu. Wątpliwości Rzecznika, co do zgodności ze standardami konstytucyjnymi, w tym z zasadą równości, budzi niestosowanie dla przychodów z odkupienia jednostek uczestnictwa i certyfikatów inwestycyjnych, z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, pochodnych instrumentów finansowych lub udziałów w spółkach mających osobowość prawną – nabytych w drodze dziedziczenia lub darowizny – zasad ustalania kosztów uzyskania przychodu określonych w art. 22 ust. 1d ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Przepis ten daje możliwość uznania za koszt uzyskania przychodów z odpłatnego zbycia również takiej wartości, której podatnik nie wydatkował w związku z nieodpłatnym nabyciem rzeczy lub praw, ale która stanowiła przychód do opodatkowania z tytułu nieodpłatnie nabytych świadczeń (praw). Rozwiązanie przyjęte w omawianym przepisie ma na celu uniknięcie podwójnego obłożenia podatkiem dochodowym od osób fizycznych tej samej podstawy opodatkowania: po raz pierwszy w momencie nabycia nieodpłatnych rzeczy (praw), a po raz drugi w momencie ich zbycia. **W opinii Rzecznika fakt, że**

⁵⁷¹ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 361).

nabycie jednostek uczestnictwa, certyfikatów inwestycyjnych, papierów wartościowych, pochodnych instrumentów finansowych lub udziałów w spółkach mających osobowość prawną w drodze dziedziczenia i darowizny podlega podatkowi od spadków i darowizn, nie uzasadnia odmiennego traktowania w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych przychodu z ich odpłatnego zbycia w zakresie jego kosztów uzyskania. Rzecznik zwróciła się⁵⁷² do Ministra Finansów o rozważenie wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu nowelizację omawianego przepisu.

Minister poinformował⁵⁷³, że do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Projekt ten wprowadza regulacje, w myśl których dla celów ustalania przez spadkobierców dochodu z odpłatnego zbycia odziedziczonych przez nich udziałów albo wkładów w spółdzielni, udziałów (akcji) w spółkach mających osobowość prawną oraz innych papierów wartościowych, a także tytułów uczestnictwa lub jednostek uczestnictwa w funduszach kapitałowych, w tym wykupu przez emitenta papierów wartościowych albo umorzenia jednostek uczestnictwa, tytułów uczestnictwa lub certyfikatów inwestycyjnych w funduszach kapitałowych – kosztami uzyskania przychodów są wydatki poniesione przez spadkodawcę w celu objęcia lub nabycia tych udziałów albo wkładów w spółdzielni, udziałów (akcji) w spółce mającej osobowość prawną oraz innych papierów wartościowych, a także na nabycie tych jednostek uczestnictwa, tytułów uczestnictwa lub certyfikatów inwestycyjnych w funduszach kapitałowych. Wprowadza on również zwolnienie z opodatkowania dochodów uzyskanych ze zbycia udziałów albo wkładów w spółdzielni, udziałów i akcji w spółkach mających osobowość prawną oraz innych papierów wartościowych, a także tytułów uczestnictwa lub jednostek uczestnictwa w funduszach kapitałowych, otrzymanych w drodze darowizny, w części odpowiadającej kwocie zapłaconego podatku od spadków i darowizn.

⁵⁷² RPO-673013-V/11 z 12 marca 2013 r.

⁵⁷³ Pismo z 15 kwietnia 2013 r.

Zapowiadane zmiany zostały wprowadzone do systemu opodatkowania dochodów osób fizycznych z dniem 1 stycznia 2014 r. ustawą⁵⁷⁴ o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku tonażowym.

3. Opóźnienia w publikacji umów o unikaniu podwójnego opodatkowania

W 2013 r. Rzecznik powróciła do problemu **ogłaszania umów o unikaniu podwójnego opodatkowania w trakcie roku podatkowego, w którym przepisy umowy są już stosowane do uzyskanych dochodów i podatków**. Nadal niektóre z tych umów (np. umowa z Rządem Państwa Kataru, dwie umowy z Wyspą Man) są ogłaszane w Dzienniku Ustaw z opóźnieniem bądź też bardzo krótkim okresem *vacatio legis*. Zaistniała sytuacja spowodowała, że podatnikom nie była znana treść umów przed początkiem roku, od którego ich uregulowania stosowały się do dochodów i podatków. Może to stanowić podstawę do formułowania zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rzecznik zwróciła się⁵⁷⁵ do Ministra Finansów o podanie przyczyn ogłoszenia umów o unikaniu podwójnego opodatkowania w trakcie roku, w którym postanowienia umowy miały już zastosowanie do osiągniętych dochodów i podatków lub za ledwie z kilkudniowym wyprzedzeniem oraz o poinformowanie, jakie działania zamierza podjąć Minister Finansów w celu wyeliminowania zjawiska ogłaszania umów o unikaniu podwójnego opodatkowania bez zachowania odpowiedniego *vacatio legis*.

Minister poinformował⁵⁷⁶, że z treści ustawy o umowach międzynarodowych nie wynika jednoznacznie moment, w którym powinno nastąpić ogłoszenie ratyfikowanej umowy międzynarodowej. Regułą przyjętą przy umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania jest to, że wchodzi one w życie po notyfikowaniu przez każdą ze stron informacji o spełnieniu wymogów przewidzianych w ich prawie wewnętrznym, niezbędnych dla wejścia w życie umowy. Umowy takie przewidują w postanowieniach końcowych, po jakim czasie od otrzymania późniejszej notyfikacji wchodzi

⁵⁷⁴ Ustawa z 8 listopada 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1387).

⁵⁷⁵ RPO-551982-V/07 z 8 kwietnia 2013 r.

⁵⁷⁶ Pismo z 8 maja 2013 r.

w życie (*vacatio legis*). Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania przewidują zwykle zastosowanie ich przepisów począwszy od pierwszego okresu podatkowego, który nastąpi po dniu wejścia w życie danej umowy. Ministerstwo Finansów, mając na uwadze znaczenie wątpliwości podniesionych w wystąpieniu Rzecznika, proponuje partnerom traktatowym podczas prowadzonych negocjacji zamieszczanie w umowach postanowień, wprowadzających stosowną klauzulę *vacatio legis*. Jednakże mając na uwadze to, że wprowadzenie *vacatio legis* może przesunąć obowiązywanie danej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania o rok oraz to, iż przepisy takich umów są co do zasady korzystne dla podatników, zdarza się, że partnerzy traktatowi nie godzą się na zamieszczanie w umowie przedmiotowej klauzuli. W odpowiedzi przekazano również wyjaśnienia dotyczące przebiegu procedur ratyfikacyjnych, które miały miejsce w przypadku Kataru oraz Wyspy Man. Umowy te wprowadziły nowe, korzystne regulacje dotyczące spraw podatkowych, umożliwiające podatnikom unikanie podwójnego opodatkowania.

4. Podatek od sprzedaży nieruchomości po śmierci małżonka

Rzecznik zasygnalizowała problem niewłaściwego stosowania przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁷⁷ przez organy podatkowe, w sytuacji zbycia nieruchomości po śmierci współmałżonka np. w drodze umowy dożywocia, przed upływem 5 lat od końca roku, w którym nastąpiła śmierć współmałżonka, jeżeli wcześniej nieruchomość należała do majątku wspólnego. Rzecznik podkreśliła, iż niekorzystne dla podatników stanowisko organów podatkowych stoi w sprzeczności z poglądem prezentowanym przez sądy administracyjne. Rzecznik zwróciła się⁵⁷⁸ do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister nie podzielił⁵⁷⁹ wątpliwości przedstawionych w wystąpieniu Rzecznika i wyjaśnił, że w przypadku odpłatnego zbycia, pięcioletni okres, po upływie którego nie powstaje obowiązek podatkowy w podatku

⁵⁷⁷ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.).

⁵⁷⁸ RPO-724484-V/13 z 12 kwietnia 2013 r.

⁵⁷⁹ Pismo z 15 maja 2013 r.

dochodowym, liczony będzie odrębnie dla części nieruchomości nabytej wspólnie z nieżyjącym małżonkiem i odrębnie dla części nieruchomości nabytej w drodze spadku po zmarłym małżonku.

Mając na uwadze, iż ochrona praw osób starszych jest jednym z priorytetów obecnej kadencji, Rzecznik rozważa przystąpienie do jednego z toczących się postępowań przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie, w której organy podatkowe zajęły niekorzystne stanowisko dla podatników.

5. Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych przychodów uzyskiwanych z tytułu umowy o dożywocie

Rzecznik zwróciła się⁵⁸⁰ Ministra Finansów w sprawie opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przychodów uzyskiwanych przez dożywcotników z tytułu umów o dożywocie. W ocenie Rzecznik **przepisy podatkowe regulujące tę kwestię nie są na tyle jasne by umożliwiały podatnikom samowymiar podatku dochodowego od osób fizycznych (adresatami tych przepisów są głównie seniorzy)**. Rzecznik zwróciła się również z prośbą o rozważenie, czy tak ważny cel społeczny jak zaopatrzenie osób starszych w podstawowe środki do życia, nie wymaga objęcia przychodów z tytułu umów o dożywocie zwolnieniem podatkowym.

Minister nie podzielił⁵⁸¹ stanowiska Rzecznika. Zdaniem Ministra odpłatny charakter zarówno umowy o dożywocie, jak i umowy sprzedaży, przesądza o braku przesłanek do różnicowania skutków podatkowych zbycia nieruchomości lub ich części w drodze tych umów. Podatnik, w razie wątpliwości w zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego, ma prawo wystąpić do właściwego organu z wnioskiem o wydanie pisemnej interpretacji przepisów w jego indywidualnej sprawie. Odnosząc się do kwestii wprowadzenia zwolnienia z opodatkowania przychodów wynikających z umów o dożywocie Minister Finansów nie podzielił sugestii, co do konieczności zmiany przepisów w tym zakresie.

Rzecznik rozważa możliwość zaskarżenia przepisów prawnych regulujących tę kwestię do Trybunału Konstytucyjnego.

⁵⁸⁰ RPO-732443-V/13 z 17 lipca 2013 r.

⁵⁸¹ Pismo z 8 sierpnia 2013 r.

6. Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych osób, którym bank umorzył należności kredytowe

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Finansów, Rzecznik Praw Obywatelskich poruszyła⁵⁸² problem opodatkowania podatkiem dochodowym osób, którym bank umorzył należności wynikające z zaciągniętego kredytu oraz/lub odsetki należne z tytułu umowy kredytu. W ocenie Rzecznika, należałoby rozważyć zmiany legislacyjne, które przyczyniłyby się do wzmocnienia podatkowej sytuacji osób mających problemy finansowe i życiowe.

Minister Finansów nie podzielił⁵⁸³ jednak opinii o konieczności wprowadzenia nowych rozwiązań w prawie podatkowym, których rezultatem miałyby być zwolnienie z opodatkowania przychodu z tytułu umorzenia przez bank należności kredytowych. Minister podkreślił, iż zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej podatnicy mogą ubiegać się o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

Mając na uwadze specyficzny charakter instytucji uznania administracyjnego, które wyraża się w możliwości wydania negatywnego rozstrzygnięcia dla podatnika, pomimo zaistnienia przesłanek ustawowych, Rzecznik wystąpiła do Ministra Finansów z zapytaniem o dane statystyczne na temat ilości decyzji w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych wydawanych w ostatnich pięciu latach przez organy podatkowe, z wyszczególnieniem rodzaju sprawy.

Z przekazanych informacji wynika, iż zasadniczo ilość decyzji w sprawie rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej oraz umorzenia zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę, opłaty prolongacyjnej systematycznie maleje. Na zbliżonym poziomie w porównaniu do lat poprzednich utrzymują się decyzje w sprawie rozłożenia na raty zapłaty podatku oraz w sprawie odroczenia terminu płatności. Odnotowano wzrost ilości decyzji w sprawie rozłożenia na raty odsetek za zwłokę w związku z decyzją wydaną w trybie art. 53a Ordynacji podatkowej.

⁵⁸² RPO-727227-V/13 z 21 maja 2013 r.

⁵⁸³ Pismo z 20 czerwca 2013 r.

Po uzupełnieniu dotychczas zebranych danych o informacje na temat ilości decyzji odmownych w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, zostaną sformułowane ostateczne konkluzje.

7. Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych odsetek za opóźnienie w wykonaniu zobowiązania pieniężnego

Rzecznik zwróciła się⁵⁸⁴ do Ministra Finansów w sprawie opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych odsetek wypłacanych na podstawie art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego (odsetki za opóźnienie w wykonaniu zobowiązania pieniężnego). Zdaniem Rzecznika cywilnoprawny charakter odsetek wypłacanych obywatelom na podstawie art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego jest argumentem przemawiającym za rozważeniem objęcia wypłaty takich odsetek zwolnieniem podatkowym. Z istoty tego rodzaju odsetek można wnosić, że ich przyznanie – w większości przypadków – nie wzbogaca beneficjenta w żaden sposób, lecz jedynie rekompensuje poniesioną stratę. Rzecznik wskazuje w wystąpieniu m.in. analizowaną przez Biuro Rzecznika sprawę matki częściowo niezdolnej do pracy, samotnie wychowującej dziecko w wieku szkolnym, która otrzymała zaległe alimenty na dziecko wraz z odsetkami, a także sprawę pacjenta, który na skutek zakażenia szpitalnego stał się osobą niezdolną do samodzielnej egzystencji, a obecnie otrzymał od szpitala zadośćuczynienie i rentę wyrównawczą wraz z odsetkami.

Minister Finansów stwierdził⁵⁸⁵, że nie znajduje uzasadnienia dla zwolnienia z opodatkowania odsetek, o których mowa w art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego, gdyż odsetek za zwłokę nie można bowiem utożsamiać z odszkodowaniem (naprawieniem szkody). Zdaniem Ministra świadczy o tym m.in. orzecznictwo sądów administracyjnych.

Rzecznik będzie monitorował orzecznictwo sądowe, pod kątem ewentualnych rozbieżności.

⁵⁸⁴ RPO-732587-V/13 z 17 lipca 2013 r.

⁵⁸⁵ Pismo z 8 sierpnia 2013 r.

8. Przychód z odpłatnego zbycia nieruchomości lub ich części lub udziału w nieruchomości

Rzecznik skierowała⁵⁸⁶ wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy przychód z działalności gospodarczej w rozumieniu art. 14 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁸⁷ stanowi przychód z odpłatnego zbycia nieruchomości czy też części lub udziału w nieruchomości, wykorzystywanych na potrzeby związane z działalnością gospodarczą, które nie były ujęte w ewidencji środków trwałych bądź wartości niematerialnych i prawnych, oraz które nie stanowią składników majątku wskazanych w art. 14 ust. 2c tej ustawy?”.

Zdaniem Rzecznika w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2004 r. nie stanowi przychodu z działalności gospodarczej (określonego w art. 14 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych) odpłatne zbycie nieruchomości, ich części lub udziału w nieruchomości, wykorzystywanych na potrzeby związane z działalnością gospodarczą, które nie były ujęte do ewidencji środków trwałych, czy też wartości niematerialnych i prawnych oraz tych, które nie stanowią składników majątku wskazanych w art. 14 ust. 2c tej ustawy.

W uchwale⁵⁸⁸ z dnia 17 lutego 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2004 r. nie stanowi przychodu z działalności gospodarczej odpłatne zbycie nieruchomości lub jej części wykorzystywanych na potrzeby związane z działalnością gospodarczą, które nie były ujęte w ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a które nie stanowią składników majątku wskazanych w art. 14 ust. 2c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

⁵⁸⁶ RPO-676612-V/11 z 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt II FPS 8/13.

⁵⁸⁷ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 361, z późn. zm.).

⁵⁸⁸ Sygn. akt II FPS 8/13.

9. Zasady ustalania wysokości przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych

Trybunał Konstytucyjny w wyroku⁵⁸⁹ z dnia 18 lipca 2013 r. orzekł o niekonstytucyjności przepisu art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1998 r. do dnia 31 grudnia 2006 r. Trybunał podkreślił, że cały mechanizm opodatkowania dochodów nieujawnionych wymaga poważnych zmian. Mimo, że wyrok nie odnosi się do art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w obecnym brzmieniu, przepis ten – zdaniem Trybunału – jest obciążony tymi samymi błędami, które były powodem stwierdzenia niezgodności z Konstytucją jego poprzedniej wersji. Również sądy administracyjne orzekające w sprawach dotyczących zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów z nieujawnionych źródeł wskazują, że zmiana wspomnianego przepisu nie wyeliminowała wątpliwości co do jego konstytucyjności, gdyż miała charakter jedynie porządkujący. Rzecznik zwróciła się⁵⁹⁰ do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska w sprawie, w szczególności, czy planowane są odpowiednie prace legislacyjne.

Minister poinformował⁵⁹¹, że ze względu na treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego zaistniała konieczność niezwłocznego wprowadzenia nowych regulacji prawnych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w ustawie - Ordynacja podatkowa. Aktualnie trwają prace analityczno-legislacyjne mające na celu przygotowanie projektu zmiany przepisów w przedmiotowym zakresie.

Rzecznik monitoruje wprowadzanie zapowiadanych zmian legislacyjnych.

⁵⁸⁹ Sygn. akt SK 18/09.

⁵⁹⁰ RPO-746952-V/13 z 21 października 2013 r.

⁵⁹¹ Pismo z 15 listopada 2013 r.

C. Podatek od towarów i usług

1. Stosowanie zwolnień od podatku VAT dla usług z zakresu opieki medycznej

Rzecznik zwróciła się⁵⁹² do Ministra Finansów w sprawie stosowania zwolnienia od podatku VAT dla usług z zakresu opieki medycznej, służących profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia oraz dostawy towaru i świadczenia usług ściśle z tymi usługami związanymi, wykonywanych w ramach działalności leczniczej przez podmioty lecznicze. **Z analizowanych interpretacji indywidualnych wynikało, że w przypadku usług zakwaterowania i wyżywienia świadczonych przez szpitale osobom towarzyszącym hospitalizowanym pacjentom, jako warunek zwolnienia wskazuje się istnienie zalecenia lekarskiego o konieczności obecności tych osób ze względów terapeutycznych, mimo że taki wymóg nie znajduje odzwierciedlenia w ustawie o VAT.**

Minister uznał⁵⁹³, że taka interpretacja jest zgodna z właściwymi przepisami Unii Europejskiej. Nie uznał konieczności dodatkowego doprecyzowania przepisów ustawy o VAT.

Rzecznik będzie monitorował praktykę organów podatkowych oraz wydawane interpretacje podatkowe.

2. Różnice w stawce podatku od towarów i usług na publikacje drukowane bądź wydawane na dyskach oraz publikacje oferowane w formie cyfrowej

Rzecznik skierowała⁵⁹⁴ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych pozycji załączników do ustawy o podatku od towarów i usług w zakresie, w jakim wyłączają stosowanie obniżonych stawek podatku do książek wydawanych w formie cyfrowej i innych publikacji elektronicznych.

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem różnic w stawce podatku VAT na publikacje wydawane na nośnikach fizycznych (drukowane, wydawane na dyskach, taśmach etc.) oraz te oferowane w formie zapisu cyfrowego (tzw. e-booki). **Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, ta sama książka, w zależności od sposobu, w jaki została**

⁵⁹² RPO-674861-V/11 z 2 sierpnia 2013 r.

⁵⁹³ Pismo z 3 września 2013 r.

⁵⁹⁴ RPO-697281-I/12 z 6 grudnia 2013 r., sygn. akt K 61/13.

wydana, może być objęta stawką 5% lub 23% podatku (8% i 23% w przypadku gazet, czasopism i pozostałych periodyków). Nieuwzględnienie wydawnictw elektronicznych w wykazie towarów i usług objętych obniżoną stawką podatku VAT, stanowiącym załącznik do ustawy o podatku od towarów i usług, jest pominięciem ustawodawcy prowadzącym do dyskryminacji części podmiotów. Różnice w sytuacji prawnej obywateli zostały wprowadzone w oparciu o arbitralne kryteria i przez to stanowią naruszenie konstytucyjnej gwarancji równości. Cyfrowe publikacje, podobnie jak książki i czasopisma wydane w tradycyjnej formie, sprzyjają rozwojowi czytelnictwa, a z racji większej dostępności (do ich pobrania konieczny jest wyłącznie podłączony do Internetu komputer lub inny sprzęt elektroniczny) i niższej ceny wytworzenia mogłyby zachęcić do korzystania z dóbr kultury także tych konsumentów, którzy wcześniej w ograniczonym zakresie korzystali z usług rynku wydawniczego (np. ograniczali liczbę nabywanych książek ze względu na ich cenę). E-booki, w których tekst można np. dowolnie powiększać, mogą także ułatwić dostęp do kultury i edukacji osobom starszym czy niedowidzącym. Z tego względu, różnice w stawkach podatku VAT nie tylko prowadzą do arbitralnego uprzywilejowania jednej grupy producentów, ale także mogą mieć skutek w sferze praw kulturalnych lub edukacyjnych obywateli.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

D. Opłata abonamentowa

1. Umorzenie lub rozłożenie na raty zaległości w płatności opłat abonamentowych

W skargach kierowanych do Rzecznika obywatele podnosili, że **zawarta w ustawie o opłatach abonamentowych⁵⁹⁵ norma stanowiąca, że w wyjątkowych przypadkach KRRiT może umorzyć lub rozłożyć na raty zaległości w płatności opłat abonamentowych, jest ograniczana w uchwałach Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.** W jednej z uchwał KRRiT ustaliła kryterium dochodowe, warunkujące pozytywne załatwienie wniosku w sprawie umorzenia lub rozłożenia na raty zaległości, podczas gdy

⁵⁹⁵ Ustawa z 21 kwietnia 2005 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 728, z późn. zm.).

przepisy ustawy nie dają podstaw do uzależniania zaistnienia wyjątkowych okoliczności od dochodów wnioskodawcy. Przedmiotem licznych skarg – kierowanych głównie przez osoby starsze – były działania Poczty Polskiej S.A. związane z czynnościami egzekucyjnymi. W wielu takich sprawach można byłoby wstrzymać lub zawiesić działania zmierzające do przymusowego egzekwowania zaległości abonamentowych. Zdaniem Rzecznika rozważenia wymaga, czy informacje o wnioskach w sprawie umorzenia lub rozłożenia na raty zaległości nie powinny być przekazywane przez KRRiT do Poczty Polskiej S.A. w celu zawieszenia postępowania, zważywszy na trudności z terminowym rozpatrywaniem wniosków kierowanych do KRRiT. W odniesieniu do osób, które nie złożyły wniosków do KRRiT, i wobec których wszczynanie egzekucji mogłoby zostać uznane za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, należałoby rozważyć szersze korzystanie z uprawnienia KRRiT do umorzenia zaległości na wnioski Poczty Polskiej S.A. W sprawach, w których na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez Poczta Polska S.A. zostały podjęte czynności egzekucyjne przez Naczelników Urzędów Skarbowych, celowe byłoby rozważenie skorzystania z prawa wierzyciela do żądania zawieszenia bądź umorzenia postępowania egzekucyjnego. Rzecznik zwróciła się⁵⁹⁶ do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Przewodniczący wyjaśnił⁵⁹⁷, że przepisy ustawy o opłatach abonamentowych nakładają obowiązek uiszczania opłat abonamentowych na wszystkich użytkownikach odbiorników rtv. Obowiązek ten ustaje z dniem wyrejestrowania odbiorników w urzędzie pocztowym, bądź od początku miesiąca następującego po miesiącu, w którym abonent złożył w urzędzie pocztowym oświadczenie oraz dokument potwierdzający zwolnienie od opłat abonamentowych. Niedopełnienie formalności i zaprzestanie wnoszenia opłat powoduje konieczność uregulowania powstałych zaległości w opłatach wraz z odsetkami. KRRiT nie ma uprawnień do uchylania wystawionych przez Poczta Polska tytułów

⁵⁹⁶ RPO-678652-V/11 z 30 lipca 2013 r.

⁵⁹⁷ Pismo z 11 września 2013 r.

wykonawczych ani do zawieszania postępowań egzekucyjnych. KRRiT raz w miesiącu wysyła do Poczty Polskiej wykaz abonentów, którzy wystąpili z wnioskiem o umorzenie lub rozłożenie na raty zaległości w płatności opłat, jednak nie ma wpływu na to, czy Poczta Polska zawiesi postępowanie egzekucyjne do czasu uprawomocnienia się decyzji organu w tej sprawie. KRRiT nie ma też ustawowych uprawnień do sprawowania kontroli nad działalnością wyznaczonego operatora. Na podstawie ustawy o opłatach abonamentowych nadzór nad wykonywaniem kontroli obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku pobierania opłaty abonamentowej sprawuje minister właściwy do spraw łączności.

W związku z brakiem odpowiedzi Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na zasygnalizowane problemy, Rzecznik wystąpiła do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie stosownych działań. Aktualnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

E. Inne

1. Brak przepisów regulujących procedurę uzupełnienia przez podatnika formularza aktualizacyjnego NIP

Rzecznik zwróciła⁵⁹⁸ uwagę Ministrowi Finansów, iż przepisy ustawy o ewidencji i identyfikacji podatników i płatników⁵⁹⁹ pozwalają na uruchomienie procedury uzupełniania braków w formularzach wyłącznie w zakresie zgłoszeń identyfikacyjnych, całkowicie pomijając postępowanie w sprawie aktualizacji danych. Konsekwencją takiej regulacji jest możliwość inicjowania postępowań karnych skarbowych wobec osób, które złożyły niekompletny formularz aktualizacyjny, bez wezwania do uzupełnienia braków.

Minister Finansów podzielił⁶⁰⁰ stanowisko Rzecznika i jednocześnie poinformował, że zostaną przygotowane zmiany legislacyjne przewidujące stosowanie procedury uzupełnienia braków formalnych w zgłoszeniach aktualizacyjnych.

⁵⁹⁸ RPO-723912-V/13 z 28 maja 2013 r.

⁵⁹⁹ Ustawa z 13 października 1995 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1314, z późn. zm.).

⁶⁰⁰ Pismo z 14 czerwca 2013 r.

Rzecznik monitoruje, czy zapowiadany przez resort projekt zostanie zrealizowany.

20. Działalność gospodarcza

1. Działalność uchwałodawcza jednostek samorządu terytorialnego

Rzecznik skierowała⁶⁰¹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy⁶⁰² z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Rzecznik otrzymywała skargi dotyczące działalności uchwałodawczej jednostek samorządu terytorialnego prowadzonej na podstawie art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy. W myśl kwestionowanego przepisu dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina. Przedmiotem skarg jest przede wszystkim to, że wskazany przepis nie określa kryteriów, jakimi powinna kierować się rada gminy podejmując uchwałę na jego podstawie. Brak ustawowych kryteriów, którymi powinna kierować się rada gminy podejmując uchwałę w sprawie dni i godzin otwarcia placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i usługowych powoduje, że kryteria te są ustalane na poziomie uchwały. W rezultacie sądy administracyjne pozbawione są czytelnego wzorca kontroli działalności uchwałodawczej prowadzonej w omawianym zakresie przez gminy. Ten stan prawny stwarza w ocenie Rzecznika zagrożenie dla konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej. Zgodnie z Konstytucją ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

2. Zróżnicowana sytuacja prawna wierzycieli na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych

Rzecznik zwracała⁶⁰³ uwagę Ministrowi Gospodarki, iż definicja „wierzyciela” na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych⁶⁰⁴ różnicuje obowiązek legitymowania się tytułem wykonawczym w zależności od podmiotu. **W przypadku wierzycieli osób fizycznych procedura przewiduje zamieszczanie informacji**

⁶⁰¹ RPO-726420-V/13 z 7 października 2013 r., sygn. akt K 44/13.

⁶⁰² Ustawa z 24 czerwca 1974 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 142, z późn. zm.).

⁶⁰³ RPO-740441-V/13 z 16 lipca 2013 r.

⁶⁰⁴ Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 81, poz. 530, z późn. zm.).

gospodarczych o wierzytelnościach stwierdzonych tytułem wykonawczym. Natomiast pozostali wierzyciele, co do zasady, dokonują wpisu na podstawie wezwania dłużnika do zapłaty wierzytelności. W ocenie Rzecznika zróżnicowanie sytuacji prawnej wierzycieli budzi wątpliwości natury konstytucyjnej, co do zgodności z zasadą równości wobec prawa podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej i prawnej.

Minister zapewnił⁶⁰⁵, że kwestia poruszona w wystąpieniu Rzecznika zostanie poddana analizie w ramach trwających w Ministerstwie prac analitycznych nad oceną funkcjonowania ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych. Jednocześnie wyjaśnił, że norma zawarta w art. 16 ust. 1 ww. ustawy nie zawiera podmiotowego zawężenia stosowania tego przepisu wyłącznie do osób fizycznych, których wierzytelność została stwierdzona tytułem wykonawczym. Przedmiotowa norma przesądza, że każda wierzytelność stwierdzona tytułem wykonawczym, bez względu na jej wysokość oraz podmiot zgłaszający, może być zgłoszona do biura informacji gospodarczej.

W związku z tym, iż odpowiedź udzielona przez Ministra Gospodarki nie rozstrzyga wątpliwości podniesionych w wystąpieniu generalnym, Rzecznik zamierza ponownie wystąpić do resortu z prośbą o kompleksowe przedstawienie przyczyn odmiennego potraktowania wierzycieli będących osobami fizycznymi oraz udostępnienie danych statystycznych w tej sprawie.

3. Publiczne udostępnianie informacji o zobowiązaniach spornych

Rzecznik zwróciła się⁶⁰⁶ do Ministra Gospodarki w kwestii ujawniania przez biura informacji gospodarczej, a także firmy windykacyjne działające w formie tzw. marketów długów, informacji o zobowiązaniach przedawnionych, prosząc o wyjaśnienie, **z jakich powodów ustawodawca zdecydował się przyznać ochronę wierzycielowi, który wstrzymuje się z dochodzeniem swoich praw w terminach wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa.** Ponadto Rzecznik sygnalizowała Ministrowi Gospodarki problem wpisania informacji o zobowiązaniach

⁶⁰⁵ Pismo z 14 sierpnia 2013 r.

⁶⁰⁶ RPO-740764-V/13 z 23 września 2013 r.

spornych. Rzecznik podkreślała, iż **brak obowiązku legitymowania się tytułem wykonawczym prowadzi do ujawnienia informacji o zobowiązaniu pomimo tego, że postępowanie jest w toku, a sprawa może zostać ostatecznie zakończona rozstrzygnięciem korzystnym dla dłużnika.** Poruszony problem dotyczy również firm windykacyjnych prowadzących internetowe giełdy wierzytelności.

Minister wyjaśnił⁶⁰⁷, że w ustawie nie ma szczegółowych regulacji, które pozwalałyby lub zabraniałyby przekazywania do biur informacji o zobowiązaniach przedawnionych, a zatem zobowiązania przedawnione – jako istniejące i niewygasłe – mogą być zgłoszone do biura. Jednocześnie Minister podkreślił, iż informacje o zobowiązaniach przedawnionych składają się na obraz wiarygodności płatniczej i pozwalają na zweryfikowanie kontrahenta. Ustosunkowując się do problemu wpisywania zobowiązań spornych, Minister zwrócił uwagę na ustawowy obowiązek zamieszczenia informacji o kwestionowaniu zobowiązania przez dłużnika. W kwestii zaś internetowych giełd wierzytelności podkreślił, iż ujawnianie danych dłużników przez firmy windykacyjne podlega przepisom ustawy o ochronie danych osobowych, przepisom kodeksu cywilnego oraz przepisom o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Niezależnie od udzielonych wyjaśnień, Minister zapewnił, iż uwagi i wątpliwości Rzecznika zostaną poddane analizie w ramach obecnie trwających prac nad oceną funkcjonowania ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.

4. Brak możliwości usunięcia na wniosek dłużnika wpisu zamieszczonego przez biuro informacji gospodarczej

Rzecznik zwróciła się⁶⁰⁸ do Ministra Gospodarki z prośbą o wyjaśnienie, **dłaczego ustawodawca postanowił na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych⁶⁰⁹ uprzywilejować wierzyciela oraz biura informacji gospodarczej przyznając wyłącznie im prawo do usuwania informacji gospodarczej z rejestru i pozbawiając równocześnie dłużników takiego uprawnienia.**

⁶⁰⁷ Pismo z 3 grudnia 2013 r.

⁶⁰⁸ RPO-744058-V/13 z 13 listopada 2013 r.

⁶⁰⁹ Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 530, z późn. zm.).

Ponadto Rzecznik sygnalizowała, iż obecnie obowiązująca procedura usuwania informacji z urzędu jest nieprecyzyjna i budzi wiele wątpliwości.

Minister poinformował⁶¹⁰, że dłużnicy nie są pozbawieni ustawowych instrumentów zmierzających do wpływania na treść zamieszczanych informacji gospodarczych, pomimo tego, iż przepisy ustawy nie przyznają im bezpośredniego uprawnienia do usuwania ich danych z rejestrów. Niemniej jednak resort dostrzegł potrzebę doprecyzowania niektórych regulacji ustawowych w zakresie podniesionym przez Rzecznika i prowadzone są prace nad kierunkami zmian w systemie wymiany informacji o wiarygodności płatniczej.

5. Obowiązek zapewnienia dostępu do nieruchomości przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych

Rzecznik zasygnalizowała niekonstytucyjny charakter uregulowania zawartego w Prawie telekomunikacyjnym⁶¹¹, które nakłada na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązek umożliwienia dostępu do nieruchomości oraz infrastruktury telekomunikacyjnej będących we władaniu przedsiębiorców telekomunikacyjnych innym przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, a także innym podmiotom niebędącym przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, wykonującym działalność telekomunikacyjną. W myśl kwestionowanych przepisów Prezes UKE może wezwać przedsiębiorcę telekomunikacyjnego do przedstawienia informacji w sprawie warunków zapewnienia dostępu. Po przedstawieniu informacji Prezes UKE, kierując się potrzebą zapewnienia skutecznej konkurencji, może – w drodze decyzji – określić warunki zapewnienia dostępu do nieruchomości będących we władaniu przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Przedsiębiorca telekomunikacyjny, dla którego została wydana decyzja, jest zobowiązany do zawierania umów o dostępie, na warunkach nie gorszych niż określone w decyzji. **Decyzją o przymusowo określonych warunkach dostępu może zostać objęty każdy przedsiębiorca telekomunikacyjny, bez względu na posiadaną pozycję rynkową. Omawiane przepisy nie precyzują, w jaki sposób Prezes UKE ustali przesłankę swego działania, nie określają też**

⁶¹⁰ Pismo z 20 grudnia 2013 r.

⁶¹¹ Ustawa z 16 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.).

sposobu, w jaki będzie ustalał warunki rozliczeń związanych z udzielanym dostępem. Przepisy te prowadzą do naruszenia zasady swobody działalności gospodarczej oraz zakazu jej ograniczania. Kolejnym zarzutem jest ryzyko nierównego traktowania przedsiębiorców telekomunikacyjnych w kwestii zapewnienia warunków dostępu innym uprawnionym podmiotom. Rzecznik zwróciła się⁶¹² do Ministra Administracji i Cyfryzacji o zajęcie stanowiska w sprawie i rozważenie potrzeby przeprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych.

W ocenie⁶¹³ Ministra, przepisy Prawa telekomunikacyjnego są zgodne z Konstytucją. Przyjęte rozwiązanie ma na celu promowanie współużytkowania infrastruktury telekomunikacyjnej i przez to zwiększenia efektywności inwestycji telekomunikacyjnych, poprzez zapobieganie powielaniu takiej infrastruktury. Kwestionowane przepisy nie naruszają zasad swobody działalności gospodarczej, ponieważ Prezes UKE będzie wydawał te decyzje w przypadkach wymagających ingerencji tak, aby urzeczywistnić zasadę skutecznej konkurencji, która wspiera zasadę swobody działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 107 ust. 1 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego Prezes UKE powinien wskazać w uzasadnieniu decyzji wszystkie przesłanki, na których oparł swoje rozstrzygnięcie. Od decyzji tej przysługuje odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. A zatem, zapewniona jest merytoryczna kontrola rozstrzygnięcia w sprawach zapewnienia dostępu.

Udzielona odpowiedź będzie przedmiotem analizy w kontekście dochowania zasady poprawnej legislacji przez krytykowane przez Rzecznika przepisy.

6. Obowiązek przynależności zakładów ubezpieczeń do Polskiej Izby Ubezpieczeń

Zgodnie z ustawą o działalności ubezpieczeniowej⁶¹⁴, krajowe zakłady ubezpieczeń i zagraniczne zakłady ubezpieczeń wykonujące działalność na terytorium Polski tworzą ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy. Polska

⁶¹² RPO-739943-V/13 z 21 października 2013 r.

⁶¹³ Pismo z 19 grudnia 2013 r.

⁶¹⁴ Ustawa z 22 maja 2003 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 950).

Izba Ubezpieczeń jest organizacją ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego, reprezentującą zakłady ubezpieczeń, które z mocy ustawy są członkami Izby, działającej na rzecz rozwiązywania problemów rynku ubezpieczeń w Polsce. **Członkostwo w Izbie jest obowiązkowe i powstaje z chwilą podjęcia przez zakład ubezpieczeń działalności ubezpieczeniowej na terytorium Polski. Takie rozwiązanie rzadko występuje w porządkach prawnych innych krajów. Powstaje więc wątpliwość dotycząca obowiązku zrzeszania się w ramach Polskiej Izby Ubezpieczeń przez zakłady ubezpieczeń wykonujące działalność na terenie kraju.** Charakter przymusowej przynależności zakładów ubezpieczeń do Polskiej Izby Ubezpieczeń może naruszać regulację odnoszącą się do innych rodzajów samorządów zawartą w art. 17 ust. 2 Konstytucji, a poprzez ingerencję w sferę swobody podejmowania działalności gospodarczej także postanowienia Konstytucji, ustanawiające gwarancję wolności działalności gospodarczej i określające dopuszczalne ograniczenia tej swobody przez ustawodawcę zwykłego. W tym również przypadku obowiązek przynależności zakładów ubezpieczeń do Polskiej Izby Ubezpieczeń, korporacji o charakterze samorządu gospodarczego (izby gospodarczej) będącej reprezentantem rynku ubezpieczeniowego, wkracza w sferę konstytucyjnej wolności zrzeszania się. Rzecznik zwróciła się⁶¹⁵ do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska dotyczącego uzasadnienia dla przymusowego zrzeszania się zakładów ubezpieczeń działających na terytorium kraju w Polskiej Izbie Ubezpieczeń.

⁶¹⁵ RPO-749453-V/13 z 19 grudnia 2013 r.

21. Ruch drogowy

1. Kary administracyjne za brak uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych

Do Rzecznika wpływały liczne skargi dotyczące kar administracyjnych nakładanych na podstawie przepisu ustawy o drogach publicznych⁶¹⁶ za przejazd po drodze krajowej bez uiszczenia opłaty elektronicznej. **Główny Inspektorat Transportu Drogowego stoi na stanowisku, że możliwa jest kumulacja kar pieniężnych za jeden czyn polegający na przejeździe danym odcinkiem drogi krajowej bez wniesienia opłaty elektronicznej, w zależności od liczby tzw. bramownic znajdujących się na tym odcinku, które zarejestrowały brak wniesienia opłaty.** Zdaniem Rzecznika powyższa interpretacja przepisów, rozszerzająca zakres ustawowej regulacji o charakterze sankcyjnym, pozostaje w sprzeczności z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a samo nakładanie kar administracyjnych zgodnie ze stanowiskiem Inspekcji może prowadzić do naruszenia zasady legalizmu głoszącej, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Kolejny problem na tle omawianego przepisu to przyjęcie konstrukcji administracyjnej kary pieniężnej. Z punktu widzenia osoby zagrożonej sankcją może dochodzić do naruszenia zasady państwa prawa. **Stosowanie rygoru natychmiastowej wykonalności, przy jednoczesnej kumulacji kar, może prowadzić do nieodwracalnych i bardzo niekorzystnych dla osoby ukaranej skutków finansowych.** Doprecyzowania wymaga też definicja pojazdu, za którego przejazd należy wnieść opłatę elektroniczną, a także rozumienie obowiązku niezwłocznego zjechania z drogi płatnej w przypadku stwierdzenia niesprawności urządzenia pokładowego. Ponadto rozważyć należy kwestię dopuszczalności utrwalania w formie zapisów ewidencyjnych obrazów wszystkich pojazdów poruszających się po danym odcinku drogi. Skarżący zgłaszali także zarzuty wobec działalności operatora systemu.

Rzecznik zwróciła się⁶¹⁷ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w razie

⁶¹⁶ Ustawa z 21 marca 1985 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.).

⁶¹⁷ RPO-691806-V/12 z 4 stycznia 2013 r. i 19 czerwca 2013 r.

podzielenia zasadności uwag, o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych.

Minister poinformował⁶¹⁸, że upływ ponad półtora roku od dnia uruchomienia nowego systemu opłat i zebrane w tym okresie doświadczenia pozwoliły na wypracowanie przez podległe resortowi transportu organy wniosków prowadzących do konkluzji, że zmiana systemu karania użytkowników naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej jest konieczna i uzasadniona. Minister podkreślił, że wypracowane w tej kwestii wnioski w dużym stopniu pokrywają się z uwagami zgłoszonymi przez Rzecznika. Zmiany te będą miały na celu w szczególności wprowadzenie bardziej przejrzystych zasad stosowania odpowiedzialności administracyjnej w związku z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Uwagi Rzecznika zostaną wykorzystane w dalszych pracach nad zmianą przepisów regulujących kwestię sankcjonowania naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

Zastrzeżenia Rzecznika potwierdziły wyniki kontroli NIK⁶¹⁹, w której stwierdzono, że w zakresie budowy i eksploatacji Krajowego Systemu Poboru Opłat podstawowe nieprawidłowości związane były m.in. z dopuszczeniem – wskutek nieprawidłowej interpretacji przepisów art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych – do niezgodnego z tym przepisem wielokrotnego karania kierowców.

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz pilnej potrzeby dokonania zmian przepisów mających na celu uproszczenie i wprowadzenie bardziej przejrzystych zasad odpowiedzialności, jak również ograniczenie represyjności obecnie obowiązujących regulacji, zmiany takie nie zostały wprowadzone. Dopiero w dniu 4 marca 2014 r. do I czytania w komisjach sejmowych został skierowany stosowny projekt ustawy. Rzecznik będzie monitorowała postęp prac legislacyjnych, a także orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące kar nakładanych za brak uiszczenia opłaty elektronicznej, jak również będzie oczekiwała na rozstrzygnięcie pytania

⁶¹⁸ Pismo z 5 lutego 2013 r. i 6 sierpnia 2013 r.

⁶¹⁹ Informacja z dnia 23 sierpnia 2013 r. o wynikach kontroli: Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych; nr kontroli: P/12/080.

prawnego⁶²⁰ dotyczącego zgodności art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych z Konstytucją RP.

2. Gromadzenie, przetwarzanie, udostępnianie i usuwanie danych i obrazów pojazdów naruszających przepisy ruchu drogowego przez Inspekcję Transportu Drogowego

Rzecznik skierowała⁶²¹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 129g ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym⁶²² z Konstytucją.

Rzecznik otrzymywała skargi od kierowców, którzy kwestionowali to, że **Inspekcja Transportu Drogowego prowadząc postępowania w sprawach naruszenia przepisów ruchu drogowego poprzez przekroczenie dopuszczalnej prędkości nie udostępnia im zdjęć wykonanych przy pomocy fotoradarów. Na tle skarg ujawnił się problem natury konstytucyjnej dotyczący upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie Prawo o ruchu drogowym.**

Na podstawie art. 129g ust. 4 Prawa o ruchu drogowym minister właściwy do spraw transportu został upoważniony 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, o których mowa w art. 129g ust. 1, oraz konieczność ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem. Dotychczas, chociaż wskazane upoważnienie ustawowe ma charakter obligatoryjny, nie zostało ono wykonane. Omawiane upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu materię, która nie jest uregulowana w ustawie Prawo o ruchu drogowym, co jest niezgodne z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji. Ponadto ustawodawca, związany treścią art. 51 ust. 5 Konstytucji, nie może przekazać do

⁶²⁰ Sygn. akt VI SA/Wa 201/13.

⁶²¹ RPO-713684-II/13 z 15 stycznia 2013 r., sygn. akt K 2/13.

⁶²² Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.).

uregulowania w drodze rozporządzenia zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji o jednostce, ponieważ jest to materia ustawowa.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Ograniczanie przywileju niestosowania się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju przyznanego zmotoryzowanym osobom niepełnosprawnym

Rzecznik otrzymywała skargi od zmotoryzowanych osób niepełnosprawnych, legitymujących się kartą parkingową, w sprawie ograniczania przywileju niestosowania się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju. Skarżący zwracali uwagę, że **organy zarządzające ruchem na drogach coraz częściej zatwierdzają projekty organizacji ruchu, które przewidują, że pod określonymi znakami zakazu umieszczone zostaną tabliczki z napisem „Dotyczy także niepełnosprawnych”**. Możliwość instalowania takich tabliczek wynika z załącznika do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁶²³. Upoważnienie zawarte w Prawie o ruchu drogowym nie zawierało kompetencji normodawczych do wyłączenia lub ograniczenia w drodze rozporządzenia przywileju niestosowania się przez zmotoryzowane osoby niepełnosprawne do niektórych znaków drogowych ustanawiających zakaz ruchu i postoju. Przepisy wspomnianego rozporządzenia przewidujące możliwość objęcia osób niepełnosprawnych zakazami wynikającymi ze znaków B-1, B-3, B-3a, B-4, B-10, B-35, B-37, B-38 i B-39, uznać należy za wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a także sprzeczne z ustawą, ponieważ zawierają postanowienia modyfikujące przepisy Prawa o ruchu drogowym. Rzecznik zwróciła się⁶²⁴ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu oraz rozważenie zasadności uchylenia kwestionowanych przepisów rozporządzenia.

⁶²³ Rozporządzenie z 3 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 220, poz. 2181).

⁶²⁴ RPO-717405-V/12 z 14 lutego 2013 r.

Minister nie podzielił⁶²⁵ zastrzeżeń dotyczących przekroczenia upoważnienia ustawowego, a także sprzeczności przepisów rozporządzenia z przepisami Prawa o ruchu drogowym. Przyczyną wprowadzenia do organizacji ruchu zakazu, określonego znakiem B-1, B-3, B-3a, B-4, B-10, B-35, B-37, B-38 i B-39, może być m.in. prowadzenie robót w pasie drogowym, zły stan techniczny drogi zagrażający bezpieczeństwu ruchu czy przeznaczenie drogi do innych celów niż ruch pojazdów. Mając powyższe na względzie oraz fakt, iż w niektórych przypadkach korzystanie z drogi wyłączonej z ruchu może spowodować powstanie zagrożenia zdrowia bądź życia osób poruszających się po drodze objętej zakazem, organ zarządzający ruchem – po przeprowadzeniu analizy organizacji i bezpieczeństwa ruchu – podejmuje decyzję w zakresie wszystkich elementów mogących mieć wpływ na ruch drogowy, w szczególności znaków i sygnałów drogowych. Dlatego też, jeżeli warunki lokalne uzasadniają objęcie zakazami wynikającymi ze znaków B-1, B-3, B-3a, B-4, B-10, B-35, B-37, B-38 i B-39 również uprawnione osoby niepełnosprawne o ograniczonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem: „Dotyczy także niepełnosprawnych”. Decyzję o wprowadzeniu do organizacji ruchu rozwiązań technicznych, również tych polegających na umieszczeniu pod znakiem zakazu tabliczki z napisem „Dotyczy także niepełnosprawnych”, podejmuje właściwy (lokalny) organ zarządzający ruchem na drodze.

Wyjaśnienia i argumenty Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie przekonały Rzecznika, bowiem względy celowościowe nie stanowią usprawiedliwienia dla wprowadzenia w drodze rozporządzenia regulacji sprzecznych z ustawą i wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego. W związku z powyższym Rzecznik rozważy skierowanie stosownego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

4. Nowe egzaminy na prawo jazdy

Rzecznik otrzymywała liczne skargi dotyczące zasad uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami, wprowadzonych z dniem 19 stycznia

⁶²⁵ Pismo z 5 kwietnia 2013 r.

2013 r. na mocy ustawy o kierujących pojazdami⁶²⁶. **Zarzuty dotyczyły głównie braku odpowiednich przepisów przejściowych, które w sposób wystarczający zabezpieczyłyby obywateli przed poniesieniem niekorzystnych skutków wprowadzonych zmian.** Zgodnie z nową ustawą szkolenie osób ubiegających się o wydanie prawa jazdy prowadzone w dniu wejścia w życie przepisów jest kontynuowane na podstawie dotychczasowych regulacji. Niski odsetek zdających może świadczyć o tym, iż szkolenia prowadzone na podstawie przepisów Prawa o ruchu drogowym w rzeczywistości nie przygotowywały w sposób wystarczający do zdania egzaminu według nowych reguł. Kolejna grupa skarg dotyczyła kwestii związanych ze zmianą wieku uprawniającego do otrzymania danej kategorii prawa jazdy. Dotyczy to zwłaszcza osób ubiegających się na podstawie dotychczasowych przepisów o prawo jazdy kategorii C, C+E, D, D+E, które nie mogą uzyskać uprawnień ze względu na podniesienie granic wiekowych. Rzecznik otrzymywała też skargi od osób ubiegających się o prawo jazdy kategorii A. Podniesienie granic wiekowych z 18 do 20 lat dla osób, które co najmniej 2 lata posiadały prawo jazdy kat. A2 lub do 24 lat, jeżeli nie posiadały prawa jazdy kat. A2 spowodowało, że dość liczna grupa osób niespełniających kryterium wieku pozostała bez możliwości uzyskania uprawnień. Krytycznie należy również ocenić przygotowanie podmiotów zaangażowanych w proces egzaminowania kandydatów na kierowców. Z powodu braku współpracy ośrodków ruchu drogowego ze starostami, skutkującej nieprzekazaniem przed 19 stycznia 2013 r. wniosków o wydanie prawa jazdy, część osób, które zdały w całości egzamin państwowy nie mogła otrzymać dokumentu prawa jazdy i musi czekać do momentu spełnienia warunku dotyczącego kryterium wieku.

W kolejnym wystąpieniu Rzecznik sygnalizowała, że w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego oraz stawek wynagrodzenia związanych z uzyskiwaniem uprawnień przez egzaminatorów⁶²⁷ brakuje przepisów intertemporalnych regulujących zasady

⁶²⁶ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.).

⁶²⁷ Rozporządzenie z 16 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 78).

wnoszenia opłat za egzamin w sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie przepisów tego rozporządzenia. Przepisów przejściowych brakuje także w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wysokości opłat za wydanie dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami⁶²⁸. W ocenie Rzecznika niewprowadzenie przepisów przejściowych do obu rozporządzeń może naruszać konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego. W szczególności nie można zaaprobować sytuacji, w której dyrektorzy WORD profilaktycznie wymagają dodatkowych opłat od egzaminowanych z uwagi na to, że nie mają jasnych wytycznych ze strony Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Rzecznik zwróciła się⁶²⁹ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o zajęcie stanowiska w sygnalizowanych sprawach.

W odpowiedzi Minister poinformował⁶³⁰, że w ocenie resortu nowe przepisy nie naruszają praw nabytych przyszłych i obecnych kierowców, a przyjęte rozwiązania prawne dotyczące poszczególnych uprawnień do kierowania pojazdami wynikają ze zobowiązań Polski jako kraju członkowskiego UE oraz implementacji przepisów w tym zakresie. W dniu 19 stycznia 2013 r. weszły w życie przepisy ustawy o kierujących pojazdami oraz rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego oraz stawek wynagrodzenia związanych z uzyskiwaniem uprawnień przez egzaminatorów, które ustaliło nowe, wyższe stawki za przeprowadzenie egzaminów państwowych na prawo jazdy. Rozporządzenie to zostało opublikowane w dniu 17 stycznia 2013 r. Dotychczasowe rozporządzenie przestało obowiązywać z dniem 18 stycznia 2013 r. Decyzje w sprawie pobierania dopłat od osób, które zostały zapisane na egzamin państwowy do dnia 18 stycznia 2013 r., a egzamin ten będą zdawały po tej dacie, powinien podjąć dyrektor WORD w porozumieniu z organem nadzoru.

Rzecznik zamierza kontynuować postępowanie w tym przedmiocie i przedstawić Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju wyniki postępowania w

⁶²⁸ Rozporządzenie z 11 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 83).

⁶²⁹ RPO-715580-V/12 z 21 marca 2013 r. i RPO-723502-V/13 z 11 kwietnia 2013 r.

⁶³⁰ Pismo z 10 maja 2013 r.

sprawie praktyk stosowanych przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego (WORD) w kwestii pobierania dopłat do egzaminu na prawo jazdy w skali kraju. Z powodu braku przepisów intertemporalnych wśród WORD-ów wykształciła się niejednolita praktyka w tym zakresie. Brak przepisów przejściowych w tym przedmiocie spowodował nieuprawnione różnicowanie sytuacji obywateli w analogicznych stanach faktycznych i prawnych, naruszając tym samym zasadę równości.

5. Ocena skutków regulacji ustawy o kierujących pojazdami⁶³¹

Zdaniem Rzecznika, sposób przeprowadzenia oceny skutków regulacji ustawy o kierujących pojazdami pod kątem możliwych do zaistnienia następstw o negatywnym oddziaływaniu społecznym był powierzchowny i nie uwzględnił rzeczywistego oddziaływania ustawy. Prawidłowo przeprowadzona ocena skutków regulacji jest jednym z najlepszych instrumentów analitycznych pozwalających na zidentyfikowanie następstw planowanych działań i ukierunkowanie ich w taki sposób, aby zapewniały lepszą jakość i efektywność prawa. Analiza skarg wpływających do Rzecznika wskazuje, że **ustawodawca nie uwzględnił wpływu nowych regulacji na trwające już procesy uzyskiwania prawa jazdy. Problem ten dotyczy zmiany wieku uprawniającego do otrzymania danej kategorii prawa jazdy. W skargach podnoszono także zarzut przepadku środków finansowych poniesionych na kurs przygotowawczy i egzamin na prawo jazdy. Skarżących pozbawiono bowiem prawnych możliwości zakończenia procesu ubiegania się o uprawnienia, za które wcześniej zapłacili.** Żaden z tych problemów nie został dostrzeżony na etapie dokonywania oceny skutków regulacji ustawy. W rezultacie negatywne konsekwencje regulacji ponoszą obywatele. Skargi dotyczyły także problemu niejednolitej praktyki wnoszenia opłat za egzamin na prawo jazdy, wynikającego z braku przepisów przejściowych w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego oraz stawek wynagrodzenia

⁶³¹ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.).

związanych z uzyskiwaniem uprawnień przez egzaminatorów⁶³². Rzecznik zwróciła się⁶³³ do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o podjęcie działań zmierzających do przestrzegania standardów demokratycznego państwa prawnego w dziedzinie legislacji, a tym samym zapewnienia skutecznej ochrony praw człowieka i obywatela.

Do chwili sporządzenia informacji Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi Ministra Infrastruktury i Rozwoju w przedmiotowej sprawie.

6. Zapewnienie odpowiedniej pomocy pokrzywdzonym w wypadkach komunikacyjnych i ich rodzinom

Wciąż aktualna jest problematyka zapewnienia odpowiedniej pomocy pokrzywdzonym w wypadkach komunikacyjnych i ich rodzinom. Analiza zmian przepisów o ruchu drogowym, systemu kar pieniężnych i punktów karnych, które weszły w życie w ostatnim czasie skłania do wniosku, iż ustawodawca w wielu przypadkach zaostrzył odpowiedzialność za popełnienie wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, co ma przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa na drogach. Rzecznik zwróciła uwagę na kwestię ściągalności grzywien nałożonych w formie mandatu karnego i docelowego przeznaczenia kwot pozyskanych z tych grzywien. Ściąganie grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Grzywna ta stanowi dochód budżetu państwa, a gdy nałoży ją funkcjonariusz organu podległego władzom jednostki samorządu terytorialnego – stanowi dochód tej jednostki samorządu. W Polsce działa na rzecz ofiar wypadków komunikacyjnych wiele podmiotów, które niejednokrotnie udzielają bezpłatnej pomocy. Często jedynym źródłem ich finansowania są dotacje z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Rzecznik zwróciła się⁶³⁴ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie wprowadzenia stosownych zmian w prawie tak, aby określony procent wpływów z grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego, które stanowią dochody budżetu państwa i gmin, przekazywany był podmiotom

⁶³² Rozporządzenie z 16 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 78).

⁶³³ RPO-715580-V/13 z 31 grudnia 2013 r.

⁶³⁴ RPO-682110-II/11 z 27 sierpnia 2013 r.

świadczącym pomoc pokrzywdzonym w wypadkach komunikacyjnych i ich rodzinom, co mogłoby realnie wpłynąć na podniesienie efektywności takiej pomocy.

W opinii⁶³⁵ Ministra wprowadzenie nowych regulacji wydaje się zbędne z uwagi na funkcjonowanie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Ponadto ewentualne prace legislacyjne związane ze stosownymi zmianami w ustawie o drogach publicznych nie należą do kompetencji Ministerstwa.

7. Używanie nieoznakowanych pojazdów służbowych przez Inspekcję Ruchu Drogowego podczas kontroli ruchu drogowego

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem stosowania przez Inspekcję Transportu Drogowego nieoznakowanych pojazdów służbowych w celu kontroli naruszeń przepisów Prawa o ruchu drogowym. Jak wynika z otrzymywanych informacji, jest to zjawisko powszechne, chociaż obowiązujące przepisy przewidują stosowanie takich pojazdów w wyjątkowych przypadkach. Zdaniem Rzecznika ochrona bezpieczeństwa w ruchu lądowym, ochrona tak ważnych dóbr prawnych, jak życie i zdrowie uczestników ruchu czy ich mienia, jak również powstrzymywanie wszystkich uczestników ruchu przed naruszaniem przepisów ruchu drogowego, byłyby realizowane w większym stopniu wówczas, gdyby kontrola była prowadzona przez funkcjonariuszy posługujących się pojazdami oznakowanymi. Ponadto Rzecznik zwróciła uwagę, że przepis rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego⁶³⁶, wskazujący w sposób bardzo nieprecyzyjny przypadki, w których użycie pojazdów mechanicznych jest dopuszczalne, wykracza poza zakres delegacji do wydania rozporządzenia, zawartej w ustawie o transporcie drogowym⁶³⁷. Rzecznik zwróciła się⁶³⁸ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki

⁶³⁵ Pismo z 4 grudnia 2013 r.

⁶³⁶ Rozporządzenie z 10 kwietnia 2012 r. (Dz.U. poz. 402).

⁶³⁷ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1265, z późn. zm.).

⁶³⁸ RPO-723724-II/13 z 16 października 2013 r.

Morskiej o sposobność zmiany wspomnianego rozporządzenia, zmierzającej do wyłączenia możliwości używania przez Inspekcję Ruchu Drogowego w ramach kontroli czynności ruchu drogowego samochodów nieoznakowanych.

Minister poinformował⁶³⁹, że zastrzeżenia dotyczące stosowania przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego podlegają szczegółowej analizie prawnej w ramach resortu. W przypadku potwierdzenia nieścisłości w przepisach rozporządzenia, skutkujących nieprawidłowościami w zakresie oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego, resort podejmie prace nad uściśleniem przepisów tego rozporządzenia, aby wyeliminować występujące nieprawidłowości.

8. Zadania straży miejskiej w zakresie kontroli ruchu drogowego

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący wykładni i stosowania przepisów Prawa o ruchu drogowym określających zadania straży miejskiej w zakresie kontroli ruchu drogowego. W ocenie Rzecznika **art. 129b Prawa o ruchu drogowym jest mylnie interpretowany przez straż gminną (miejską), która na podstawie tego przepisu prowadzi czynności w sprawach o wykroczenia ujawnione przez stacjonarne urządzenie rejestrujące**. Przepis art. 129b ust. 4 wyraźnie stanowi, że strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz drogach krajowych w obszarze zabudowanym, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących w oznakowanym miejscu i określonym czasie, uzgodnionym z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) lub Komendantem Stołecznym Policji. Przepis ten jednoznacznie ogranicza straż gminną (miejską) w zakresie korzystania z urządzeń rejestrujących jedynie do ich niestacjonarnych (przenośnych) wersji oraz zainstalowanych w pojeździe.

⁶³⁹ Pismo z 20 listopada 2013 r.

Dokonywanie przez strażników czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących („fotoradary” oraz urządzenia rejestrujące przejazd na czerwonym świetle) należy uznać za działania naruszające prawa oraz wolności obywatelskie. W ocenie Rzecznika należy wyjaśnić kwestię niewłaściwej praktyki funkcjonariuszy straży miejskiej (gminnej) i ustalić jednolitą wykładnię przepisów w tym zakresie. Rzecznik zwróciła się⁶⁴⁰ do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister Infrastruktury i Rozwoju wyjaśnił⁶⁴¹, że zgodnie z brzmieniem art. 129b ust. 3 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym strażnicy gminni (miejscy), w ramach kontroli ruchu drogowego, są upoważnieni do używania urządzeń rejestrujących, z tym że w przypadku używania urządzenia zainstalowanego w pojeździe w czasie pracy urządzenia pojazd nie może znajdować się w ruchu. Przepis ten nie określa rodzajów urządzeń rejestrujących używanych przez strażników gminnych (miejskich). Mogą to być więc urządzenia zarówno stacjonarne, jak i przenośne albo zainstalowane w pojeździe. Natomiast przepis art. 129b ust. 4 Prawa o ruchu drogowym precyzuje zasady prowadzenia przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących. Przepisy dotyczące m.in. minimalnych odległości pomiędzy stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi oraz sposobów oznakowania i dokonywania pomiarów przez te urządzenia reguluje rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące⁶⁴². Z kolei przepisy ustawy o drogach publicznych stanowią, iż jednym z podmiotów uprawnionych do instalowania i usuwania stacjonarnych urządzeń rejestrujących jest straż gminna (miejska). Pogląd ministra został podzielony w orzecznictwie Sądu Najwyższego, stąd też Rzecznik odstąpiła od dalszego prowadzenia tej sprawy.

⁶⁴⁰ RPO-740426-XVIII/13 z 6 listopada 2013 r.

⁶⁴¹ Pismo z 11 grudnia 2013 r.

⁶⁴² Rozporządzenie z 14 marca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 366).

9. Obowiązek zapewnienia przez osoby niepełnosprawne, na potrzeby przeprowadzenia egzaminu na prawo jazdy, obecności tłumacza języka migowego

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw osób niepełnosprawnych”.

10. Zapewnienie przez osoby niepełnosprawne, na potrzeby egzaminu na prawo jazdy, pojazdu przystosowanego do posiadanej niepełnosprawności

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw osób niepełnosprawnych”.

22. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

A. Wykonywanie kar i środków karnych

1. Przepisy dotyczące orzekania zastępczej kary za karę ograniczenia wolności

Rzecznik zgłosiła⁶⁴³ udział w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych i przedstawiła następujące stanowisko: art. 10 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw⁶⁴⁴ – w zakresie, w jakim przewiduje, iż przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się również przy wykonywaniu orzeczeń, które stały się wykonalne przed dniem jej wejścia w życie – jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Wątpliwości Rzecznika natury konstytucyjnej budzi wprowadzenie z mocą wsteczną surowszych przepisów dotyczących orzekania zastępczej kary za karę ograniczenia wolności. Zaskarżony przepis narusza wynikającą z Konstytucji zasadę stosowania prawa względniejszego dla sprawcy, jak również zasadę niedziałania prawa wstecz. W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, będąca składnikiem demokratycznego państwa prawnego. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. W analizowanych przez Rzecznika sprawach skarżący mogli oczekiwać, że kara ograniczenia wolności zostanie zamieniona na karę grzywny, nie zaś na karę pozbawienia wolności.

Skarga konstytucyjna oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

⁶⁴³ RPO-749370-II/13 z 6 listopada 2013 r. i RPO-750257-II/13 z 13 listopada 2013 r., sygn. akt SK 62/13.

⁶⁴⁴ Ustawa z 16 września 2011 r. (Dz.U. Nr 240, poz. 1431).

2. Realizacja widzeń w jednostkach penitencjarnych

Sprawa sposobu realizacji widzeń była już przedmiotem wystąpienia⁶⁴⁵ Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości, który podzielił stanowisko, że stosowanie wszelkich barier podczas widzeń jest sprzeczne z treścią przepisu art. 105a § 5 k.k.w. Stwierdził ponadto, że widzenia powinny przebiegać w warunkach wynikających wprost z wykładni językowej tego przepisu, a ich łagodzenie lub obostrzenie może wynikać z konkretnych regulacji kodeksu.

Stosowana konstrukcja połączonych stołów, oddzielonych od siebie przezroczystymi przegrodami, nie odpowiada formie widzenia określonej w art. 105a § 5 k.k.w., który stanowi, że widzenia odbywają się pod nadzorem funkcjonariusza, w sposób umożliwiający bezpośredni kontakt skazanego z osobą odwiedzającą, przy oddzielnym stoliku. Zdaniem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej kwestionowany sposób udzielania widzeń nie narusza przesłanek określonych w przepisie art. 105a § 5 k.k.w. Dlatego też Rzecznik zwróciła się⁶⁴⁶ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań mających na celu zapewnienie udzielania pozbawionym wolności i ich rodzinom widzeń w warunkach określonych przez ustawodawcę.

Minister poinformował⁶⁴⁷, że z art. 105a § 5 k.k.w. wynika, że co do zasady widzenia odbywają się pod nadzorem funkcjonariusza, w sposób umożliwiający bezpośredni kontakt skazanego z osobą odwiedzającą, przy oddzielnym stoliku. Szczegółowe warunki i zasady odbywania widzeń podaje do wiadomości, w formie ogłoszenia, w miejscu dostępnym dla odwiedzających, dyrektor zakładu karnego. Uregulowanie dotyczące widzeń jest na tyle jednoznaczne, że odczytanie intencji ustawodawcy nie wymaga zastosowania dodatkowych metod interpretacji. Przegrody pomiędzy poszczególnymi stanowiskami tworzą pewną autonomiczną całość umożliwiającą prowadzenie swobodnej rozmowy, bez ingerencji innych osób. Najistotniejszym jest, aby takie widzenie odbywało się w sposób gwarantujący bezpośredni kontakt pomiędzy odwiedzającym a odwiedzanym.

W związku z takim stanowiskiem Rzecznik skierowała⁶⁴⁸ kolejne wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, zwracając uwagę, że w stanowisku

⁶⁴⁵ Informacja RPO za 2011 r., str. 209.

⁶⁴⁶ RPO-665148-II/11 z 3 stycznia 2013 r.

⁶⁴⁷ Pismo z 14 sierpnia 2013 r.

⁶⁴⁸ Pismo z 20 listopada 2013 r.

Ministra pominięto kwestię „oddzielności” stolików, przewidzianą w przepisie art. 105a § 5 k.k.w., która zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego oznacza „tworzącą pewną samodzielną całość”. Podkreśliła również, że problem ten powtarza się w różnych jednostkach penitencjarnych na terenie całego kraju.

W odpowiedzi⁶⁴⁹ Minister poinformował, iż w większości jednostek penitencjarnych widzenia realizowane są w taki sposób, aby istniała możliwość bezpośredniego kontaktu osadzonego z osobą odwiedzającą przy oddzielnym stoliku, a jedynie w 18 jednostkach penitencjarnych, z uwagi na ograniczenia powierzchniowe, sale widzeń wyposażone są w stoliki połączone. Więziennictwo w ramach istniejących możliwości finansowych, organizacyjnych i lokalowych dokonuje wszelkich możliwych starań w celu poprawy warunków widzeń, tak, aby odbywały się one w warunkach wynikających wprost z przepisu art. 105a § 5 k.k.w. tj. przy oddzielnym stoliku.

Sprawa będzie monitorowana przez Rzecznika w trakcie wizytacji jednostek penitencjarnych oraz w toku badania indywidualnych skarg w tym przedmiocie.

3. Zapewnienie osobom odbywającym karę pozbawienia wolności w celach jednoosobowych właściwych warunków korzystania z urządzeń sanitarnych

Wizytacje prowadzone w jednostkach penitencjarnych oraz wnioski wpływające do Rzecznika od osób pozbawionych wolności pokazywały, że problem niekrępującego korzystania z urządzeń sanitarnych w celach jednoosobowych dotyczy znacznej liczby osadzonych. W większości zakładów karnych i aresztów śledczych kąciki sanitarne w celach jednoosobowych nie posiadają nawet częściowej zabudowy. W opinii Rzecznika stan ten narusza prawo osadzonego do humanitarnego traktowania i poszanowania godności osobistej. W celach jednoosobowych urządzenia sanitarne powinny być osłonięte co najmniej w taki sposób, aby nie było możliwe zobaczenie osadzonego wykonującego czynności intymne w kąciku sanitarnym ani bezpośrednio przez osoby wchodzące do celi, ani przez wizjer. Natomiast w celach wieloosobowych tylko pełna i trwała zabudowa

⁶⁴⁹ Pismo z 11 grudnia 2013 r.

kącika sanitarnego, tj. od podłogi do sufitu, z zapewnieniem niezbędnej wentylacji grawitacyjnej oraz oświetlenia, oddzielnych dla węzła sanitarnego i celi mieszkalnej, daje gwarancję niekrępującego użytkowania urządzeń sanitarnych i jest zgodna z ideą humanitarnego wykonywania kary. Rzecznik zwróciła się⁶⁵⁰ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie działań w celu zapewnienia osobom umieszczonym w celach jednoosobowych właściwych warunków korzystania ze znajdujących się w celi mieszkalnej urządzeń sanitarnych, w myśl obowiązujących przepisów.

W odpowiedzi Dyrektor zapewnił⁶⁵¹, że problematyka dotycząca poprawy warunków bytowych w zakładach karnych i aresztach śledczych jest jednym z obszarów stałej kontroli i zainteresowania Służby Więziennej. Administracje zakładów karnych i aresztów śledczych podejmują szereg działań zmierzających do wprowadzenia rozwiązań, które w sposób komplementarny pozwolą godzić obowiązek zapewnienia przeciwdziałania występowaniu wypadków nadzwyczajnych, w tym zapewnienia bezpieczeństwa osobistego osobom przebywającym w jednostkach penitencjarnych, z koniecznością zagwarantowania intymności przy korzystaniu z urządzeń sanitarnych, uwzględniając również możliwości finansowe i uwarunkowania architektoniczne jednostek penitencjarnych.

Zagadnienie to jest przedmiotem stałej kontroli, zarówno w trakcie wizytacji jednostek penitencjarnych, jakie przeprowadzają pracownicy Biura RPO, jak i w toku badania indywidualnych skarg osadzonych.

4. Przestrzeganie praw „osadzonych niebezpiecznych”

Pracownicy Biura RPO przeprowadzili badania w 11 dużych zakładach karnych i aresztach śledczych dotyczące traktowania osadzonych, stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej. Są to tzw. „osadzeni niebezpieczni”. **W ocenie Rzecznika zmian legislacyjnych wymaga sposób weryfikacji decyzji o umieszczeniu w oddziale lub celi dla „osadzonych niebezpiecznych”.** W obowiązującym systemie prawnym brakuje przepisu, który wyraźnie nakazywałby obligatoryjne przeprowadzenie badań

⁶⁵⁰ RPO-682905-II/11 z 20 lutego 2013 r.

⁶⁵¹ Pismo z 26 marca 2013 r.

psychologicznych przed weryfikacją decyzji o przedłużeniu statusu niebezpiecznego. Należałoby również rozważyć możliwość obowiązkowego sporządzania opinii o osadzonym przez wychowawcę. Wprowadzone zmiany obligowałyby do rzetelnego zbadania występowania przesłanek kwalifikujących osadzonego do dalszego pobytu w oddziale lub celi dla niebezpiecznych. W przeważającej większości „osadzeni niebezpieczni” nie są poddawani wzmocnionym oddziaływaniom penitencjarnym przez naukę, pracę czy terapię, służącym w szczególności zmniejszaniu napięć emocjonalnych, ograniczaniu tendencji do zachowań agresywnych i autoagresywnych. Istotnym problemem jest również forma udzielania widzeń „osadzonym niebezpiecznym” z osobami bliskimi. Praktyka w tym zakresie jest niejednolita, natomiast obowiązujące przepisy wyraźnie stanowią, że widzenia mogą być udzielane w sposób uniemożliwiający bezpośredni kontakt z osobami odwiedzającymi, jeżeli zachodzi poważne zagrożenie bezpieczeństwa osób odwiedzających. W pozostałych przypadkach realizacja widzeń powinna przebiegać przy oddzielnym stole, w sposób umożliwiający bezpośredni kontakt skazanego z odwiedzającym. Rzecznik zwróciła się⁶⁵² do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie i rozważenie możliwości podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

W ocenie⁶⁵³ Ministra nie ma potrzeby podejmowania działań legislacyjnych w celu zmiany przepisów zawartych w aktach prawnych rangi ustawy czy rozporządzenia. Uwagi zawarte w wystąpieniu Rzecznika dotyczą w zasadzie jedynie nie do końca prawidłowej praktyki stosowanej w konkretnych jednostkach penitencjarnych. Mając na uwadze fakt, że niedopuszczalne są sytuacje, które wskazują na odmienną praktykę w różnych jednostkach penitencjarnych, zwrócono się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o jej ujednolicenie, z uwzględnieniem uwag zawartych w wystąpieniu Rzecznika.

Planowane jest kontynuowanie korespondencji w tym przedmiocie. Praktyka postępowania z osadzonymi niebezpiecznymi jest bowiem przedmiotem weryfikacji nie tylko w toku badania indywidualnych skarg, jakie wpływają od tej kategorii osób pozbawionych wolności, ale również w

⁶⁵² RPO-681171-II/11 z 22 lutego 2013 r.

⁶⁵³ Pismo z 21 marca 2013 r.

czasie wizytacji oddziałów przeznaczonych dla osadzonych niebezpiecznych. Po przeprowadzeniu wizytacji we wszystkich tego rodzaju oddziałach w Polsce, w Biurze RPO zostanie opracowany raport poświęcony postępowaniu z osadzonymi niebezpiecznymi.

5. Przepisy dotyczące kary umieszczenia w celi izolacyjnej

Do Rzecznika wpływały wnioski od osób pozbawionych wolności dotyczące przepisów regulujących karę umieszczenia w celi izolacyjnej. Zgodnie z ogólną zasadą zawartą w Kodeksie karnym wykonawczym za jedno przekroczenie wymierza się tylko jedną karę dyscyplinarną. W katalogu kar dyscyplinarnych występuje, jako kara samoistna, pozbawienie możliwości otrzymania paczek żywnościowych, na okres do 3 miesięcy. Autorzy wniosków uważają, że w przypadku wymierzenia im kary umieszczenia w celi izolacyjnej na okres do 28 dni, której jednym z elementów jest pozbawienie możliwości otrzymania paczki żywnościowej w kwartale następującym bezpośrednio po kwartale, w którym kara została wymierzona – karani są dwoma karami za jedno przekroczenie dyscyplinarne. Również w ocenie Rzecznika rozwiązanie przyjęte w kodeksie karnym wykonawczym jest niespójne. Jeżeli przyjąć, że ukaranego karą umieszczenia w celi izolacyjnej należy pozbawić także prawa otrzymania paczki żywnościowej, to zakaz ten powinien dotyczyć przede wszystkim okresu, na który wymierzona jest kara umieszczenia w celi izolacyjnej. Rzecznik zwróciła się⁶⁵⁴ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych w celu zmiany kwestionowanych przepisów.

Minister podzielił⁶⁵⁵ stanowisko wyrażone w wystąpieniu Rzecznika i poinformował, że w Ministerstwie Sprawiedliwości zostaną podjęte prace zmierzające do zmiany kwestionowanego rozwiązania. Nowelizacja powinna sprowadzać się do powiązania zakazu otrzymania paczki żywnościowej z okresem wykonywania kary umieszczenia w celi izolacyjnej.

Do końca 2013 r. nie wprowadzono stosownej zmiany przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, niemniej jednak projekt jego zmiany z dnia

⁶⁵⁴ RPO-704452-II/12 z 4 marca 2013 r.

⁶⁵⁵ Pismo z 29 marca 2013 r.

10 grudnia 2013 r., przedstawiony Rzecznikowi do zaopiniowania, uwzględnia treść tego wystąpienia.

6. Monitoring zachowania osób pozbawionych wolności

We wnioskach kierowanych do Rzecznika osoby pozbawione wolności podnosiły zarzut umieszczania ich w celach mieszkalnych wyposażonych w monitoring wizyjny. **Zasadniczym problemem jest umieszczanie osób pozbawionych wolności w celach monitorowanych bez podstawy prawnej.** W celach, w których kamery rejestrują obraz i dźwięk, umieszcza się osadzonych z uwagi na brak wolnych miejsc w innych pomieszczeniach mieszkalnych lub ze względu na konieczność zapewnienia właściwych warunków odbywania kary osadzonym o różnych grupach i podgrupach klasyfikacyjnych. Umieszczanie osadzonych w celi objętej monitoringiem, mimo braku kodeksowych przesłanek monitorowania ich zachowania, jest naruszeniem obowiązujących przepisów. Kolejny problem dotyczy niewydawania przez dyrektora jednostki penitencjarnej pisemnej decyzji o monitorowaniu zachowania osadzonego, w przypadku gdy istnieją przesłanki umieszczenia go w celi wyposażonej w kamery. Decyzja taka podlega kontroli sądowej, a także kontroli sędziego penitencjarnego oraz kontroli Dyrektora Generalnego i Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej. Z powyższą kwestią wiąże się problem braku jawności monitoringu zachowania osób pozbawionych wolności. Niejednokrotnie wnioskodawcy nie są informowani o decyzji dyrektora w przedmiocie poddania monitorowaniu ich zachowania oraz o jej przesłankach. Osadzeni nie zawsze mają też świadomość, że przebywają w niemonitorowanym obszarze, bowiem zamontowane w celi kamery sugerują, że ich zachowanie jest stale kontrolowane. Rzecznik zwróciła się⁶⁵⁶ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie wskazanych nieprawidłowości oraz zapewnienie ochrony praw osób pozbawionych wolności.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁵⁷ Rzecznika, iż w związku z sygnalizacją Rzecznika o możliwości pojawienia się w niektórych

⁶⁵⁶ RPO-696493-II/12 z 3 lipca 2013 r.

⁶⁵⁷ Pismo z 26 lipca 2013 r.

jednostkach penitencjarnych pewnych nieprawidłowości przy stosowaniu monitoringu, zwrócono się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o ich wyjaśnienie i podjęcie stosownych działań w tym zakresie. Jak wynika jednak z informacji nadesłanych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej w przypadku gdy istnieje konieczność umieszczenia osadzonego w celi monitorowanej, jest on o tym informowany. Natomiast w przypadku umieszczenia w takiej celi osadzonego, wobec którego nie podjęto decyzji o monitorowaniu, obraz i dźwięk są wyłączane.

W toku badania skarg indywidualnych w Biurze RPO uzyskano informację, iż w konsekwencji wystąpienia Rzecznika, Dyrektor Generalny SW przypomniał dyrektorom okręgowym SW o obowiązku wydawania decyzji przez dyrektora jednostki penitencjarnej o umieszczeniu konkretnego osadzonego w celi monitorowanej i możliwości zaskarżenia jej.

7. Ograniczenia w zakresie palenia tytoniu w zakładach karnych

Do Rzecznika wpływały skargi osób pozbawionych wolności dotyczące zakazu palenia tytoniu i używania papierosów elektronicznych w porze nocnej w oddziałach typu półotwartego. Zdaniem Rzecznika wprowadzony zakaz jest sprzeczny z przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych warunków używania wyrobów tytoniowych na terenie obiektów podlegających Ministrowi Sprawiedliwości oraz w środkach przewozu osób⁶⁵⁸. Zgodnie z rozporządzeniem osoby pozbawione wolności przebywające w zakładach karnych (aresztach śledczych) mają prawo do używania wyrobów tytoniowych w porze daytimej i porze nocnej: w aresztach śledczych i zakładach karnych typu zamkniętego – w wyznaczonych celach mieszkalnych oraz poza celami w miejscach i w czasie wyznaczonym przez kierownika jednostki; w zakładach karnych typu półotwartego i otwartego – poza celami mieszkalnymi, w miejscu i czasie wyznaczonym przez kierownika jednostki; w zakładach karnych typu półotwartego w przypadku zamknięcia cel w porze nocnej – w wyznaczonych celach mieszkalnych. W zakładach karnych typu półotwartego skazani łamią wprowadzony zakaz i używają artykułów tytoniowych w innych niż

⁶⁵⁸ Rozporządzenie z 20 czerwca 2011 r. (Dz.U. Nr 135, poz. 795).

wyznaczone do tego celu miejscach, np. w celi mieszkalnej. Rzecznik zwróciła się⁶⁵⁹ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia działań, które zapewnią skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności w zakładach karnych typu półotwartego, w których cele są otwarte przez całą dobę, możliwość używania wyrobów tytoniowych w porze nocnej.

Minister nie zgodził się⁶⁶⁰ z zastrzeżeniami przedstawionymi w wystąpieniu Rzecznika i poinformował, że na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych warunków używania wyrobów tytoniowych na terenie obiektów podlegających Ministrowi Sprawiedliwości oraz w środkach przewozu osób, można jednoznacznie stwierdzić, że na terenie zakładów karnych typu półotwartego i otwartego używanie wyrobów tytoniowych jest dopuszczalne tylko poza celami mieszkalnymi, w miejscach i w czasie wyznaczonym przez kierownika jednostki. Z uwagi na powyższe w różnych zakładach tego typu zarówno miejsca, jak i czas (w tym częstotliwość okresów w ciągu doby) mogą być odmiennie uregulowane. Możliwość, w zasadzie niekontrolowanego, palenia w celi przez osadzonych w zakładach typu zamkniętego oraz w innych typach zakładów, w przypadku zamknięcia cel, nie wynika z dania tym osadzonym szerszych praw, albowiem właśnie oni, przez zamknięcie cel, pozbawieni są takich uprawnień, jak osadzeni w jednostkach typu półotwartego i otwartego.

Wobec takiego stanowiska Ministra, Rzecznik nie ma podstaw do kontynuowania tej sprawy. W toku badania skarg indywidualnych, dotyczących tej problematyki, uwzględniane jest zatem stanowisko przedstawione przez Ministra Sprawiedliwości.

8. Wypełnianie druku potwierdzenia nadania korespondencji urzędowej przez osoby pozbawione wolności

W skargach kierowanych do Rzecznika osoby pozbawione wolności podnosiły zarzut dotyczący obowiązku wypełniania druku potwierdzenia nadania korespondencji urzędowej. W ocenie Rzecznika, w świetle obowiązujących przepisów dopuszczalna jest jedynie sytuacja, gdy osadzony dobrowolnie wypełnia druk potwierdzenia nadania korespondencji i zgłasza

⁶⁵⁹ RPO-702048-II/12 z 19 kwietnia 2013 r.

⁶⁶⁰ Pismo z 15 maja 2013 r.

się do funkcjonariusza Służby Więziennej, który po sprawdzeniu danych wydaje potwierdzenie przyjęcia korespondencji urzędowej. W sytuacji gdy osadzony nie ma wypełnionego druku nadania korespondencji, a chce dokonać wysyłki, przyjmujący korespondencję ma obowiązek wydać nadawcy potwierdzenie jej odbioru. **Skargi, które nadal wpływały w tej sprawie do Rzecznika pokazywały, że mimo iż z obowiązujących przepisów prawa nie wynika obowiązek wypełniania druków potwierdzenia nadania korespondencji urzędowej przez osadzonych, funkcjonariusze Służby Więziennej w poszczególnych jednostkach penitencjarnych kierują się wytycznymi Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, a tym samym nakładają na osadzonych taki obowiązek.** Rzecznik zwróciła się⁶⁶¹ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, a także o poinformowanie, na jakim etapie znajdują się zapowiadane prace legislacyjne mające na celu zmianę przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności⁶⁶².

W odpowiedzi poinformowano⁶⁶³ Rzecznika, że wytyczne⁶⁶⁴ Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w zakresie, w jakim nakładają obowiązek na osadzonych wypełniania druków potwierdzania odbioru korespondencji urzędowej, nie mają umocowania w przepisach rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności. W związku z tym zwrócono się do Dyrektora Generalnego SW o zmianę, zawartego w wytycznych stanowiska dotyczącego postępowania z korespondencją urzędową, a także wymagania od osadzonych wypełniania i przekazywania wraz z tą korespondencją druku pisemnego potwierdzenia.

W uzupełnieniu odpowiedzi, Minister poinformował⁶⁶⁵, że Zastępca Dyrektora Generalnego SW polecił Dyrektorom Okręgowym SW zapoznać podległych dyrektorów jednostek penitencjarnych ze stanowiskiem, iż przyjmujący korespondencję urzędową ma obowiązek wydać nadawcy

⁶⁶¹ RPO-702196-II/12 z 22 kwietnia 2013 r.

⁶⁶² Rozporządzenie z 25 sierpnia 2003 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1494).

⁶⁶³ Pismo z 14 maja 2013 r.

⁶⁶⁴ Wytyczne z 28 kwietnia 2010 r. nr DG-199/10.

⁶⁶⁵ Pismo z 7 czerwca 2013 r.

potwierdzenie odbioru i przestrzeganie w/w procedury postępowania w tej materii. Sprawa została zatem zakończona zgodnie z intencją Rzecznika.

9. Podmioty uprawnione do zmiany harmonogramu wykonywania kary w systemie dozoru elektronicznego

Rzecznik podjęła sprawę dotyczącą problemu rozbieżnej interpretacji przepisów ustawy o systemie dozoru elektronicznego⁶⁶⁶, w kontekście podmiotów uprawnionych do dokonywania zmian harmonogramu wykonywania kary w systemie dozoru elektronicznego. Rzecznik zwróciła uwagę na przepisy ustawy mówiące, że to sąd wydaje postanowienie o wykonywaniu kary w systemie dozoru elektronicznego oraz określa pierwszy harmonogram wykonywania tej kary, przy czym przedziały czasu w ciągu doby i w poszczególnych dniach tygodnia, w których skazany ma prawo się oddalić z miejsca stałego pobytu lub innego wskazanego miejsca, na okres nieprzekraczający 12 godzin dziennie, mogą zostać zmienione również przez sądowego kuratora zawodowego, jeśli przemawiają za tym szczególne okoliczności. Ponadto zabezpieczenia wprowadzone w Centrali Monitorowania w Biurze Dozoru Elektronicznego Centralnego Zarządu Służby Więziennej nie pozwalają pracownikowi Centrali na dokonanie zmiany harmonogramu. Tymczasem w opisanym w wystąpieniu sprawie sąd wymierzył karę porządkową pracownikowi Centrali Monitorowania za niewykonanie polecenia sędziego dotyczącego zmiany harmonogramu. W ocenie Rzecznika należałoby sprecyzować zasady postępowania w przypadku określania harmonogramu wykonywania kary w systemie dozoru elektronicznego oraz zmiany tego harmonogramu, ze wskazaniem podmiotów uprawnionych do dokonywania odpowiednich wpisów. Rzecznik zwróciła się⁶⁶⁷ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister wyjaśnił⁶⁶⁸, że sytuacja opisana w wystąpieniu miała charakter jednostkowy. W przedmiotowej sprawie doszło do wprowadzenia błędnej informacji do harmonogramu wykonywania kary, a następnie do sporu, kto ma wprowadzić do systemu sprostowanie błędu. Nie ulega wątpliwości, że

⁶⁶⁶ Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 142, poz. 960, z późn. zm.).

⁶⁶⁷ RPO-736362-II/13 z 11 lipca 2013 r.

⁶⁶⁸ Pismo z 16 września 2013 r.

obowiązkiem pracownika centrali monitorowania było wykonanie polecenia sądu. Polecenie to bowiem było dla niego wiążące zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego. Z informacji posiadanych przez Ministerstwo wynika, że rzadko dochodzi do podobnych nieporozumień pomiędzy organami uprawnionymi do wprowadzania danych do systemu Exigo. Z tego względu w ocenie Ministra nie zachodzi obecnie potrzeba wprowadzania w tej mierze jakichkolwiek regulacji prawnych.

Sprawa jest monitorowana przez Rzecznika. W przypadku stwierdzenia, iż podobne sytuacje się powtarzają, Rzecznik na nowo rozważy podjęcie dalszych działań w tej kwestii.

10. Usprawnienie systemu kierowania skazanymi do zakładów karnych położonych najbliżej miejsca zamieszkania ich rodzin

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg od osób skazanych oraz ich rodzin, w kwestii odbywania kary pozbawienia wolności w zakładach karnych położonych daleko od ich miejsca zamieszkania. **W wyniku nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego usunięto z dniem 1 stycznia 2012 r. z jego treści sformułowanie, iż skazany odbywa karę w zakładzie karnym położonym, w miarę możliwości, najbliżej jego miejsca zamieszkania. Wprowadzono jedynie dopuszczalność przeniesienia go do innego właściwego zakładu karnego, m.in. w przypadku ważnych względów rodzinnych.** Zmiana ta miała wpłynąć na bardziej racjonalne i uzasadnione względami resocjalizacyjnymi podejmowanie decyzji transportowych w przypadku rozpatrywania kolejnych próśb skazanych o zmianę jednostki penitencjarnej. Wnioskodawcy podnosili, że skazani odbywają karę pozbawienia wolności w znacznym oddaleniu od ich miejsca zamieszkania, a próśby w tym przedmiocie mogą być zrealizowane pozytywnie pod warunkiem, że w zakładzie karnym, do którego chcą być przetransportowani, jest wolne miejsce w momencie rozpoznania próśby. Zdaniem Rzecznika aktualna praktyka jest niewłaściwa. Utworzenie listy osób oczekujących na przetransportowanie do konkretnego zakładu karnego, położonego najbliżej miejsca zamieszkania sprzyjałoby respektowaniu prawa osadzonych do utrzymywania kontaktów z rodziną. Dyrektor Generalny Służby Więziennej

stwierdził jednak, że obowiązujący system kierowania do jednostek penitencjarnych sprawdził się i nie powinien być zmieniany. Tymczasem faktyczne odseparowanie skazanego od jego rodziny może stanowić istotny czynnik sprzyjający powrotowi do przestępstwa. Warto zauważyć, że obowiązujące przepisy jednoznacznie akcentują potrzebę wzmocnienia więzi rodzinnych. Rzecznik zwróciła się⁶⁶⁹ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister poinformował⁶⁷⁰, że po dniu 1 stycznia 2012 r. utrzymana została zasada realizacji przeniesienia do danej jednostki penitencjarnej na podstawie pozytywnie rozpatrzonej prośby, tj. zgody dyrektora jednostki penitencjarnej, do której skazany wnosi o przetransportowanie. Stworzenie mechanizmu ustalania kolejności transportów skazanych w oparciu o listy oczekujących na przetransportowanie w praktyce okazało się nieskuteczne. Brak wystarczającej liczby wolnych miejsc w jednostkach penitencjarnych, związany ze stale utrzymującym się wysokim zaludnieniem aresztów śledczych i zakładów karnych, a także ograniczone możliwości rozbudowy infrastruktury Służby Więziennej, która byłaby w stanie zapewnić wszystkie potrzeby odbywających karę pozbawienia wolności, stoją na przeszkodzie możliwości realizacji w szerszym, czy też pełnym zakresie wniosków skazanych o odbywanie kary pozbawienia wolności w zakładach karnych położonych najbliżej miejsca ich zamieszkania.

Ponieważ zagadnienie to jest nadal przedmiotem wielu skarg, jakie osoby pozbawione wolności kierują do Biura RPO, Rzecznik rozważa podjęcie dalszych działań w tej sprawie.

11. Zatrudnianie osób pozbawionych wolności

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzono analizę zagadnienia związanego z zatrudnianiem osadzonych podczas wykonywania kary pozbawienia wolności/tymczasowego aresztowania oraz po odbyciu kary. W wystąpieniu Rzecznik zwróciła uwagę na brzmienie przepisu art. 8 ust. 2 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności⁶⁷¹, który

⁶⁶⁹ RPO-692929- II/12 z 12 sierpnia 2013 r.

⁶⁷⁰ Pismo z 10 września 2013 r.

⁶⁷¹ Ustawa z 28 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 777, z późn. zm.).

umożliwia otrzymanie ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności, jednakże tylko podmiotom, które mają status przedsiębiorcy. Tymczasem w myśl art. 3 Kodeksu pracy pracodawcą jest jednostka organizacyjna, nawet ta nieposiadająca osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. **Obowiązujące przepisy umożliwiają zatem zatrudnianie osób pozbawionych wolności także u innych podmiotów niż tylko przedsiębiorcy, dlatego też ograniczenie możliwości wypłaty ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności do tych ostatnich, nie znajduje uzasadnienia.** Obecny kształt wspomnianej regulacji budzi wątpliwości, co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości. Wydaje się, że podmioty zatrudniające osoby pozbawione wolności, inne niż przedsiębiorcy, są dyskryminowane w zakresie uzyskiwania ryczałtu. Rzecznik zwróciła się⁶⁷² do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie potrzeby podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

Minister wyjaśnił⁶⁷³, że brak jest przesłanek do podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu rozszerzenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o pomoc w postaci ryczałtu z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy. Fundusz w swoim działaniu ma kierować się przede wszystkim dobrem osób pozbawionych wolności. Rekompensata finansowa dla podmiotów zatrudniających skazanych jest jedynie pewną zachętą do zatrudniania tej konkretnej kategorii osób, które znajdują się w niewątpliwie niełatwej sytuacji na rynku pracy. Zgodnie z ustawą o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, do otrzymania ryczałtu ze środków Funduszu uprawnieni są przedsiębiorcy zatrudniający osoby pozbawione wolności. Ograniczenie dla podmiotów niebędących przedsiębiorcą zastosowane jest wyłącznie do jednej z trzech form pomocy oferowanych w ramach Funduszu, gdyż inne formy takiej pomocy tj. pożyczka oraz dotacje mogą być przyznane tym podmiotom. Dopatrywanie się dyskryminacji w obowiązującym rozwiązaniu nie jest trafne. Żaden z podmiotów zatrudniających osoby pozbawione wolności nie jest, co do zasady, wykluczony z otrzymania pomocy z

⁶⁷² RPO-695870-VII/12 z 19 sierpnia 2013 r.

⁶⁷³ Pismo z 20 września 2013 r.

Funduszu. Fundacje mogą prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji ich celów. Zatem tylko od woli fundacji zależy, czy podejmując działalność gospodarczą uzyska status przedsiębiorcy oraz tym samym możliwość ubiegania się o rekompensatę w postaci ryczałtu z Funduszu. Zarówno fundacje, jak i większość pozostałych podmiotów zatrudniających osoby pozbawione wolności, niebędących przedsiębiorcami korzystają z nieodpłatnej pracy skazanych, co stanowić może – jak w przypadku ryczałtu dla przedsiębiorców – rekompensatę za zwiększone koszty zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

Nie podzielając w pełni z przedstawionej argumentacji Rzecznik zwróciła się do organizacji pozarządowych zainteresowanych tym zagadnieniem o zajęcie stanowiska. Jedna z organizacji wskazała, iż ryczałt jest bezzwrotną formą pomocy i przysługuje raz na trzy miesiące, zaś pożyczka jest zwrotną formą pomocy przysługującą po okresie rocznego zatrudnienia osoby pozbawionej wolności. O dotację można ubiegać się po dwuletnim okresie zatrudnienia ww. osób. Dla większości organizacji pozarządowych są to warunki, którym nie mogą sprostać. Obecnie nadesłane pisma są analizowane celem podjęcia dalszych kroków.

12. Zapobieganie przypadkom umieszczania osadzonych z niepełnosprawnością fizyczną w warunkach przeludnienia

Rzecznik otrzymywała skargi od osób niepełnosprawnych przebywających w jednostkach penitencjarnych, dotyczące umieszczania ich w warunkach przeludnienia. Ustawodawca kładzie szczególny nacisk na unikanie zgeneralizowanych oddziaływań wobec skazanych. **Niepełnosprawność jest natomiast przesłanką do jeszcze większego zindywidualizowania wykonywania wobec skazanego kary pozbawienia wolności.** Zadaniem organów władzy publicznej jest stworzenie właściwych warunków do realizacji programów wyrównywania szans osób niepełnosprawnych. Ich wdrożenie jest również zadaniem Służby Więziennej. Rzecznik zwróciła się⁶⁷⁴ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie stosownych działań, które zapobiegą przypadkom umieszczania w

⁶⁷⁴ RPO-727955-II/13 z 21 października 2013 r.

warunkach przeludnienia osadzonych z niepełnosprawnością fizyczną, którym należy zapewnić odpowiednią przestrzeń do poruszania się.

Dyrektor poinformował⁶⁷⁵, że Służba Więzienna na bieżąco prowadzi działania w celu zapewnienia osadzonym ustawowego prawa do 3 m² powierzchni mieszkalnej. Wszyscy osadzeni, w tym niepełnosprawni, zgodnie z obowiązującymi przepisami przy przyjęciu do aresztu śledczego lub zakładu karnego są badani przez lekarza, który wydaje zalecenia w kwestii dalszego postępowania np. umieszczenia w celi przystosowanej dla osób niepełnosprawnych, bezpłatnego zaopatrzenia w niezbędne protezy, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oraz wydaje inne zalecenia wynikające z ewentualnych ograniczeń stwierdzonych u osadzonego niepełnosprawnego. Pomimo istniejących barier architektonicznych w jednostkach penitencjarnych funkcjonują wyodrębnione cele dla osób niepełnosprawnych. Opisany w wystąpieniu przypadek przejściowego umieszczenia osadzonego w przeludnionej celi miał charakter incydentalny.

Sprawa będzie monitorowana pod kątem występowania dalszych przypadków umieszczania osób niepełnosprawnych ruchowo w jednostkach penitencjarnych, w warunkach przeludnienia.

13. Zasady konwojowania przez Policję osób pozbawionych wolności

W 2012 r. Rzecznik sygnalizowała⁶⁷⁶, że osoby pozbawione wolności konwojowane etapowo przez funkcjonariuszy Policji przebywały w Centralnym Punkcie Wymiany Osób Konwojowanych Etapowo w warunkach niezapewniających im humanitarnego traktowania. Rzecznik wskazała wówczas na pilną potrzebę zmiany tego stanu rzeczy poprzez podjęcie działań legislacyjnych, zmierzających do uregulowania sposobu postępowania z osobami konwojowanymi na poziomie aktów powszechnie obowiązującego prawa. Minister nie podzielił jednak tego stanowiska. We wrześniu 2013 r. pracownicy Biura RPO udali się do Centralnego Punktu Wymiany Osób Konwojowanych Etapowo. Przeprowadzone czynności wskazywały, że pomieszczenie nie spełnia wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie pomieszczeń

⁶⁷⁵ Pismo z 14 listopada 2013 r.

⁶⁷⁶ Informacja RPO za 2012 r., str. 199.

przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb, a osoby tam umieszczane nie mają możliwości korzystania z przysługujących im praw. Przede wszystkim nie rozwiązano problemu przeludnienia, nie zapewniając minimalnej powierzchni 3 m² przypadającej na osobę. Nie zmieniła się sytuacja w zakresie możliwości przygotowania przez osoby konwojowane posiłku oraz ciepłego napoju. Konwojowani nie byli informowani o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach. Rzecznik zwróciła się⁶⁷⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie niezwłocznych działań w celu zagwarantowania osadzonym respektowania ich praw i prosi o poinformowanie o decyzjach w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Minister powołał się⁶⁷⁸ przede wszystkim na stanowisko Komendy Głównej Policji, iż prowadzone aktualnie prace modernizacyjne mają na celu zwiększenie powierzchni Centralnego Punktu Wymiany Osób Konwojowanych Etapowo, a tym samym powiększenie powierzchni pokoi przypadającej na jedną osobę konwojowaną. Komenda Główna Policji poinformowała, że pomimo krótkotrwałego pobytu osób konwojowanych w Centralnym Punkcie mają one możliwość skorzystania z węzła sanitarnego, jak również spożycia posiłku, tj. suchego prowiantu wydanego na czas konwoju przez Służbę Więzienną. Jednocześnie poinformowano, że problematyka dotycząca usprawnienia funkcjonowania systemu konwojów etapowych, jak również warunków pobytu osób konwojowanych i osadzonych w Centralnym Punkcie Wymiany Osób pozostaje w stałym zainteresowaniu Kierownictwa Komendy Głównej Policji.

Zapowiedziane zmiany będą weryfikowane przez Rzecznika w 2014 r.

⁶⁷⁷ RPO-640895-II/10 z 25 listopada 2013 r.

⁶⁷⁸ Pismo z 31 grudnia 2013 r.

14. Przystosowanie jednostek penitencjarnych do potrzeb osób niepełnosprawnych

Rzecznik podjęła z urzędu sprawę dotyczącą przystosowania polskich jednostek penitencjarnych do potrzeb osób niepełnosprawnych. **W obowiązującym systemie prawa zakłady karne i areszty śledcze nie są zobligowane do zapewnienia niepełnosprawnym osadzonym odpowiednich warunków w jednostkach penitencjarnych, co stoi w sprzeczności z ratyfikowaną przez Polskę Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych.** Prawo budowlane⁶⁷⁹ nie zawiera definicji "obiektu użyteczności publicznej", co uniemożliwia w praktyce jednoznaczne określenie obiektów, do których ma zastosowanie obowiązek dostosowania obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych. Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶⁸⁰, wydane na podstawie Prawa budowlanego, wprowadzają definicję budynku użyteczności publicznej i budynku zamieszkania zbiorowego. Budynki zakwaterowania na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych zostały pozostawione poza zakresem pojęcia "obiekt użyteczności publicznej". Upoważnienie ustawowe uprawniało jedynie do określenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie. Nie upoważniało natomiast do określenia kategorii budynków, co do których nie można stosować ustawowych wymagań dotyczących dostosowania budynku do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ponadto przepisy rozporządzenia znacznie ograniczają prawa osób niepełnosprawnych przebywających w jednostkach penitencjarnych. Wprowadzają bowiem wyłączenia, na mocy których osoby niepełnosprawne mają utrudniony dostęp do pomieszczeń użytkowych, znajdujących się na innej kondygnacji, a także do placów spacerowych. Unormowania te naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Rzecznik zwróciła się⁶⁸¹ do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o zajęcie stanowiska w sprawie oraz rozważenie możliwości podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

⁶⁷⁹ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.).

⁶⁸⁰ Rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.).

⁶⁸¹ RPO-744194-II/IV/13 z 11 grudnia 2013 r.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź na wskazane wystąpienie.

B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

1. Umieszczanie nieletnich w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej

Rzecznik skierowała⁶⁸² wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich⁶⁸³ oraz § 34 rozporządzenia w zakresie w jakim odsyła do odpowiedniego stosowania § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z art. 95 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich⁶⁸⁴, art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem umieszczania nieletnich dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej. System izolacji nieletnich stworzony został na poziomie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Zaskarżone przepisy rozporządzenia zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, które nie zawiera umocowania do uregulowania w rozporządzeniu materii izolowania nieletniego ze względu na bezpieczeństwo i porządek w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich, a także kwestii proceduralnych dotyczących tej materii. Przepisy te są także niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, który stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W zakresie objętym wnioskiem przepisy rozporządzenia nie służą konkretyzacji norm ustawowych, lecz samodzielnie, bez dostatecznych wskazówek zawartych w ustawie, regulują materię izolowania nieletnich ze względu na bezpieczeństwo i porządek w zakładzie poprawczym lub schronisku dla

⁶⁸² RPO-724264-VII/13 z 22 lipca 2013 r.

⁶⁸³ Rozporządzenie z 17 października 2001 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 1359 z późn. zm.).

⁶⁸⁴ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, z późn. zm.).

nieletnich. **Zaskarżone przepisy rozporządzenia stanowią podstawę materialnoprawną do ograniczenia wolności nieletnich, poprzez ich izolację. Zgodnie z Konstytucją pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie.**

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Przedłużanie pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich

Na tle skarg kierowanych do Rzecznika wyłonił się problem przedłużania pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich. Okres pobytu nieletniego w schronisku przed skierowaniem sprawy na rozprawę nie może trwać dłużej niż 3 miesiące. Okres ten może być przedłużony z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, na czas nieprzekraczający dalszych 3 miesięcy. Sąd rodzinny orzeka wówczas na posiedzeniu. O terminie posiedzenia zawiadamia się strony i obrońcę nieletniego. Do chwili wydania wyroku w pierwszej instancji łączny pobyt nieletniego w schronisku dla nieletnich nie może być dłuższy niż rok. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek sądu prowadzącego sprawę, sąd okręgowy może przedłużyć ten okres na czas oznaczony. Ze skarg wpływających do Rzecznika wynika, że sądy rodzinne przyjmują, iż samo skierowanie sprawy do rozpoznania w postępowaniu poprawczym stanowi podstawę do przedłużenia pobytu nieletniego w schronisku, bez potrzeby orzekania o przedłużeniu pobytu. Niewydanie przez sąd postanowienia o przedłużeniu pobytu nieletniego w schronisku po skierowaniu sprawy na rozprawę do rozpoznania w postępowaniu poprawczym powoduje, że przedłużenie nie podlega zaskarżeniu. Ponadto jeżeli sąd orzekałby na posiedzeniu, to o terminie posiedzenia powinny być zawiadomione strony i obrońca nieletniego. Praktyka taka pozbawia strony i obrońcę tego uprawnienia, a w konsekwencji narusza prawo do obrony. **Brak precyzyjnych przepisów prowadzący do różnorodnej praktyki sądów nie może pozbawiać nieletnich praw zagwarantowanych im w Konstytucji.** Rzecznik zwróciła się⁶⁸⁵ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie wystąpienia z inicjatywą

⁶⁸⁵ RPO-714459-II/12 z 24 czerwca 2013 r.

legislacyjną zmierzającą do odpowiedniej nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Minister podzielił⁶⁸⁶ opinię, iż w aktualnym stanie prawnym przepis art. 27 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich nie gwarantuje w pełni ochrony praw nieletniego przed arbitralnym działaniem sądu w sytuacji skierowania sprawy nieletniego do rozpoznania w postępowaniu poprawczym. Umieszczenie w schronisku dla nieletnich jest w istocie pozbawieniem nieletniego wolności. Każdorazowe przedłużenie okresu jego odizolowania ponad okres wynikający z postanowienia o jego zastosowaniu bądź przedłużeniu, powinno być zatem przedmiotem stosownego orzeczenia sądu rodzinnego, które może być przedmiotem zaskarżenia. Minister Sprawiedliwości – po ustaleniu zakresu koniecznych zmian i ich kierunku – podejmie prace legislacyjne, mające na celu uwzględnienie uwag zgłoszonych przez Rzecznika.

C. Pobyt w miejscach zatrzymań

1. Przypadki zgonów osób doprowadzonych do wytrzeźwienia do Pomieszczeń dla Osób Zatrzymanych

Przypadki zgonów osób doprowadzonych do wytrzeźwienia do Pomieszczeń dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji (PdOZ) stanowią przedmiot zainteresowania Rzecznika już od dłuższego czasu⁶⁸⁷. Wobec likwidowania kolejnych izb wytrzeźwień oraz odmawiania przyjmowania osób nietrzeźwych przez szpitale, na Policję przenosi się ciężar odpowiedzialności za osoby doprowadzone do wytrzeźwienia. W ocenie Rzecznika osoba, której stan nietrzeźwości jest niedookreślony powinna zostać umieszczona w izbie wytrzeźwień. Tylko tam ma bowiem zapewnioną odpowiednią opiekę medyczną.

Nakładanie na Policję obowiązku sprawowania opieki nad osobami nietrzeźwymi jest problemem systemowym, wynikającym z braku regulacji ustawowej, która zobowiązywałaby jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia izb wytrzeźwień w miastach liczących powyżej 50 tys. mieszkańców. W praktyce izby wytrzeźwień funkcjonują jeszcze tylko w

⁶⁸⁶ Pismo z 22 lipca 2013 r.

⁶⁸⁷ Informacja RPO za 2011 r., str. 221, Informacja RPO z 2012 r., str. 214-215.

dużych miastach. W związku z takim stanem rzeczy, który utrzymuje się od kilku lat, izby wytrzeźwień powinny zostać zmodernizowane i przekształcone w wyspecjalizowane jednostki, które będą łączyć w sobie funkcje izby wytrzeźwień, ośrodka terapeutycznego i placówki pomagającej rodzinie. Rzecznik zwróciła się⁶⁸⁸ do Ministra Spraw Wewnętrznych o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister przedstawił⁶⁸⁹ stanowisko, zgodnie z którym osoby nietrzeźwe powinny być umieszczane w wyspecjalizowanych placówkach, które dysponują profesjonalnie przygotowanym personelem medycznym, zapewniającym całodobową opiekę, a także odpowiednim wyposażeniem. Pomieszczenia policyjne przeznaczone dla osób zatrzymanych warunków tych nie spełniają. W ocenie zarówno Komendy Głównej Policji, jak i Ministerstwa obecne rozwiązanie, umożliwiające umieszczanie osoby nietrzeźwej w PdOZ, powinno mieć charakter doraźny i funkcjonować jedynie do czasu utworzenia w całym kraju sieci wyspecjalizowanych placówek, które zapewniałyby odpowiednią pomoc osobom nietrzeźwym. Omawiana kwestia wymaga zmian systemowych, dlatego też Ministerstwo Spraw Wewnętrznych kontynuując podejmowane już działania skieruje do Ministra Zdrowia, Ministra Administracji i Cyfryzacji, Ministra Finansów oraz Rzecznika stosowne wystąpienie opisujące problematykę omawianą w ramach prowadzonych w resorcie prac.

W nawiązaniu do tej korespondencji, Minister Spraw Wewnętrznych poinformował⁶⁹⁰, iż od lutego 2011 r. w Ministerstwie trwały prace Międzyresortowego Zespołu ds. Poprawy Poziomu Opieki Świadczonej Osobom Nietrzeźwym. W ich toku przedstawiciele Policji wielokrotnie podkreślali potrzebę nowelizacji art. 39 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w zakresie obligatoryjności powoływania przez organy samorządu terytorialnego i organy powiatu izb wytrzeźwień albo placówek pokrewnych, w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców. Stąd w trakcie prac Zespołu opracowano modelową mapę rozmieszczenia placówek przystosowanych do przyjmowania osób w stanie nietrzeźwości w

⁶⁸⁸ RPO-690709-II/11 z 18 lipca 2013 r.

⁶⁸⁹ Pismo z 27 sierpnia 2013 r.

⁶⁹⁰ Pismo z 10 października 2013 r.

Polsce. Jako możliwe źródło finansowania tych placówek wskazano tzw. fundusz kapslowy (1% podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych) oraz środki pochodzące z grzywien za wykroczenia określone w art. 45² i art. 45³ ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Minister przedstawił również zgłoszone w trakcie prac Zespołu propozycje wprowadzenia określonych zmian legislacyjnych. Poinformował, iż zwrócił się do Ministrów – Administracji i Cyfryzacji, Zdrowia oraz Finansów o opinię na temat możliwości zmian legislacyjnych w kierunku opracowanym przez Międzyresortowy Zespół.

Tematyka ta pozostaje w stałym zainteresowaniu Rzecznika i korespondencja w tej materii będzie kontynuowana. Sprawy dotyczące zdarzeń nadzwyczajnych, do jakich dochodzi w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji, w szczególności zgony nietrzeźwych w tych pomieszczeniach, są systematycznie podejmowane przez Rzecznika z urzędu do badania.

2. Opieka nad osobami nietrzeźwymi w policyjnych Pomieszczeniach dla Osób Zatrzymanych

Wyniki wizytacji prewencyjnych dokonanych w latach 2008–2013 oraz analiza skarg i dokumentacji ze zdarzeń nadzwyczajnych w Pomieszczeniach dla Osób Zatrzymanych i izbach wytrzeźwień, prowadzi do wniosku, że policyjne Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych (PdOZ) nie są przygotowane do opieki nad osobami nietrzeźwymi. Nie zatrudniają przede wszystkim lekarza, który mógłby udzielić doraźnej profesjonalnej pomocy medycznej w przypadkach zagrożenia życia lub zdrowia osób trzeźwiejących. Istniejąca sytuacja, choć zgodna z przepisami, budzi zaniepokojenie ze względu na liczbę zgonów osób nietrzeźwych doprowadzonych do wytrzeźwienia w PdOZ (jak wynika z danych przekazanych przez Komendanta Głównego Policji, w 2012 r. w izbach tych miało miejsce 13 zgonów osób będących w stanie nietrzeźwości). Kształt obowiązujących przepisów powoduje, że organy samorządu terytorialnego z różnych względów, głównie finansowych, likwidują izby wytrzeźwień wiedząc, że w praktyce opiekę nad osobami nietrzeźwymi będzie musiała przejąć policja. Kwestia ta wymaga zmian systemowych tak, aby w kraju zaczęła funkcjonować sieć wyspecjalizowanych jednostek zapewniających

odpowiednią pomoc osobom nietrzeźwym. Niektóre z izb wytrzeźwień zostały przekształcone w nowoczesne ośrodki, które łączą w sobie funkcje izby wytrzeźwień, ośrodka terapeutycznego i placówki pomagającej rodzinie. Zdaniem Rzecznika źródłem finansowania takich nowoczesnych centrów powinny być opłaty za zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Koszty funkcjonowania izb wytrzeźwień można dodatkowo obniżyć poprzez nałożenie na organizatorów imprez masowych obowiązku zapewnienia opieki osobom nietrzeźwym podczas organizowanych imprez. Rzecznik zwróciła się⁶⁹¹ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o pilne podjęcie działań, które doprowadzą do proponowanych zmian systemowych.

⁶⁹¹ RPO-738421-VII/13 z 18 listopada 2013 r.

23. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Zawodowa służba wojskowa

1. Przestrzeganie praw obywatelskich i warunków służby żołnierzy w batalionie piechoty górskiej oraz pułku saperów

W październiku 2013 r. współpracownicy Rzecznika przebywali z wizytą w 22 batalionie piechoty górskiej oraz 1 pułku saperów, w celu sprawdzenia przestrzegania praw obywatelskich oraz zapoznania się z warunkami służby i szkolenia, a także najistotniejszymi problemami żołnierzy. Spore obawy wojskowych wzbudzają nowe struktury dowodzenia, które w najbliższym czasie mają wejść w życie (nastąpiło to z dniem 1 stycznia 2014 r.). Niosą one ze sobą zmiany w zakresie podporządkowania jednostki. Dodatkowy szczebel dowodzenia znacząco skomplikowałby możliwość szybkiego działania jednostki z uwagi na wydłużenie czasu podejmowania decyzji, co jest istotne zwłaszcza podczas akcji ratowniczych. Problemem utrudniającym realizację zadań jest funkcjonowanie prywatnych firm zajmujących się rozminowywaniem terenu. Ich praca ogranicza się do znalezienia niewybuchów i złożenia ich w jednym miejscu. Zasadniczą część zadania, czyli przewiezienie niewybuchów na poligon i detonację, wykonują saperzy z jednostki. Dużo problemów sprawiają dowódcom przepisy dotyczące kwalifikowania żołnierzy na kursy podoficerskie. Żołnierze zwracali uwagę na stan budynków koszarowych, brak hali sportowej, trudności z otrzymaniem umundurowania. Pilnego rozwiązania wymaga również kwestia transportu żołnierzy poszkodowanych podczas misji i hospitalizowanych w szpitalach cywilnych. Rzecznik zwróciła się⁶⁹² do Ministra Obrony Narodowej o przedstawienie stanowiska w poruszonych kwestiach.

W odpowiedzi Minister zamieścił⁶⁹³ obszerne wyjaśnienia do problemów podniesionych w wystąpieniu Rzecznika, tj. nowych struktur dowodzenia (zmiana podporządkowania), rozminowywania terenów przez firmy prywatne, kwalifikowania żołnierzy na kursy podoficerskie, powołania batalionów ratownictwa, infrastruktury koszarowej i szkoleniowej,

⁶⁹² 749808-III/13 z 18 listopada 2013 r.

⁶⁹³ Pismo z 16 stycznia 2014 r.

umundurowania, funkcjonowania Wojskowych Oddziałów Gospodarczych, transportu żołnierzy poszkodowanych podczas misji, kursów specjalistycznych dla żołnierzy kontraktowych, opieki zdrowotnej, warunków sanitarnych, nadużywania zwolnień lekarskich.

Odpowiedź wyjaśnia podniesione przez Rzecznika problemy z wizytacji jednostek wojskowych.

2. Zasady udzielania zwolnień od zajęć służbowych żołnierzom – honorowym dawcom krwi

Na tle skarg kierowanych do Rzecznika wyłonił się problem braku odpowiednich regulacji prawnych, umożliwiających uzyskanie przez żołnierza oddającego honorowo krew zwolnienia od zajęć służbowych na czas oznaczony przez stację krwiodawstwa w celu oddania krwi oraz na czas niezbędny do przeprowadzenia zleconych przez stację krwiodawstwa okresowych badań lekarskich, jeżeli nie mogą one być wykonane w czasie wolnym od służby. Żołnierze w takich sytuacjach zmuszeni są do korzystania z urlopów okolicznościowych. Zasady zwalniania od zajęć służbowych krwiodawców przewidują przepisy niektórych pragmatyk służbowych (np. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów czy rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie zakresu obowiązków oraz podstaw, zakresu i trybu udzielania zwolnień od zajęć służbowych funkcjonariuszy Straży Granicznej). Wprowadzenie w odniesieniu do żołnierzy zawodowych podobnych rozwiązań prawnych stanowiłoby wyraz wsparcia idei honorowego krwiodawstwa, mającego w środowisku wojskowych wieloletnią tradycję. Rzecznik zwróciła się⁶⁹⁴ do Ministra Obrony Narodowej o przedstawienie stanowiska w kwestii uregulowania omawianego problemu.

Minister podzielił⁶⁹⁵ stanowisko Rzecznika i zapowiedział, że w Ministerstwie zostaną podjęte kroki legislacyjne w celu nowelizacji ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, które uregulują kwestię

⁶⁹⁴ RPO-719142-III/12 z 27 marca 2013 r.

⁶⁹⁵ Pismo z 16 maja 2013 r.

zwolnienia od zajęć służbowych żołnierza zawodowego w celu oddania krwi oraz na czas niezbędny do przeprowadzenia zleconych przez stację krwiodawstwa okresowych badań lekarskich.

Stosowna zmiana regulacji prawnej została przewidziana w uchwalonej w dniu 24 stycznia 2014 r. ustawie o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o Biurze Ochrony Rządu, ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw. Ustawa została skierowana do Senatu.

B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych

1. Ochrona praw funkcjonariuszy Policji

a) Ograniczenia czasowe wznowienia postępowania dyscyplinarnego wobec policjanta

Ustawa o Policji⁶⁹⁶ przewiduje, że postępowania dyscyplinarnego nie wznowia się po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Oznacza to, że **nawet wówczas, gdy orzeczenie dyscyplinarne zawiera istotne wady prawne, po upływie wskazanego terminu nie ma możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego i uchylecia wadliwego orzeczenia. Okoliczność ta nabiera szczególnego znaczenia, gdy w wyniku wydania orzeczenia dyscyplinarnego nastąpiło wydalenie policjanta ze służby.** Czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, posiadający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej. Może więc zdarzyć się, że wcześniejsze orzeczenie dyscyplinarne będzie odmienne w zakresie orzekania o winie od późniejszego wyroku sądowego uniewinniającego policjanta. W omawianym zakresie nie ma możliwości stwierdzenia niezgodności z prawem ostatecznej decyzji o zwolnieniu policjanta ze służby.

⁶⁹⁶ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1686, z późn. zm.).

Stan ten, którego bezpośrednim źródłem jest przepis art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, uniemożliwia realizację konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej. Rzecznik zwróciła się⁶⁹⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych o analizę przedstawionych uwag, a w przypadku ich podzielenia, o podjęcie działań w celu dostosowania krytykowanego stanu prawnego do standardu konstytucyjnego.

Minister poinformował⁶⁹⁸, że z uwagi na sygnalizowane wątpliwości Komenda Główna Policji rozważa konieczność zmiany obowiązującej regulacji prawnej. W związku z powyższym decyzją⁶⁹⁹ Komendanta Głównego Policji został powołany zespół do opracowania założeń do projektu ustawy regulującej odpowiedzialność dyscyplinarną policjantów. Zespół ten będzie dążył do wypracowania rozwiązań dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów, które pozwolą na zabezpieczenie słusznego interesu służbowego, łączącego się z interesem społecznym oraz zapewnią możliwość dochodzenia roszczeń przez policjantów z tytułu niesłusznego ukarania, zwłaszcza jeżeli zostali uniewinnieni w postępowaniu karnym.

b) Pozostawanie w dyspozycji przełożonego policjantów zwalnianych i odwoływanych ze stanowiska

Podczas kontroli przestrzegania praw i wolności obywatelskich funkcjonariuszy Policji zasygnalizowany został problem nierówności w zakresie pozostawania w dyspozycji policjantów zwalnianych i odwoływanych z zajmowanych stanowisk służbowych. Zgodnie z treścią ustawy o Policji policjanta zwalnianego z dotychczas zajmowanego stanowiska służbowego można przenieść do dyspozycji przełożonego właściwego w sprawach osobowych, na okres poprzedzający powołanie lub mianowanie na inne stanowisko służbowe czy też zwolnienie ze służby, nie dłuższy niż 12 miesięcy. Rozwiązanie to dotyczy funkcjonariuszy mianowanych na stanowiska służbowe. Jednocześnie w odniesieniu do

⁶⁹⁷ RPO-632772-XVIII/12 z 29 maja 2013 r.

⁶⁹⁸ Pismo z 8 lipca 2013 r.

⁶⁹⁹ Decyzja z 20 maja 2013 r. nr 213.

policjantów powoływanych na stanowiska komendantów Policji ustawa wprowadza sześciomiesięczny termin pozostawania w dyspozycji. **Zastrzeżenia Rzecznika budzi różnicowanie okresów pozostawania w dyspozycji policjantów odwoływanych oraz zwalnianych ze stanowisk służbowych wynoszących odpowiednio 6 i 12 miesięcy.** Znacznie trudniej zaproponować odpowiednie stanowisko służbowe (zgodne z doświadczeniem i wyszkoleniem) odwołanemu komendantowi, aniżeli pozostałym funkcjonariuszom zwalnianym z zajmowanych stanowisk. Jest to o tyle niezrozumiałe, że inne pragmatyki służbowe nie różnicują okresów pozostawania w dyspozycji. Rzecznik zwróciła się⁷⁰⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister nie zgodził się⁷⁰¹ z wątpliwościami przedstawionymi w wystąpieniu Rzecznika i podkreślił, że sytuacja prawna policjanta zwolnionego z zajmowanego stanowiska oraz odwołanego z pełnionej funkcji jest odmienna. W przypadku zwolnienia z zajmowanego dotychczas stanowiska funkcjonariusz może być mianowany (ewentualnie powołany) zasadniczo wyłącznie na równorzędne lub wyższe stanowisko służbowe. Natomiast z uwagi na szczególny charakter powołania, które wiąże się ze sprawowaniem funkcji kierowniczych, powołanego policjanta nie dotyczy powyższa zasada. W przypadku policjantów zwalnianych z zajmowanego stanowiska oraz odwoływanych ze stanowiska wątpliwości może budzić zasadność stosowania konstytucyjnej zasady równości jako wzorca kontroli. Status prawny wspomnianych funkcjonariuszy jest bowiem odmienny. W szczególności, w przypadku powołania policjanta na stanowisko, z którym wiąże się pełnienie odpowiedzialnych funkcji kierowniczych organu Policji, powołany policjant, z uwagi na istotę powołania, winien liczyć się z możliwością odwołania z takiego stanowiska w każdym czasie. Powyższe różnicowanie charakteru zajmowanych stanowisk oraz podstawy pełnienia służby na określonych stanowiskach może mieć wpływ na sytuację policjanta po odwołaniu lub ewentualnym zwolnieniu, w szczególności może uzasadniać różnicowanie sytuacji policjantów pozostających w dyspozycji właściwego przełożonego.

⁷⁰⁰ RPO-729369-III/13 z 12 czerwca 2013 r.

⁷⁰¹ Pismo z 24 lipca 2013 r.

Kwestie te pozostają w zakresie zainteresowań Rzecznika. Rzecznik skoncentruje obecnie swoją uwagę na praktyce stosowania instytucji pozostawiania w dyspozycji policjantów zwalnianych i odwoływanych ze służby.

c) Przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny służby w Policji

Problematyka bezpieczeństwa i higieny służby w Policji była już przedmiotem wystąpienia⁷⁰² Rzecznika do Ministra Spraw Wewnętrznych. Rzecznik wskazał wówczas, że upoważnienie Komendanta Głównego Policji do określenia warunków bezpieczeństwa i higieny służby budzi wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją. Minister podzielił wątpliwości Rzecznika, wskazując, że problematyka ta nie jest uregulowana w sposób kompleksowy w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i zostanie podjęta przy okazji nowelizacji pragmatyk służbowych. Niestety, problem poruszony w wystąpieniu nie został rozwiązany. Zdaniem Rzecznika zarządzenie Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz organizacji służby bhp w Policji⁷⁰³ koliduje z wykonywaniem przez policjantów szczegółowych obowiązków określonych ustawą o Policji. Akt wewnętrzny, jakim jest zarządzenie KGP, nakazuje do określenia zadań i uprawnień służby bhp stosować przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy⁷⁰⁴, a jednocześnie zabrania stosowania przepisu tego rozporządzenia, który stanowi o zakazie obciążania służby bhp innymi zadaniami. **W obecnym stanie prawnym przełożeni przestrzegający zarządzenia Komendanta Głównego Policji mogą narazić się na uwagi Państwowej Inspekcji Pracy, natomiast jeśli zastosują się do zakazu zawartego w rozporządzeniu, mogą spotkać się z zarzutem nieprzestrzegania przepisów zarządzenia.** Rzecznik zwróciła się⁷⁰⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

⁷⁰² Informacja RPO za 2012 r., str. 229

⁷⁰³ Zarządzenie z 24 sierpnia 2004 r. (Dz.Urz. Nr 916, poz. 98).

⁷⁰⁴ Rozporządzenie z 2 września 1997 r. (Dz.U. Nr 109, poz. 704, z późn. zm.).

⁷⁰⁵ RPO-730914-III/13 z 18 października 2013 r.

Minister podtrzymał⁷⁰⁶ stanowisko wyrażone w odpowiedzi na poprzednie wystąpienie Rzecznika, w którym wskazał na potrzebę uregulowania problematyki ochrony bezpieczeństwa i zdrowia funkcjonariuszy podczas służby na poziomie aktów rangi ustawowej. Podzielił wątpliwości Rzecznika w zakresie uregulowania zawartego w zarządzeniu Komendanta Głównego Policji. Dotyczy ono szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz organizacji służby bhp w Policji w kontekście rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy. W związku z powyższym zostały podjęte działania mające na celu dokonanie zmian obowiązujących przepisów prawa w ustawie o Policji w przedmiotowym zakresie.

Rządowe prace nad stosownym projektem ustawy nie zostały jeszcze zakończone. Rzecznik monitoruje stan prac legislacyjnych w tym zakresie.

d) 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 funkcjonariuszką Policji

Wniosek⁷⁰⁷ Rzecznika skierowany do Trybunału Konstytucyjnego 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 funkcjonariuszką Policji nie został rozpoznany.

W dniu 5 czerwca 2013 r. ogłoszone zostało w Dzienniku Ustaw nowe rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów⁷⁰⁸. Kwestionowany przez Rzecznika w niniejszej sprawie przepis utracił moc obowiązującą. Mając na uwadze zmianę stanu prawnego realizującą konstytucyjne standardy, Rzecznik cofnęła wniosek i wniosła o umorzenie postępowania.

Postanowieniem⁷⁰⁹ z dnia 13 listopada 2013 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tej sprawie.

⁷⁰⁶ Pismo z 22 listopada 2013 r.

⁷⁰⁷ Informacja RPO za 2012 r., str. 219.

⁷⁰⁸ Rozporządzenie z 14 maja 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 644).

⁷⁰⁹ Sygn. akt U 6/12.

2. Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Więziennej

a) Brak przepisów określających zasady ustalania stopnia uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy Służby Więziennej

W skargach kierowanych do Rzecznika sygnalizowany był problem braku przepisów, które określałyby sposób czy zasady ustalania stopnia uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy Służby Więziennej albo zawierały ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia regulującego tę tematykę. Oznacza to, że ustawa o Służbie Więziennej⁷¹⁰ nie określa trybu wydawania przez komisje lekarskie podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych orzeczeń ustalających stopień uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy Służby Więziennej. **Istniejąca luka prawna negatywnie wpływa na prawa i wolności obywatelskie funkcjonariuszy Służby Więziennej, którzy wskutek wypadku pozostającego w związku z pełnieniem służby albo wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami bądź też warunkami służby doznali uszczerbku na zdrowiu lub ponieśli szkodę w mieniu.** Rzecznik zwróciła się⁷¹¹ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia regulacji prawnej, która umożliwiłaby wypłatę funkcjonariuszom Służby Więziennej jednorazowych odszkodowań za wypadki powstałe podczas pełnienia służby albo wskutek chorób powstałych w związku ze szczególnymi właściwościami czy warunkami służby.

Minister poinformował⁷¹², że uregulowanie przedmiotowej kwestii wymaga zmiany ustawy o Służbie Więziennej. Propozycja stosownej nowelizacji tejże ustawy została zgłoszona przez Ministra Sprawiedliwości i znalazła się w projekcie⁷¹³ ustawy o świadczeniu odszkodowawczym przysługującym w razie wypadków i choroby pozostających w związku ze służbą. W projekcie tym przewiduje się nowelizację art. 118 ustawy o Służbie Więziennej przez dodanie przepisu stanowiącego podstawę do wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia w sprawie wykazu norm oceny procentowej uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy, mając na względzie

⁷¹⁰ Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 523, z późn. zm.).

⁷¹¹ RPO-726626-III/13 z 10 lipca 2013 r.

⁷¹² Pismo 22 lipca 2013 r.

⁷¹³ Druk sejmowy nr 1499.

aktualny stan wiedzy medycznej. Prace legislacyjne nad tym projektem znajdują się w finalnym stadium.

3. Ochrona praw pracowników agencji ochrony

a) *Badania lekarskie i psychologiczne pracowników ochrony*

W trakcie badania sprawy dotyczącej przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych dla osób posiadających licencje pracownika ochrony fizycznej pojawiły się wątpliwości w zakresie podstawy prawnej dla ich prowadzenia, a także w sprawie pobierania opłat za wydanie licencji pracownika ochrony. Z dniem 9 marca 2013 r. utraciły moc przepisy rozporządzeń: Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wydanie licencji oraz posiadających licencję pracownika ochrony fizycznej⁷¹⁴, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i trybu wnoszenia opłaty za wydanie licencji pracownika ochrony⁷¹⁵ oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zakresu wiadomości obowiązujących na egzaminie dla pracowników specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, którzy uzyskali świadectwa potwierdzające zdanie egzaminu z zakresu znajomości pełnienia służby strażniczej z bronią⁷¹⁶. Brak rozporządzeń uniemożliwia wykonywanie przez Policję zadań z zakresu realizacji ustawy o ochronie osób i mienia⁷¹⁷, w szczególności weryfikację stanu zdrowia fizycznego i psychicznego pracowników ochrony, a także wydanie licencji pracownika ochrony. Wątpliwości Rzecznika w tym kontekście wzbudził komunikat na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia, zgodnie z którym do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, przeprowadzanie badań lekarskich i psychologicznych pracowników ochrony będzie odbywać się na zasadach określonych w przepisach obowiązujących do dnia 8 marca 2013 r. Zdaniem Rzecznika komunikat ten jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą legalizmu i stanowi błędną próbę przedłużenia obowiązywania rozporządzenia, które

⁷¹⁴ Rozporządzenie z 23 marca 1999 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 299).

⁷¹⁵ Rozporządzenie z 22 lipca 1998 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 627).

⁷¹⁶ Rozporządzenie z 7 sierpnia 1998 r. (Dz.U. Nr 113, poz. 732).

⁷¹⁷ Ustawa z 22 sierpnia 1997 (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.).

utraciło moc prawną. Rzecznik zwróciła się⁷¹⁸ do Ministra Zdrowia o pilne podjęcie prac związanych z wydaniem nowego rozporządzenia.

Minister poinformował⁷¹⁹, że prace legislacyjne nad rozporządzeniem w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o uzyskanie licencji oraz posiadających licencję pracownika ochrony znajdują się obecnie na zaawansowanym etapie. Projekt rozporządzenia, uwzględniający uwagi zgłoszone w ramach zakończonych już konsultacji społecznych i uzgodnień zewnętrznych, oczekuje na uzyskanie zgody Rządowego Centrum Legislacji na zwolnienie z obowiązku rozpatrzenia go na posiedzeniu Komisji Prawniczej. Z chwilą uzyskania takiej zgody rozporządzenie zostanie skierowane do podpisu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Finansów, jako właściwych do podpisania „w porozumieniu” z Ministrem Zdrowia. Minister Zdrowia zapewnił, że dokłada wszelkich starań, by przedmiotowe rozporządzenie weszło w życie w jak najkrótszym terminie.

Z dniem 1 stycznia 2014 r. weszły w życie przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wpis lub posiadających wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej⁷²⁰, poprzedzone przepisami rozporządzenia w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wydanie licencji lub posiadających licencję pracownika ochrony fizycznej⁷²¹, które utraciło moc z dniem 1 stycznia 2014 r. w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie zawodu⁷²².

C. System emerytalny służb mundurowych

1. Wypłata świadczenia emerytalnego za okresy wsteczne w warunkach, gdy emerytura nie mogła być doręczona z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 lutego 2013 r. orzekł⁷²³ niezgodność przepisu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy

⁷¹⁸ RPO-727838-III/13 z 4 kwietnia 2013 r.

⁷¹⁹ Pismo z 29 kwietnia 2013 r.

⁷²⁰ Rozporządzenie z 19 grudnia 2013 r. (Dz.U. poz.1715).

⁷²¹ Rozporządzenie z 23 lipca 2013 r. (Dz.U. poz.885).

⁷²² Ustawa z 13 stycznia 2013 r. (Dz.U. poz.829).

⁷²³ Sygn. akt P 14/11.

Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin z konstytucyjną zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Niezgodność stwierdzono w zakresie, w jakim wypłata emerytury jest wznawiana od miesiąca, w którym ustała przyczyna powodująca wstrzymanie jej wypłaty, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wnioski o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, w warunkach, gdy emerytura nie mogła być doręczona z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Z ustnego uzasadnienia wyroku wynika, że ustawodawca przy normowaniu zasad wypłaty emerytur nie uwzględnił standardów konstytucyjnych, w szczególności wymogów proporcjonalności ograniczenia danego prawa oraz zasadności ingerencji w konstytucyjne prawa podmiotowe i zasady sprawiedliwości społecznej. Regulacja o podobnej treści, nieprzewidująca możliwości wypłaty świadczenia za okresy wsteczne w warunkach, gdy emerytura nie mogła być doręczona z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, zawarta jest w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i członków ich rodzin. Zdaniem Rzecznika regulacja ta narusza standardy konstytucyjne powołane w powyższej sprawie (P 14/11). Rzecznik zwróciła się⁷²⁴ do Ministra Obrony Narodowej z wnioskiem o podjęcie stosownych zmian prawodawczych, związanych z usunięciem niekonstytucyjnej regulacji prawnej.

W odpowiedzi poinformowano⁷²⁵ Rzecznika, że celem wprowadzenia jednolitych rozwiązań w systemie służb mundurowych Departament Spraw Socjalnych Ministerstwa Obrony Narodowej wystąpił do Departamentu Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ze stosownym pismem. Niezwłocznie po otrzymaniu odpowiedzi z MSW podjęte zostaną prace legislacyjne związane z usunięciem niekonstytucyjnej regulacji prawnej.

9 stycznia 2014 r. wpłynął do Sejmu rządowy projekt⁷²⁶ ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich

⁷²⁴ RPO-725537-III/13 z 6 marca 2013 r.

⁷²⁵ Pismo z 13 maja 2013 r.

⁷²⁶ Druk sejmowy nr 2049.

rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, który ma na celu realizację wyroku⁷²⁷ Trybunału Konstytucyjnego.

2. Wydawanie zaświadczeń potwierdzających pełnienie służby w warunkach uzasadniających podwyższenie podstawy wymiaru emerytury policyjnej

Rzecznik skierowała⁷²⁸ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji (...) ⁷²⁹ w zakresie, w jakim nakłada na funkcjonariuszy konieczność wykazania okresów służby w warunkach „bezpośrednio” zagrażających życiu lub zdrowiu z przepisami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) ⁷³⁰, a także z Konstytucją.

Do Rzecznika wpływały skargi funkcjonariuszy Policji dotyczące wydawania zaświadczeń potwierdzających pełnienie służby w warunkach uzasadniających podwyższenie podstawy wymiaru emerytury policyjnej. Uprawnione organy albo w ogóle odmawiały wydania zaświadczenia o pełnieniu służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu albo wydawały zaświadczenie w niepełnym zakresie. Normy prawne wynikające z zakwestionowanego we wniosku przepisu – w zakresie, w jakim nakładają na ich adresatów konieczność wykazania okresów służby w warunkach „bezpośrednio” zagrażających życiu lub zdrowiu – wywołują wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z upoważnieniem ustawowym.

⁷²⁷ Sygn. akt P 14/11.

⁷²⁸ RPO-712621-III/12 z 15 listopada 2013 r., sygn. akt U 12/13

⁷²⁹ Rozporządzenie z 4 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (Dz.U. z 2005 r. Nr 86, poz. 734, z 2012 r., poz. 1205).

⁷³⁰ Ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2013 r. poz. 667, poz. 675).

Rozporządzenie nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu ustawowym. Rada Ministrów miała umocowanie do określenia w rozporządzeniu szczegółowych warunków podwyższania emerytury z tytułu pełnienia służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu. Upoważnienie ustawowe nie zawierało umocowania do przekształcenia ustawowego określenia „w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu” w stan „bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia”.

Wniosek Rzecznika oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

24. Ochrona praw cudzoziemców

1. Przeprowadzanie kontroli osobistej cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych lub aresztach w celu wydalenia

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika 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 areszcie w celu wydalenia⁷³¹ z art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach⁷³², art. 11 ust. 1 pkt 2 o Straży Granicznej⁷³³, 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.

Wyrokiem⁷³⁴ Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowany przez Rzecznika przepis został uznany za niezgodny z Konstytucją. Powyższy przepis traci moc obowiązującą z upływem 9 (dziewięciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP.

W związku z wyrokiem Trybunału Rzecznik zwróciła się do Komendanta Głównego SG z prośbą o poinformowanie, czy już na obecnym etapie rozważane były jakiegokolwiek zmiany w dotychczasowym funkcjonowaniu ośrodków strzeżonych i aresztów w celu wydalenia, które uwzględniałyby zapadłe rozstrzygnięcie. Z udzielonej przez Komendanta odpowiedzi wynikało, że w związku z omawianym wyrokiem, w celu ograniczenia kontroli osobistych do niezbędnego minimum, kierownikom ośrodków strzeżonych polecono przeprowadzać tego typu czynności wyłącznie w wyraźnie określonych sytuacjach.⁷³⁵

⁷³¹ Rozporządzenie z 26 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 190, poz. 1953).

⁷³² Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573, z późn. zm.).

⁷³³ Ustawa z 12 października 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.).

⁷³⁴ Wyrok TK z 29 października 2013 r., sygn. akt U 7/12.

⁷³⁵ RPO-714827-V/12 z 23 grudnia 2013 r.

2. Stosowanie detencji wobec cudzoziemców i warunki w ośrodkach strzeżonych

Rzecznik w dalszym ciągu koncentrowała się na krytycznej analizie przepisów prawa, regulujących zasady umieszczania i pobytu cudzoziemców w prowadzonych przez Straż Graniczną ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców. **Rzecznik po raz kolejny zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie dopuszczalności stosowania detencji wobec cudzoziemców, tak dorosłych, jak i dzieci, oraz panującego w ośrodkach strzeżonych reżimu.** Rzecznik powtórzyła przy tym swój postulat dotyczący ustanowienia całkowitego zakazu umieszczania w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców osób małoletnich oraz osób sprawujących nad nimi opiekę. Szczególną uwagę Rzecznik zwróciła na: brak w obowiązującym stanie prawnym alternatywnych wobec detencji środków zabezpieczających przebieg postępowania administracyjnego, w którym wobec cudzoziemca orzeczone może zostać wydalenie z terytorium Polski; konieczność wprowadzenia do projektowanej *ustawy o cudzoziemcach* wspomnianych wyżej środków alternatywnych, nie związanych z pozbawieniem wolności, których zastosowanie byłoby zasadą, a nie wyjątkiem w postępowaniu wobec cudzoziemców podlegających zatrzymaniu; istniejące ograniczenia w korzystaniu przez osadzonych cudzoziemców z prawa do spaceru, nakładany na cudzoziemców obowiązek sprzątanía pomieszczeń wspólnych w ośrodkach i typowo więzienną infrastrukturę tych placówek.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych powiadomił Rzecznika o pracach nad nową *ustawą o cudzoziemcach* oraz o planowanej zmianie obowiązujących w ośrodkach strzeżonych *porządków wewnętrznych*⁷³⁶. Projektowane zmiany uwzględniały część zgłaszanych przez Rzecznika postulatów.

Nowe, ujednolicone *porządki* wprowadzone zostały w ośrodkach strzeżonych w czerwcu 2013 r. W grudniu Rzecznik poprosiła Komendanta Głównego Straży Granicznej o wyjaśnienie, w jaki sposób *porządki* te wpłynęły na organizację czy funkcjonowanie ośrodków i jaki miały wpływ na sytuację osadzonych w tych placówkach cudzoziemców. Szczególną uwagę Rzecznik zwróciła przy tym na wprowadzoną w nowych *porządkach wewnętrznych* zasadę „otwartych drzwi”, która zapewnić powinna osadzonym

⁷³⁶ RPO-714827-V/12 i RPO-695531-V/12.

większą swobodę w poruszaniu się po terenie ośrodka i miała być, w ocenie Rzecznika, krokiem ku przekształceniu ośrodków strzeżonych w placówki o charakterze półotwartym. Z uzyskanej przez Rzecznika odpowiedzi wynikało, że nowe *porządki wewnętrzne* faktycznie złagodziły panujący w ośrodkach reżim. Zapewniły np. osadzonym możliwość swobodnego poruszania się po ośrodkach w godzinach od 6⁰⁰ do 21⁰⁰, zniosły obowiązek noszenia umundurowania przez funkcjonariuszy SG pełniących służbę w tych placówkach, a także zwolniły cudzoziemców z obowiązku sprzątania pomieszczeń wspólnych (tj. toalet, korytarzy czy świetlic). Odstąpiono także od organizowania codziennych zbiórek cudzoziemców i zrezygnowano z charakterystycznych dla miejsc detencji sygnałów dźwiękowych (np. gwizdków), informujących np. o pobudce czy ciszy nocnej.⁷³⁷

3. Abolicja dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie - podsumowanie

Rzecznik podsumowała przeprowadzoną w 2012 r. abolicję dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie. W wystąpieniach skierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik pozytywnie oceniła akcję abolicyjną. Niesformalizowany charakter 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 cudzoziemcach⁷³⁸, która wprowadziła abolicję, a także proste zasady jej stosowania zachęciły dużą liczbę cudzoziemców o nieuregulowanym statusie do złożenia wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt w Polsce. W tym zakresie abolicja okazała się skutecznym narzędziem przeciwdziałania wykluczeniu tej grupy osób. Zdaniem Rzecznika powinno to skłonić władze publiczne do stworzenia trwałego mechanizmu legalizacji pobytu w Polsce tych cudzoziemców, którzy z różnych przyczyn znaleźli się w szarej strefie, a których wydalenie z Polski byłoby dalece niezasadne lub godziłoby w prawa czy wolności człowieka. Rzecznik zwróciła jednocześnie uwagę, że aby mówić o pełnym sukcesie akcji abolicyjnej konieczne jest

⁷³⁷ RPO-714827-V/12z 23 grudnia 2013 r.

⁷³⁸ Ustawa z 28 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 191, poz.1133).

zapewnienie osobom, które skorzystały z abolicji, możliwości ubiegania się o kolejne zezwolenia pobytowe na możliwie najmniej sformalizowanych warunkach. W tym zaś zakresie Rzecznik dużą nadzieję pokłada w nowej ustawie o cudzoziemcach, która ma wejść w życie w połowie 2014 r.

Opinię Rzecznika, co do skuteczności akcji abolicyjnej podzielił Minister Spraw Wewnętrznych, który zwrócił uwagę, że projektowane przepisy nowej ustawy o cudzoziemcach upraszczają obowiązujące procedury w zakresie legalizacji pobytu i tworzą korzystniejsze warunki, jakie cudzoziemcy będą musieli spełnić, aby pozostać w Polsce. Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Ministra Spraw Wewnętrznych Rzecznik uznała sprawę abolicji z 2012 r. za zakończoną.⁷³⁹

4. Dostęp cudzoziemców do edukacji

Rzecznik finalizowała badania nad dostępem dzieci cudzoziemców do edukacji w Polsce. Oceniając stopień realizacji prawa do nauki w przypadku małoletnich cudzoziemców Rzecznik koncentrowała się w szczególności na: organizacji nauczania i zajęciach prowadzonych w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy; przyjmowaniu dzieci cudzoziemskich do szkół; kwalifikowaniu małoletnich na odpowiedni poziom nauczania; realizowanym przez szkoły programie nauczania; realizacji prawa do dodatkowej nauki języka polskiego; dostępie do wsparcia i pomocy ze strony asystenta kulturowego; sposobie organizacji zajęć edukacyjnych w ośrodkach strzeżonych; zaangażowaniu szkół w proces nauczania dzieci przebywających w tych ośrodkach, czy też sposobie finansowania nauki prowadzonej w placówkach detencyjnych.

Istotnym elementem badań było seminarium eksperckie pn. „Dostęp dzieci cudzoziemców do edukacji w Polsce – prawo i praktyka”, które odbyło się w Biurze RPO w dniu 15 lutego 2013 r. Udział wzięli w nim przedstawiciele wybranych szkół podstawowych i gimnazjów uczących małoletnich cudzoziemców oraz reprezentanci właściwych dla tych szkół kuratoriów oświaty. W dniach 18 i 19 marca ubiegłego roku przeprowadzona została ostatnia z zaplanowanych w ramach badań wizytacja, poświęcona

⁷³⁹ RPO-667500-V/11 Z 13 czerwca 2013 r.

nauczaniu małoletnich cudzoziemców w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców w Kętrzynie. Raport Rzecznika pt. „Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji”, w którym przedstawione zostały wyniki omawianych badań, ukazał się w grudniu 2013 r.⁷⁴⁰ Promocja raportu planowana jest na początek 2014 r.

5. Rekordowa liczba wniosków o nadanie statusu uchodźcy

Urząd do Spraw Cudzoziemców przyjął rekordową liczbę wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Do końca września ubiegłego roku złożonych zostało bowiem ponad 13 tysięcy takich wniosków. Mając to na uwadze, Rzecznik zwróciła się do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z pytaniem, czy Urząd ten jest przygotowany do przyjęcia i rozpatrzenia takiej liczby aplikacji. Rzecznik poprosiła przy tym o wskazanie, jaki jest obecnie przybliżony czas oczekiwania na załatwienie sprawy o nadanie statusu uchodźcy. Wyraziła także zaniepokojenie, czy wzmożony napływ osób starających się o ochronę w Polsce nie wpłynie negatywnie na dostępność i jakość pomocy socjalnej, świadczonej tym osobom w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Obecnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź Szefa Urzędu.⁷⁴¹

⁷⁴⁰ Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 12, Warszawa 2013 r.

⁷⁴¹ RPO-756146-V/13 z 23 grudnia 2013 r.

25. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

1. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw mniejszości romskiej

Rzecznik szczególną uwagę poświęca sytuacji, w jakiej znajduje się społeczność romska. Rzecznik dostrzega przy tym wiele pozytywnych zmian, wynikających głównie z dużej aktywności organizacji i środowisk romskich oraz wykorzystania środków pochodzących z Programu na rzecz społeczności romskiej. Z drugiej jednak strony Rzecznik z przykrością zauważa, że część problemów, z jakimi styka się ta społeczność, od wielu już lat pozostaje nierozwiązana. Romowie, zwłaszcza należący do grupy Bergitka Roma, nadal egzystują w skrajnym ubóstwie, na marginesie życia społecznego i bez realnych możliwości poprawy swojej sytuacji bytowej. Potwierdziły to wizytacje przeprowadzone przez pracowników Biura RPO na terenie osiedli romskich w Koszarach k. Limanowej, Maszkowicach, Ochotnicy Górnej, Krośnicy, Czarnej Górze i Zadziale k. Szaflar. Ustalenia z tych wizytacji przedstawione zostały w osobnym raporcie⁷⁴².

Zdaniem Rzecznika **wyniki wizytacji poddały w wątpliwość to, czy jednostki samorządu terytorialnego są w stanie samodzielnie i we własnym zakresie udźwignąć problem poprawy warunków socjalno-bytowych, w jakich żyje społeczność romska.** Sama możliwość skorzystania przez władze samorządowe ze środków pochodzących z Programu na rzecz społeczności romskiej nie wydaje się przy tym wystarczająca w sytuacji, gdy po pierwsze, wysokość tych środków jest ograniczona, a po drugie, wyłącznie od decyzji władz lokalnych zależy, czy wystąpią z jakimkolwiek wnioskiem o uruchomienie tych środków i jakich prac wniosek taki będzie dotyczył. W ocenie Rzecznika konieczne wydaje się stworzenie osobnego, kompleksowego programu, niezależnego od Programu na rzecz społeczności romskiej, którego celem byłoby wyłącznie zaplanowanie i sfinansowanie procesu poprawy warunków mieszkaniowo – bytowych na osiedlach romskich na terenie całej Polski.

Wizytacje stanowiły jedynie wstęp do dalszych działań Rzecznika na rzecz poprawy sytuacji socjalno-bytowej społeczności romskiej w Polsce. W

⁷⁴² RPO-749844-V/13 z 7 października 2013 r.

2014 r. działania te koncentrować się będą na stworzeniu wspomnianego wyżej programu.

Wyzwaniem nadal pozostaje zapewnienie dzieciom narodowości romskiej należytego i wolnego od dyskryminacji dostępu do edukacji oraz stworzenie im szansy równego startu w nauce. W tym zakresie aktualne pozostają zatem wielokrotnie zgłaszane przez Rzecznika postulaty dotyczące zapewnienia dzieciom dostępu do kształcenia przedszkolnego i pozaszkolnego, realizującego rozszerzony program nauczania języka polskiego. Jednocześnie przeciwdziałać należy wszelkim próbom kwalifikowania dzieci narodowości romskiej do nauczania specjalnego wyłącznie z powodu trudności adaptacyjnych czy niewystarczającej znajomości języka polskiego, jak również planom tworzenia w szkołach klas czy oddziałów przeznaczonych wyłącznie dla Romów.

O tym, że problem klas romskich pozostaje aktualny, świadczyć może m.in. badany przez Rzecznika przypadek Szkoły Podstawowej w Poznaniu. Do Biura RPO dotarły sygnały, że w szkole tej planowane jest utworzenie klasy wyłącznie dla dzieci romskich, którym z powodu wieku lub braku należytej znajomości języka polskiego trudno jest odnaleźć się w klasach ogólnych. Jakkolwiek klasa taka, zgodnie z założeniem, działać miała jedynie w roku szkolnym 2013/2014, w piśmie skierowanym do władz oświatowych Rzecznik przedstawiła opinię, że umieszczanie dzieci romskich w odrębnej klasie jest rozwiązaniem dalece nieodpowiednim. Rzecznik przypomniała, że obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie dzieciom należytego i równego dostępu do edukacji, a funkcjonowanie klas romskich grozi jedynie pogłębianiem marginalizacji uczniów romskich. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi pomysł utworzenia takiej klasy przedstawiony został jako rozwiązanie tymczasowe, mające na celu włączenie grupy uczniów pochodzenia romskiego do systemu powszechnej edukacji. Z takim podejściem Rzecznik się jednak nie zgadza. Negatywne doświadczenia związane z klasami romskimi, jakie istniały jeszcze w 2011 r. wskazują bowiem, że tworzenie takich klas samo w sobie może stygmatyzować dzieci narodowości romskiej i naraża je na dyskryminację⁷⁴³.

⁷⁴³ RPO-749519-V/13 z 4 października 2013 r.

Nadal niestety zdarza się, że funkcjonujące w społeczeństwie negatywne stereotypy na temat mniejszości romskiej przejawiają się w aktach wandalizmu czy wręcz czynnej agresji skierowanej przeciwko Romom. Takie przypadki budzą szczególny niepokój Rzecznika. Zgodnie z ugruntowaną już praktyką, niezwłocznie po tym, jak Rzecznik otrzyma jakikolwiek sygnał o podobnym zdarzeniu, występuje do władz samorządowych i właściwego komendanta Policji z prośbą o ocenę, w jaki sposób dane zdarzenie wpływa na porządek i bezpieczeństwo publiczne, a w szczególności jaki ma wpływ na położenie lokalnej społeczności romskiej. Tego typu działania Rzecznik podjęła między innymi w sprawie brutalnej napaści na rodzinę romską, zamieszkującą w jednej z łódzkich dzielnic, do której doszło w październiku ubiegłego roku. Napaści dokonało kilkunastu mężczyzn, uzbrojonych w kije bejsbolowe i pochodnie, co świadczyć może o tym, że akcja ta została wcześniej zaplanowana i przygotowana, a grupa sprawców działała w sposób zorganizowany. Podobną interwencję Rzecznik przeprowadziła w sprawie akcji internautów, skierowanej przeciwko Romom z Andrychowa. Akcja ta skupiała się wokół profilu utworzonego na jednym z internetowych portali społecznościowych, na którym pojawiały się wpisy sugerujące usunięcie rodzin romskich z centrum Andrychowa, a także nawołujące do aktów agresji przeciwko Romom.⁷⁴⁴

2. Interwencje Rzecznika w sprawach Romów pochodzących z państw członkowskich UE

Na tle dotychczasowej działalności Rzecznika na rzecz ochrony praw społeczności romskiej precedensowy charakter miała sprawa dotycząca planowanego przez władze Wrocławia wysiedlenia rumuńskich Romów z dwóch obozowisk. Oba obozowiska znajdują się na terenie publicznym, należącym do gminy Wrocław, a ich mieszkańcy nie dysponują żadnym tytułem prawnym do tych nieruchomości. W tym przypadku, obok dramatycznej sytuacji socjalno-bytowej, w sprawie pojawia się dodatkowa kwestia, jaką jest prawo pobytu tych osób, jako cudzoziemców, na terytorium Polski.

⁷⁴⁴ RPO-750554-V/13 z 15 października 2013 r. i RPO-747933-V/13 z 9 września 2013 r.

Przedstawiciele Rzecznika oraz członkowie działającej przy Rzeczniku Komisji Ekspertów ds. Migrantów przeprowadzili wizytację na terenie koczowisk. Rzecznik kilkakrotnie zwracała się także o informację na temat podejmowanych wobec Romów działań do władz miasta Wrocławia, Komendanta Miejskiego Policji oraz Pełnomocnika Wojewody Dolnośląskiego ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Sprawa ta nadal prowadzona jest w Biurze RPO.⁷⁴⁵

3. Sprawa zniszczenia dwujęzycznych, polsko – litewskich tablic z nazwami miejscowości

Rzecznik podjęła interwencję w sprawie zniszczenia tablic z dwujęzycznymi, polsko – litewskimi nazwami miejscowości w Gminie Puńsk, w miejscowościach Trakiszki, Sejwy i Wojtukiemie, a także w samym Puńsku. W ocenie Rzecznika, tego typu akty wandalizmu są szczególnie niepokojące (zwłaszcza, że zdarzyły się już po raz kolejny). Wymierzone są one bowiem w konstytucyjnie zagwarantowaną mniejszościom wolność zachowania i używania własnego języka. W tej sytuacji Rzecznik zdecydowała się wystąpić do Wójta Gminy Puńsk i właściwego Komendanta Powiatowego Policji z prośbą o informacje na temat podjętych w przedmiotowej sprawie działań. Rzecznik poprosiła także o ocenę, czy akty wandalizmu wpłynęły na porządek publiczny i bezpieczeństwo w Gminie Puńsk, zwłaszcza na tle sytuacji zamieszkującej tam mniejszości litewskiej. W odpowiedzi Wójt Gminy potwierdził, że po oczyszczeniu tablice zostaną ponownie powieszone na swoich miejscach. Komendant Powiatowy Policji przedstawił zaś informację na temat podjętych w sprawie działań o charakterze interwencyjno-prewencyjnym.

Powyższe zdarzenie skłoniło jednocześnie Rzecznika do podjęcia działań zmierzających do upowszechnienia wśród członków społeczności litewskiej wiedzy o instytucji Rzecznika i możliwości zwrócenia się do Biura RPO z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności i praw. W tym celu Rzecznik zwróciła się do jednej z organizacji zrzeszających osoby należące

⁷⁴⁵ RPO-729020-V/13 z 8 kwietnia 2013 r.

do mniejszości litewskiej z prośbą o ocenę, czy celowe byłoby przetłumaczenie ulotek informujących o instytucji RPO na język litewski⁷⁴⁶.

4. Sprawa dotycząca nadawania przez telewizję publiczną programów adresowanych do społeczności kaszubskiej

Do Biura RPO wpłynęła skarga Zrzeszenia Kaszubsko – Pomorskiego, w której Skarżący zwrócili uwagę na to, że wśród programów emitowanych przez telewizję publiczną brak jest obecnie programu, który byłby realizowany w języku kaszubskim i poświęcony społeczności posługującej się tym językiem. Rzecznik zwróciła się o wyjaśnienie tej sprawy do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i poprosiła przy tym o ocenę, w jaki sposób brak programu skierowanego do jedynej, w świetle ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym⁷⁴⁷ społeczności posługującej się językiem regionalnym wpływa na realizację przez telewizję publiczną zadań wynikających z misji publicznej, związanych z obowiązkiem uwzględniania w ofercie programowej potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych oraz potrzeb wspomnianej wyżej społeczności. W odpowiedzi Przewodniczący KRRiT zapowiedział przeprowadzenie monitoringu wszystkich nadawanych dotychczas audycji, których adresatem była społeczność kaszubska. Obecnie Rzecznik oczekuje na informację o wynikach tego monitoringu⁷⁴⁸.

⁷⁴⁶ RPO-739494-V/13 z 8 lipca 2013 r.

⁷⁴⁷ Ustawa z 6 stycznia 2005 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 141, z późn. zm.).

⁷⁴⁸ V.816.1.2014.

26. Implementacja prawa europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE

1. Korzystanie ze świadczeń zdrowotnych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 21 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej⁷⁴⁹, państwa członkowskie miały najpóźniej do dnia 25 października 2013 r. wprowadzić w życie przepisy niezbędne do wykonania dyrektywy. Głównym założeniem dyrektywy jest zapewnienie realizacji swobody przepływu usług na terytorium Unii Europejskiej w sferze polityki zdrowotnej, tj. stworzenie przejrzystych ram prawnych w zakresie korzystania ze świadczeń zdrowotnych w innych państwach członkowskich Unii, z możliwością uzyskania przez każdego pacjenta zwrotu kosztów takich świadczeń od publicznego systemu ubezpieczenia zdrowotnego, któremu dana osoba podlega. Przewidziane przez dyrektywę regulacje krajowe nie przeszły w Polsce wymaganego trybu legislacyjnego i nie zostały wprowadzone w wymaganym przez dyrektywę terminie. Sytuacja ta jest krzywdząca i dyskryminująca dla polskich pacjentów. Stawia również problem przestrzegania standardów państwa prawa i zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rzecznik zwrócił się⁷⁵⁰ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie i poinformowanie o przewidywanym terminie wdrożenia przepisów dyrektywy.

Minister wyjaśnił⁷⁵¹, że opóźnienie we wdrożeniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej wynika z trudności w wypracowaniu optymalnych rozwiązań, które pozwoliłyby na zadośćuczynienie wymogom prawa wspólnotowego, przy jednoczesnym zminimalizowaniu jego negatywnych następstw. W ocenie Ministra dyrektywa ta ułatwia dostęp do publicznych środków przeznaczonych na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej osobom zamożniejszym, w porównaniu z osobami, których nie będzie stać na korzystanie z odpłatnych świadczeń zdrowotnych w innych

⁷⁴⁹ Dyrektywa z 9 marca 2011 r. 2011/24/UE (Dz.Urz. UE L 88 z 04.04.2011, str. 45-65).

⁷⁵⁰ RPO-750259-V/13 z 23 października 2013 r.

⁷⁵¹ Pismo z 21 listopada 2013 r.

państwach Unii Europejskiej. Minister zapewnił, że dobiegają końca prace nad projektem ustawy wdrażającej omawianą dyrektywę, w ramach etapu uzgodnień zewnętrznych i konsultacji społecznych. Ministerstwo dołoży wszelkich starań, aby projekt przed końcem 2013 roku trafił do prac sejmowych. W związku z tym należy oczekiwać, że w stosunkowo niedługim czasie polscy pacjenci uzyskają możliwość ubiegania się o zwrot kosztów transgranicznej opieki zdrowotnej, zgodnie z przepisami zawartymi w projektowanej ustawie. Natomiast do czasu wejścia w życie tych przepisów nie ma podstaw do dokonywania zwrotu takich kosztów przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Obietnica powyższa nie została zrealizowana, gdyż projekt nowych przepisów we wskazanym terminie nie trafił do sejmu, stąd też już w 2014 r. Rzecznik podjęła kolejne interwencje w tej sprawie.

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

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁷⁵² Rzecznika o stwierdzenie niezgodności art. 212 § 2 Kodeksu karnego⁷⁵³ – w zakresie zawierającym zwrot „albo pozbawienia wolności do roku” – z Konstytucją oraz z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W ocenie Rzecznika możliwość orzeczenia kary pozbawienia wolności za zniesławienie – ze względu na jej intensywność i dolegliwość – jest nieproporcjonalna, a przez to niedopuszczalna na gruncie Konstytucji, jak i Konwencji. Jednocześnie zaś nie istnieją żadne przesłanki uzasadniające pozostawienie kary pozbawienia wolności w systemie kar przewidzianych za zniesławienie.

Postanowieniem⁷⁵⁴ Trybunału Konstytucyjnego postępowanie zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

⁷⁵² Informacja RPO za 2012 r., str. 243.

⁷⁵³ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

⁷⁵⁴ Postanowienie TK z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt K 50/12.

3. Lekcje etyki w szkołach

W 2010 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie skargi Grzelak przeciwko Polsce⁷⁵⁵. Sprawa dotyczyła realizacji polskich przepisów regulujących organizowanie w szkołach lekcji religii oraz etyki. Pomimo upływu trzech lat od wydania tego wyroku systemowe problemy związane z nauczaniem etyki w polskich szkołach, wskazane przez strasburski Trybunał, nadal nie zostały rozwiązane. Brak zauważalnego postępu w nieuchronny sposób powoduje, że standardy Rady Europy w tym obszarze nie są w polskim państwie respektowane. **Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nadal nie jest wykonany przez państwo polskie w sposób zadowalający. Nie rozwiązano przede wszystkim problemów związanych z organizacją nauczania etyki w szkołach publicznych.** Lekcje etyki dla uczniów nieuczęszczających na religię, szczególnie w sytuacji, gdy stopień z przedmiotu religia/etyka uwzględniany jest przy obliczaniu średniej wyników w nauce, stanowią istotne uzupełnienie przedstawianej oferty edukacyjnej. W sprawie nauczania w szkołach etyki Rzecznik wielokrotnie występował do Ministra Edukacji Narodowej. Sygnały napływające do Rzecznika, a także dane przedstawiane przez MEN wskazują, iż faktyczna dostępność do nauki etyki w polskich szkołach pozostawia wiele do życzenia. Rzecznik zwróciła się⁷⁵⁶ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o wyjaśnienie przyczyn niepodjęcia konkretnych działań na rzecz systemowego wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Grzelak przeciwko Polsce, przedstawienie stanowiska dotyczącego zmiany rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach⁷⁵⁷, a także przedstawienie planu działań mających na celu realizację przedmiotowego wyroku wraz z harmonogramem.

Minister poinformował⁷⁵⁸, że w przyjętym w trybie roboczym w kwietniu 2011 r. planie działań rządu dotyczących realizacji wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie Grzelak przeciwko Polsce uznano, że powinny zostać podjęte działania informacyjne

⁷⁵⁵ Sprawa Grzelak przeciwko Polsce, wyrok ETPC z 15 czerwca 2010 r.

⁷⁵⁶ RPO-601727-I/08 z 3 lipca 2013 r.

⁷⁵⁷ Rozporządzenie z 14 kwietnia 1992 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 155, z późn. zm.).

⁷⁵⁸ Pismo z 12 sierpnia 2013 r.

o charakterze zapobiegawczym, w szczególności przetłumaczenie i rozpowszechnienie wyroku oraz przekazanie kuratorom oświaty i dyrektorom szkół informacji o zasadach organizowania zajęć z etyki. Omawiany wyrok, przetłumaczony na język polski, został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz na stronach internetowych kuratoriów oświaty we wszystkich województwach. W ten sam sposób została przekazana Informacja w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki etyki w szkołach publicznych, którą dodatkowo przekazano w formie listów do dyrektorów szkół, a kuratorom oświaty zalecono wykorzystanie zawartych w niej informacji podczas konferencji szkoleniowych dla dyrektorów szkół i nauczycieli przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego.

Tym niemniej wyrok ETPC w sprawie Grzelak przeciwko Polsce pozostaje nadal, w aspekcie generalnym, niewykonany.

4. Procedury wniesienia sprzeciwu wobec opinii lub orzeczenia lekarza

Przeprowadzona w Biurze RPO analiza akt sprzeciwów wobec opinii albo orzeczenia lekarza, wniesionych do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta, skłania do wniosku, że procedura wniesienia sprzeciwu jest nieskuteczna, a jej uchwalenie czyni zadość wyłącznie formalnym wymaganiom, jakie postawił Polsce Europejski Trybunał Praw Człowieka. W ocenie Rzecznika, wdrożenia tych formalnych wymagań nie można jednak uznać za satysfakcjonujące. Mając na uwadze zalecenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także potrzebę zapewnienia efektywnej ochrony przed naruszeniem standardu ustanowionego w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, niezbędna jest nowelizacja ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Rzecznik zwróciła się⁷⁵⁹ do Ministra Zdrowia i Rzecznika Praw Pacjenta o przeanalizowanie raportu oraz zajęcie stanowiska w sprawie rekomendacji dotyczących nowelizacji ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

Minister Zdrowia poinformował⁷⁶⁰, że Ministerstwo przygotowało projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw, który znajduje się w

⁷⁵⁹ RPO-578571-I/13 z 16 października 2013 r.

⁷⁶⁰ Pismo z 15 listopada 2013 r.

uzgodnieniach międzyresortowych i konsultacjach społecznych. W projekcie zawarto m.in. propozycję zmian w zakresie skrócenia terminu rozpatrzenia sprzeciwu, a także propozycję likwidacji wymogu wskazania przepisu prawa, z którego wynikają prawa lub obowiązki wnoszącego sprzeciw. Nie została natomiast uwzględniona możliwość wniesienia sprzeciwu w dowolnej formie, w szczególności przez zgłoszenie telefoniczne. Istotne wątpliwości budzi również dopuszczenie możliwości złożenia sprzeciwu od opinii lub orzeczenia lekarskiego wyrażonego ustnie. Uwzględnienie dodatkowych propozycji zmian będzie możliwe w kolejnych etapach procedury legislacyjnej.

Rzecznik Praw Pacjenta poinformował⁷⁶¹, że propozycja umożliwienia wniesienia sprzeciwu od opinii lub orzeczenia wyrażonego w formie ustnej nie zasługuje na uwzględnienie. Wymagałoby to ustalenia, czy doszło do wydania ustnego orzeczenia.

W ocenie Rzecznika wyroków Europejskiego Trybunału w sprawach Tysiąc przeciwko Polsce oraz R.R. przeciwko Polsce w dalszym ciągu nie można uznać za wykonane. Stąd też Rzecznik będzie monitorowała zapowiedziane prace legislacyjne w tym zakresie.

⁷⁶¹ Pismo z 15 listopada 2013 r.

27. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁷⁶², Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników Terenowych. Obecnie powołanych jest trzech Pełnomocników⁷⁶³.

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. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym duża liczba przyjęć interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Biur. Współpraca z mediami i organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

1. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu

W 2013 r. praca Biura PT koncentrowała się na rozpatrywaniu skarg i wniosków obywateli dotyczących nieprawidłowości w działalności organów publicznych oraz instytucji. Przedmiotowe sprawy odnosiły się przede

⁷⁶² Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).

⁷⁶³ Pełnomocnicy terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27 sierpnia 2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3 czerwca 2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15 czerwca 2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił odpowiednio w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14 września 2004 r. (dla województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego), Nr 2/2005 RPO z 14 czerwca 2005 r. (dla województw pomorskiego, zachodniopomorskiego, i warmińsko-mazurskiego) oraz Nr 4/2007 RPO z 23 lipca 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.

wszystkim do jakości procedur oraz legalności licznych aktów prawa miejscowego, które dotyczą ważnych sfer życia codziennego skarżących. Zdecydowana większość próśb o interwencje powodowana była obawami związanymi z niejednoznacznie określonymi zmianami w przepisach dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi. Ten kontrowersyjny, wywołujący gorące dyskusje zapis oraz jego społeczne konsekwencje z pewnością pozostanie w sferze zainteresowań Rzecznika Praw Obywatelskich.

Swoistą misją Biura Pełnomocnika Terenowego winno być podnoszenie wiedzy o ochronie praw i wolności obywatelskich już na poziomie lokalnym. W roku 2013 uczestniczono w licznych akcjach na rzecz osób pokrzywdzonych czy wykluczonych, inicjowanych przez organizacje pozarządowe, przy wsparciu środowiska prawniczego.

Biuro PT we Wrocławiu, wykonując swoje zadania z zakresu nadzorowania i społecznego uwrażliwiania na problematykę osób niepełnosprawnych, przeciwdziałania ksenofobii oraz walki o równe traktowanie, aktywnie współpracowało z różnego rodzaju grupami działania i monitoringu o zasięgu lokalnym. Wystąpiono w blisko 60 konferencjach, sympozjach i spotkaniach, których tematem była sytuacja osób niepełnosprawnych w Polsce. Monitorowanie tego obszaru ma szczególne znaczenie w odniesieniu do ciężącego na państwie obowiązku respektowania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

Efektywnemu wypełnianiu powinności Biura z pewnością pomoże powołana w 2013 r. Rada Społeczna przy Pełnomocniku Terenowym RPO we Wrocławiu. Wiedza merytoryczna, doświadczenie, uwagi i pomysły członków Rady, która od kwietnia zebrała się czterokrotnie, stanowią ważny czynnik w realizacji powierzonych Pełnomocnikowi zadań indywidualnych i społecznych.

Ponadto pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu uczestniczyli w wizytacjach Krajowego Mechanizmu Prewencji.

W roku 2013 najwięcej skarg dotyczyło prawa administracyjnego i gospodarczego, co stanowiło 88,7% wpływów spraw nowych. Na wyrównanym poziomie (3,5-4,9% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa karnego oraz prawa cywilnego. Sprawy z zakresu prawa pracy i

zabezpieczenia społecznego kształtowały się na poziomie 2,2%. Najmniejszy proc. stanowiły skargi dotyczące prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. W 2013 r. w Biurze PT przyjęto 1168 osób oraz udzielono 2138 porad telefonicznych. Rozpatrzono 6667 spraw.

2. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

W minionym roku Biuro PT w Gdańsku realizowało swoje zadania głównie poprzez rozpatrywanie wniosków i próśb osób skarżących się na łamanie ich podstawowych praw i wolności. Działając z ramienia Rzecznika podejmowano interwencje wobec organów administracji publicznej oraz występując przed sądami. Rozpoczęto również złożony proces analizowania aktów prawa miejscowego, który to proces w najbliższych latach ma stać się stałym nurtem działalności Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.

Należy podkreślić, że w 2013 r. Biuro w praktyce objęło swoim zasięgiem, poza trzema dotychczas obsługiwanymi województwami: pomorskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, także województwo kujawsko-pomorskie, poprzez uruchomienie w Bydgoszczy stałego punktu przyjęć interesantów.

W 2013 r. Pełnomocnik Terenowy kontynuował współpracę z organizacjami pozarządowymi, które funkcjonują w obszarze ochrony praw człowieka i obywatela oraz poradnictwa obywatelskiego, na co dzień niosąc realną pomoc najbardziej potrzebującym: osobom niepełnosprawnym, samotnym, żyjącym w skrajnym ubóstwie.

Do ważnych wydarzeń ubiegłego roku z pewnością zaliczyć trzeba powołanie Rady Społecznej przy Pełnomocniku Terenowym RPO w Gdańsku, która od kwietnia zbierała się regularnie, raz w miesiącu. Rada, dzięki ogromnemu doświadczeniu zawodowemu oraz wybitnej wiedzy wchodzących w jej skład członków, efektywnie wspiera Pełnomocnika w jego działaniach i licznych obowiązkach.

Pracownicy Biura PT w Gdańsku, tak jak w poprzednich latach, uczestniczyli w wizytacjach Krajowego Mechanizmu Prewencji.

W roku 2013 najwięcej skarg dotyczyło prawa cywilnego, co stanowiło 35,3 % wpływów spraw nowych. W 2013 r. na wysokim poziomie (26,9%)

utrzymywała się liczba spraw z zakresu prawa karnego. Na wyrównanym poziomie (15,5-16,7% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz prawa administracyjnego i gospodarczego. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. W 2013 r. w Biurze PT przyjęto 968 interesantów oraz udzielono 2084 porady telefoniczne. Rozpatrzono 1156 spraw.

3. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach

Poza interweniowaniem lub udzielaniem wyjaśnień w sprawach indywidualnych, pracownicy Biura PT w Katowicach angażowali się w działania mające na celu popularyzację instytucji oraz inicjatyw Rzecznika. Uczestniczyli w licznych spotkaniach z uczniami, studentami i słuchaczami uniwersytetów III wieku przekazując wiedzę na temat praw obywatelskich.

Ponadto Pełnomocnik reprezentował RPO w spotkaniach z przedstawicielami różnych instytucji publicznych oraz czynnie współpracowało ze stowarzyszeniami i organizacjami pozarządowymi, zarówno krajowymi, jak i tymi o zasięgu międzynarodowym. W wypełnianiu zadań statutowych Biuro PT wspierały centra pomocy, kliniki prawa, biura porad prawnych, samorządy zawodowe, stowarzyszenia charytatywne, a także organizacje młodzieżowe i studenckie. Podmioty te udzielały m.in. bezpłatnej pomocy prawnej i realizowały wraz z Biurem szereg przedsięwzięć o charakterze informacyjnym i edukacyjnym. Swój wkład wnieśli również praktykanci – w 2013 r. praktyki studenckie w Biurze PT w Katowicach odbyło 7 osób, zaś na stażu rehabilitacyjnym pracowała 1 osoba.

Nową kategorię spraw, które podejmowano także w Biurze PT, stanowiły te związane z wdrożeniem w Polsce przepisów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

W 2013 r. utworzono Radę Społeczną przy Pełnomocniku Terenowym RPO w Katowicach. Podczas kolejnych spotkań członkowie Rady omawiali takie zagadnienia, jak: problem mowy nienawiści w życiu publicznym, problematyka wypalenia zawodowego oraz kwestia obowiązku szkolnego dla dzieci w wieku lat 6.

Pracownicy Biura PT w Katowicach wraz z przedstawicielami Zespołu Krajowy Mechanizm Prewencji dokonali wizytacji m.in. Aresztu Śledczego

w Częstochowie, Wojewódzkiego Szpitala Neuropsychiatrycznego oraz PDOZ w Lublińcu, Izby Wytrzeźwień w Bytomiu.

W roku 2013 najwięcej skarg dotyczyło zagadnień z zakresu prawa cywilnego (29,3% wpływów spraw nowych). W 2013 r. na wysokim poziomie (27,9%) utrzymywała się liczba spraw z zakresu prawa karnego. Na wyrównanym poziomie (16,9-18,9% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz prawa administracyjnego i gospodarczego. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. W 2013 r. w Biurze PT przyjęto 1040 interesantów oraz udzielono 2484 porady telefoniczne. Rozpatrzono 1049 spraw.

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. Należy zauważyć, że pomimo dużej aktywności w zakresie informacyjnym zarówno Rzecznika, jak i całego Biura RPO nadal przeważały we wnioskach sprawy, które miałyby szansę na ich pozytywne rozpatrzenie, gdyby były w porę podejmowane. Podstawowym powodem takich opóźnień czy braku działania był niedostatek środków finansowych na opłacenie profesjonalnego pełnomocnika i przekonanie, że własna aktywność nie przyniesie pożądaných rezultatów. Tym samym potwierdza się potrzeba dalszych działań informacyjnych, a przede wszystkim wypełnienia luki w postaci braku systemowej pomocy prawnej dla osób ubogich, nieporadnych, znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej.

Szeroko pojęte prawo cywilne należało w 2013 r. do głównych problematyk rozpatrywanych spraw. W ramach powyższej problematyki treść skarg składanych przez obywateli wykazywała większą różnorodność, niż w latach poprzednich. Skargi te nadal jednak dotyczyły głównie treści wyroków sądowych. Obywatele wnosili o złożenie przez Rzecznika skarg kasacyjnych oraz skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądowych. W 2013 r. utrzymała się tendencja malejąca ilości skarg na przewlekłość postępowań sądowych. Nadal jednak skargi dotyczyły

utrudnień w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem skarżących spowodowane jest to zbyt wysokimi kosztami sądowymi oraz kosztami pomocy prawnej. Sądy zbyt rzadko stosują instytucję zwolnienia od kosztów sądowych oraz ustanowienia pełnomocnika z urzędu. W kontekście tych skarg daje o sobie znać brak systemu powszechnej pomocy prawnej, uwzględniającego potrzeby osób, które ze względu na ograniczone możliwości finansowe zwykle nie korzystają z usług profesjonalnych pełnomocników procesowych.

Ilość skarg na działania komorników utrzymała się na dotychczasowym poziomie, a treść tych skarg wciąż dotyka podstawowych praw oraz żywotnych interesów obywateli. Długotrwała egzekucja komornicza świadczenia pieniężnego powoduje ściągnięcie kwoty wielokrotnie przewyższającej całkowitą wysokość długu. Wynika to nie tylko z wysokich kosztów postępowania egzekucyjnego, ale również z systemu zaliczania pobranych kwot na poczet poszczególnych składników zobowiązania, który pozwala na długotrwałą egzekucję środków z kwoty stale narastających odsetek za zwłokę i generującą koszty postępowania. W rezultacie kwota ściągnięta od dłużnika może znacznie przewyższać wysokość jego zobowiązania ustaloną na dzień powstania tytułu wykonawczego.

Jeśli chodzi o zagadnienia lokalowe zauważalne są dwie tendencje. Z jednej strony uchwały samorządów lokalnych są coraz bardziej poprawne i nie zawierają tylu rażących uchybień w stosunku do obecnie obowiązującego prawa. Jednakże ich treść jest zanadto drobiazgowa i rygorystyczna, co praktycznie uniemożliwia bardziej elastyczne podejście do indywidualnych spraw. Z drugiej strony zaś wyraźnie pogłębia się niemoc władz samorządowych w realizacji zabezpieczenia potrzeb lokalowych wszystkich oczekujących na przydział mieszkania komunalnego, a ich lista jest wciąż niepokojąco długa. Przyczynami takiego stanu rzeczy są: pasywność gmin w budowaniu mieszkań komunalnych oraz brak możliwości weryfikacji uprawnień do dalszego korzystania z lokali komunalnych przez dotychczasowych najemców lub ich następców.

Obywatele często skarżyli się także na zły stan techniczny mieszkań z zasobów gminy i wnosili o spowodowanie przeprowadzenia ich remontów. Powyższa problematyka nadal należy do problematyk niezwykle wrażliwych

społecznie, a dotyczy coraz częściej osób, które pozostają w trudniejszej niż przeciętna sytuacji życiowej (np. niepełnosprawni czy trwale niezdolni do pracy) i majątkowej.

W dalszym ciągu wnioskodawcy podnosili problem opieszałości i niewłaściwego funkcjonowania organów nadzoru budowlanego szczebla powiatowego, którym zarzucali nierealizowanie zaleceń wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

W 2013 r. utrzymywała się natomiast tendencja malejąca w zakresie zażaleń na działanie organów spółdzielni mieszkaniowych, w szczególności na praktykę stosowania prawa spółdzielczego przez zarządy spółdzielni.

Odnotowano znaczną ilość zgłaszanych skarg dotyczących problemów z wykupem mieszkań oraz trudnej sytuacji w związku z zaniechaniem regulowania zobowiązań z tytułu kredytów bądź pożyczek.

Prowadzone sprawy z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego dotyczyły w głównej mierze skarg wnioskodawców na decyzje merytoryczne sądu w sprawach o rozwód, alimenty, pozbawienie lub ograniczenie władzy rodzicielskiej, powierzenie opieki nad dzieckiem oraz kontaktów z dzieckiem.

W skargach z zakresu prawa administracyjnego oraz gospodarczego najliczniejszą grupę stanowiły te dotyczące przewlekłości toczących się postępowań lub wręcz bezczynności organów. Niestety, jest to nagminne zachowanie zwłaszcza podczas rozpatrywania wniosków o rekompensatę za tzw. „mienie zabużańskie”, jak również w przypadku odszkodowań z tytułu wywłaszczenia. W 2013 r. odnotowano natomiast spadek ilości skarg związanych ze zjawiskiem uchylania decyzji i kierowania spraw do ponownego rozpatrzenia przez organ administracji.

Zakres tematyczny spraw o szeroko rozumianym charakterze administracyjnym w roku 2013 był różnorodny, a dotyczył przede wszystkim stanu prawnego nieruchomości, rozgraniczenia, podziału i łączenia działek gruntowych, opieszałości organów gminy w zakresie wydawanych decyzji, czy uszczerbków ponoszonych na skutek budowy dróg oraz braku wypłaty odszkodowań.

Do Biur Pełnomocników Terenowych wpływały także skargi odnoszące się do utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej wskutek działań

organów administracji publicznej, zwłaszcza samorządu terytorialnego. W zakresie tej problematyki zgłaszano również skargi konsumenckie odnośnie niewywiązywania się kontrahentów z zawartych umów czy naruszenia praw konsumentów.

We wnioskach petentów sygnalizowane były również kwestie podatkowe, dotyczące np. ustalenia zobowiązania podatkowego w zryczałtowanym podatku dochodowym od osób fizycznych z nieujawnionych źródeł przychodów.

Większość skarg z obszaru prawa pracy i zabezpieczenia społecznego dotyczyła wysokości bądź sposobu przeliczania świadczeń emerytalnych i rentowych oraz treści wyroków sądowych w zakresie tej problematyki. Wnioskodawcy zwracali również uwagę na problemy z uzyskaniem dokumentacji płacowej za okres przed 1980 rokiem, która to dokumentacja jest niezbędna do prawidłowego wyliczenia emerytury.

Podobnie, jak w latach poprzednich, znaczna część spraw dotyczyła zastrzeżeń do sposobu orzeczenia przez lekarzy orzeczników ZUS o niezdolności do pracy dla potrzeb rentowych – w szczególności zachowania lekarzy w czasie badania bądź nieuwzględniania całości dokumentacji choroby, w tym wydanych orzeczeń o stopniu niepełnosprawności.

Powtarzały się skargi na przewlekłość postępowań w sprawach o świadczenia przyznawane na podstawie przepisów o koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Znacząca liczba zażaleń dotyczyła również utraty z dniem 30 czerwca 2013 r. prawa do świadczenia pielęgnacyjnego oraz braku możliwości nabycia ponownie prawa do ww. świadczenia na nowych warunkach.

W ramach tej problematyki składane były przez petentów skargi na praktykę wydawania skierowań na leczenie sanatoryjne.

Stosunkowo liczna grupa spraw podjętych na podstawie publikacji prasowych dotyczyła problematyki ochrony zdrowia i korzystania ze świadczeń publicznej służby zdrowia. W tym zakresie kwestionowano m.in.: rzetelność danych zamieszczanych przez NFZ, a dotyczących list pacjentów oczekujących do poradni specjalistycznych, możliwość przeprowadzenia i finansowania ambulatoryjnego badania rezonansu magnetycznego osób z

narkożą, możliwość nabycia uprawnień do świadczeń pielęgnacyjnych czy pomocy na usamodzielnienie się.

We wnioskach obywateli z dziedziny prawa karnego i karnego wykonawczego nie zauważono istotnych zmian w odniesieniu do zakresu tematyki.

W dalszym ciągu napływały liczne skargi na działania policji oraz straży gminnej bądź miejskiej. W szczególności zażalenia te dotyczyły niewłaściwego stosowania urządzeń radarowych pomiarów prędkości pojazdów oraz nadużywania władzy przez funkcjonariuszy wskutek przekraczania uprawnień. Mankamentem w systemie organizacji procedury śledczej jest fakt, iż jednostka organizacyjna, zatrudniająca funkcjonariusza, w stosunku do którego kierowane są skargi, sama bada i wyjaśnia ich zasadność. Dyskusyjna wydaje się ponadto praktyka równoległego wszczynania postępowania skierowanego przeciwko osobie składającej zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia lub przestępstwa przez funkcjonariuszy policji.

Skargi na działanie prokuratury miały związek z przedwczesnym umarzaniem postępowania karnego lub bezpodstawną odmową jego wszczęcia. Poprawiła się natomiast skuteczność oddziaływania przez Rzecznika w sprawach dotyczących tej problematyki. Niejednokrotnie prokuratury uznawały wcześniejsze postanowienia o umorzeniu postępowań za podjęte przedwcześnie.

Często wnioskodawcy kwestionowali również przebieg postępowań sądowych, funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i orzecznictwo w sprawach karnych oraz prosili Rzecznika o złożenie kasacji do Sądu Najwyższego.

Nadal aktualny był problem nieefektywnej organizacji karnego procesu sądowego, polegającej na częstym przerywaniu rozpraw i odraczaniu posiedzeń. Słabością procesu karnego jest jego długotrwałość oraz praktyka polegająca na uczestnictwie w poszczególnych posiedzeniach sądowych różnych prokuratorów „dyżurnych” (tzw. sesyjnych), którzy nie zawsze znają sprawę w stopniu umożliwiającym należyte pełnienie roli oskarżyciela.

Wiele spraw dotyczyło nieprawidłowości w zakresie zabezpieczania imprez masowych o charakterze sportowym w postaci meczów piłkarskich, w

szczególności zabezpieczenia drogi przemarszu kibiców udających się na mecz oraz realizacji czynności związanych z wpuszczaniem kibiców na stadiony.

Ponadto do Biur Pełnomocników Terenowych napływały liczne skargi dotyczące niewłaściwego transportowania osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy Policji oraz skargi na pobicie czy nieuzasadnione stosowanie przez Policję środków przymusu bezpośredniego.

W sprawach z zakresu prawa karnego wykonawczego dominowały skargi dotyczące niewłaściwej opieki medycznej w zakładach karnych, panujących w nich warunków bytowych, jakości i ilości wyżywienia oraz umieszczania osadzonych w zakładach karnych położonych zbyt daleko od miejsca zamieszkania ich bliskich, co utrudnia utrzymywanie więzi rodzinnych.

Zarówno na wniosek stron, jak również z urzędu podejmowano działania w sprawach, których przedmiot stanowiła problematyka dyskryminacji i nierównego traktowania. Ilość i treść tych skarg jest niepokojąca, zważywszy na fakt stopniowego wdrażania w Polsce przepisów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Prawa te, niestety, nie zawsze są respektowane. We wnioskach obywateli wciąż zbyt często pojawiały się zarzuty odnośnie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, np. w procesie rekrutacji. Innymi częstymi dyskryminacjami były te ze względu na narodowość czy pochodzenie etniczne, orientację seksualną oraz wyznanie.

28. 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 i etapu jego stosowania. Nadsyłane do Rzecznika skargi wskazują bowiem na występowanie problemów wykraczających poza ramy indywidualnych spraw.

A. Tworzenie prawa

W 2013 r. nie nastąpiła zasadnicza poprawa procesu stanowienia prawa. Zasada przyzwoitej legislacji wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawnego stanowi wartość konstytucyjną. Stąd też stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych swoich zachowań, stanowi naruszenie Konstytucji.

W dalszym ciągu aktywności ze strony Rzecznika wymaga problem prawidłowego tworzenia prawa. Przedmiotem tych działań są kwestie związane z właściwym formułowaniem upoważnień ustawowych tak, aby były one jednoznaczne i wyczerpujące, a nie blankietowe, odsyłające na drogę aktu wykonawczego uregulowanie całych segmentów zagadnień, co do których brak jest wyraźnych wskazówek w ustawie. Jest to praktyka niedopuszczalna, wielokrotnie już zdyskwalifikowana przez Trybunał Konstytucyjny. Nadal występują przypadki nieprawidłowego wykonywania zawartego w ustawie upoważnienia do wydania aktu wykonawczego i przekraczania przez organ wydający taki akt zakresu udzielonego upoważnienia. Zdarzają się także sytuacje, w których ustawodawca rezygnuje z uregulowania danej materii na poziomie ustawy, odsyłając cały kompleks zagadnień do aktów, które w ogóle nie stanowią źródeł powszechnie obowiązującego prawa (np. statut spółdzielni mieszkaniowej). Opisane mankamenty dotyczą tak istotnych – z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich – zagadnień, jak prawa majątkowe obywateli, ich prawa osobiste czy też nakładanie danin publicznych. We wszystkich tych dziedzinach Rzecznik w 2013 r. zmuszona była podejmować działania w

związku z wadliwym, z punktu widzenia zasad tworzenia prawa, prawodawstwem. Niepokojące są także wieloletnie zaniechania państwa w zakresie szczegółowego uregulowania prawnego nowych zagadnień, które wraz z rozwojem nauki i zmianami obyczajowymi nabierają szczególnego znaczenia w życiu społecznym. Do zagadnień tych należą: kwestia dowodu z badań DNA w procesach cywilnych czy monitoring przestrzeni publicznej.

W dalszym ciągu występuje zjawisko zaniechań legislacyjnych, spowodowanych niedochowaniem terminów wynikających z prawa unijnego (np. opóźnienia w implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady *w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej*) **czy opóźnieniami w wydaniu przez właściwych ministrów aktów wykonawczych w określonym przez ustawodawcę terminie** (np. aktów wykonawczych do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz ustawy – Prawo lotnicze).

Kolejnym problemem jest kwestia pominięć legislacyjnych, wynikających m.in. z braku odpowiedniego uregulowania kwestii przejściowych (np. brak odpowiednich przepisów przejściowych w ustawie o kierujących pojazdami, brak przepisów przejściowych w rozporządzeniu wykonawczym regulującym zasady ponoszenia opłat za egzamin na prawo jazdy), czy też przykład pominięcia uregulowania procedury uzupełniania braków formalnych w przypadku formularzy aktualizacyjnych NIP-2.

Jednym z istotnych problemów dostrzeżonych przez Rzecznika jest funkcjonowanie instytucji wysłuchania publicznego, która nie ma obecnie szerokiego zastosowania w praktyce parlamentarnej. Standardem powinna być jasność i przejrzystość procedur regulujących tę instytucję. Rzecznik postuluje również zmiany w zakresie warunków podjęcia uchwały wyrażającej zgodę na przeprowadzenie wysłuchania, przesłanek umożliwiających odwołanie wysłuchania, a także kwestii przystępnego sposobu gromadzenia, a następnie publikacji przez komisję informacji uzyskanych w trakcie wysłuchania.

B. Prawo do sądu

Wciąż nierozwiązane pozostają sygnalizowane przez Rzecznika od lat problemy związane z prawidłowym funkcjonowaniem przyjaznego dla obywatela i efektywnego wymiaru sprawiedliwości. **W dalszym ciągu nie doszło do kompleksowego uregulowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej dla najuboższych obywateli.** Istniejący system pomocy z urzędu, uregulowany w Kodeksie postępowania cywilnego, jest drogi i niewydolny, ponadto nie obejmuje pomocy przedsądowej. Niestety, pomimo, że ten problem wielokrotnie był sygnalizowany przez Rzecznika, to tej pory nie nastąpiła zmiana w tym zakresie.

Z uwagi na niewystarczającą w stosunku do potrzeb obywateli pomoc prawną w postępowaniu cywilnym, szczególnego znaczenia nabiera sposób realizacji przez sądy ich ustawowego obowiązku informacyjnego. Tymczasem **pisemne pouczenia zawarte w pismach sądowych (zwłaszcza pouczenia o terminach i sposobie wniesienia środków zaskarżenia) są często nieprecyzyjne bądź wręcz błędne.** Może to prowadzić nawet do pozbawienia strony możliwości doprowadzenia do instancyjnej kontroli orzeczenia. Konieczny jest ścisły i stały nadzór administracyjny prezesów sądów i Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie.

Trudno pogodzić się z faktem niewykorzystywania przez wymiar sprawiedliwości potencjału mediacji, jako skutecznego narzędzia rozwiązywania konfliktów. Nie są podejmowane próby wzmocnienia znaczenia tej instytucji i stworzenia przyjaznego do jej stosowania klimatu, poprzez postulowane zmiany w obowiązującym prawie. Zaniechano nawet próby wprowadzenia zwolnienia stron postępowania cywilnego od kosztów mediacji, na zasadach analogicznych do zwolnienia od kosztów sądowych.

Nadal wiele problemów wywołują regulacje prawne dotyczące kosztów sądowych w sprawach cywilnych. Opłaty te bywają rażąco wysokie i stanowią realną barierę w korzystaniu z prawa do sądu (np. opłata sądowa sięgająca 5 mln zł w sprawach z zakresu zamówień publicznych). Wciąż nie jest należycie uregulowana kwestia opłat w postępowaniu egzekucyjnym. Pomimo licznych nowelizacji przepisów, w sprawach związanych z możliwością miarkowania wysokości opłat przy uwzględnieniu

stanu postępowania egzekucyjnego i nakładu pracy komornika nadal musi interweniować Trybunał Konstytucyjny. Brakuje też jednoznacznych regulacji dotyczących możliwości zwolnienia strony od kosztów postępowania egzekucyjnego.

Przepisy nie zapewniają właściwej równowagi pomiędzy potrzebą zabezpieczenia uzasadnionych roszczeń wierzycieli oraz słusznych praw dłużnika, w szczególności prawa do zabezpieczenia jego podstawowej egzystencji. Wynika to przede wszystkim z wielokrotnie sygnalizowanego przez Rzecznika braku synchronizacji przepisów ochronnych z Kodeksu postępowania cywilnego z regulacjami zawartymi w Prawie bankowym. Te ostatnie umożliwiają bowiem zajęcie przez komornika np. świadczeń alimentacyjnych, zasiłków z pomocy społecznej, jak również zwolnionych spod egzekucji części emerytury czy wynagrodzenia za pracę. Osobnym problemem pozostaje praktyka banków, automatycznie blokujących wszystkie konta dłużnika, niezależnie od kwoty egzekwowanego świadczenia. Nie są też w należyty sposób zabezpieczone w toku egzekucji prawa osób osiągających dochody nieregularne, z umów o charakterze cywilnym. Obowiązujące przepisy nie gwarantują tym osobom ochrony minimum egzystencji.

Rzecznik wielokrotnie zwracała uwagę na problem właściwej regulacji sądownictwa dyscyplinarnego oraz zagwarantowania dostępu do sądu poprzez możliwość złożenia odwołania od ostatecznej decyzji organu dyscyplinarnego. W ocenie Rzecznika standardów tych nie spełnia regulacja dotycząca postępowania dyscyplinarnego w ustawie o sporcie, która prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego powierza związkom sportowym, a w zakresie sankcji dyscyplinarnych za naruszenie obowiązków członkowskich i trybu postępowania odsyła do aktów wewnętrznych. Niezbędne jest także uregulowanie kwestii wniesienia do sądu powszechnego odwołania od decyzji dyscyplinarnej organu związku sportowego. Kwestia ta została pozostawiona związkom sportowym, co może naruszać konstytucyjne prawo do sądu.

Podobny problem Rzecznik dostrzega także w sprawie braku możliwości dochodzenia na drodze sądowej prawa do nabycia członkostwa w

kole łowieckim. W opinii Rzecznika w sprawach nabycia lub utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim oraz utraty członkostwa w kole łowieckim zainteresowany powinien mieć możliwość – po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego – dochodzenia swoich praw na drodze sądowej.

Analiza skarg wpływających do Rzecznika wskazuje, że **przewlekłość postępowań sądowych w wielu przypadkach spowodowana jest długotrwałym oczekiwaniem na sporządzenie opinii przez biegłych.** W ocenie Rzecznika w polskim porządku prawnym brakuje jednej ustawy, która w sposób wyczerpujący regulowałaby zagadnienia dotyczące biegłych sądowych, w tym procedurę ich powoływania i nadzoru, sposób weryfikacji kandydatów do pełnienia tej funkcji oraz określanie zasad ich wynagradzania.

Nierozwiązanym problemem polskiego wymiaru sprawiedliwości pozostaje także brak sprawnego funkcjonowania instytucji lekarzy sądowych, przejawiający się znikomą liczbą lekarzy zainteresowanych pełnieniem tej funkcji. Zdaniem Rzecznika w celu zapewnienia sprawnego i powszechnego dostępu obywateli do lekarza sądowego konieczne jest przyjęcie przez Ministerstwo Sprawiedliwości efektywnych rozwiązań systemowych, których rezultatem będzie usprawnienie procedur pozyskiwania kandydatów.

Rzecznik w dalszym ciągu otrzymywała skargi dotyczące funkcjonowania instytucji ławnika. Jedną z zasadniczych kwestii jest brak szczegółowego określenia w przepisach podmiotu, sposobu i środków, umożliwiających radom ławniczym realizację obowiązku podnoszenia poziomu pracy wykonywanej przez ławników oraz malejąca liczba ławników w sądach powszechnych. Zdaniem Rzecznika zasadne jest rozważenie ustanowienia nadzoru organizacyjnego Krajowej Rady Sądowniczej nad ławnikami w sądach powszechnych oraz ewentualnego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sposobem realizacji obowiązku podnoszenia przez ławników swych kwalifikacji.

Nieodzownym jest również zagwarantowanie realnego prawa do sądu dla oskarżyciela subsydiarnego. Nie spełnia tego wymogu, zdaniem Rzecznika, zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego w trybie skargi

konstytucyjnej przepis dotyczący oskarżyciela subsydiarnego w zakresie, w jakim poprzez brak możliwości przywrócenia terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, uniemożliwia prawo do sądu.

W opinii Rzecznika **procedura karna nie zapewnia możliwości wyznaczania osobie zatrzymanej pełnomocnika z urzędu**. Prawo do korzystania z pomocy prawnej z urzędu aktualizuje się dopiero od momentu uzyskania statusu podejrzanego, co pozbawia zatrzymanego tego prawa we wczesnym etapie sprawy.

Niezagwarantowanie prawa do milczenia osobie zatrzymanej narusza konstytucyjne prawo do obrony oraz zasadę domniemania niewinności, unicestwiając ich istotę we wczesnym etapie postępowania, mającym istotny – gwarancyjny wpływ na cały proces. Osoba zatrzymana, może dostarczyć dowodów, które potem zostaną wykorzystane przeciwko niej, np. poprzez przesłuchanie funkcjonariusza obecnego przy zatrzymaniu na okoliczność wypowiedzi tej osoby w ramach wysłuchania.

W przekonaniu Rzecznika **za naruszające Ustawę Zasadniczą uznać należy uregulowania procedury karnej wykonawczej w zakresie, w jakim umożliwiają odstępianie od wysłuchania skazanego lub jego obrońcy przed wydaniem postanowienia w przedmiocie zarządzenia wykonania zawieszanej kary pozbawienia wolności**.

W ocenie Rzecznika **dla realizacji prawa do obrony nieodzowne jest wykonanie przez ustawodawcę wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy nieprzewidujące sądowej kontroli zarządzenia prezesa sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu dla oskarżonego w trybie tzw. prawa dla ubogich oraz postanowienia sądu o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu**.

Za naruszające standardy konstytucyjne uznać należy unormowanie nieprzewidujące prawa pokrzywdzonego, dysponującego prawem złożenia oświadczenia, że będzie działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego, aż do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej, do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie umorzenia postępowania przed rozprawą.

Konieczna jest również nowelizacja kodeksu karnego wykonawczego, celem zapewnienia pełnomocnikowi, niebędącemu adwokatem lub radcą prawnym, a reprezentującemu osobę pozbawioną wolności przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, możliwości kontaktowania się z osobą pozbawioną wolności, analogicznie do sytuacji i uprawnień profesjonalnego pełnomocnika.

Zdaniem Rzecznika konieczna jest także zmiana Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w kierunku przyznania wstępnym strony, którzy są z nią spokrewnieni w stopniu drugim i trzecim, prawa do jej reprezentowania w postępowaniu sądowno-administracyjnym.

Istnieje również potrzeba zmiany ustawy o ochronie zdrowia psychicznego tak, aby sąd obligatoryjnie ustanawiał pełnomocnika dla osoby będącej uczestnikiem postępowania w przedmiocie przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym.

C. Wolność słowa i prawo do informacji

Kodeks wykroczeń w sposób nadmierny ingeruje w swobodę wypowiedzi nie spełniając określonej w Ustawie Zasadniczej przesłanki proporcjonalności, która jest niezbędna przy ustalaniu wszelkich ograniczeń praw i wolności. Wątpliwości Rzecznika, wyrażone we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, wzbudziło unormowanie polegające na demonstracyjnym okazywaniu w miejscu publicznym lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom.

Jednym z poważniejszych problemów dostrzeganych przez Rzecznika jest realizacja prawa dostępu do informacji publicznej. **Za niekonstytucyjny uznać należy przepis ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że niektóre dokumenty wytworzone przez audytora w trakcie prowadzenia audytu nie stanowią informacji publicznej.** Do Rzecznika wpływają także skargi dotyczące odmowy udostępnienia danych o recenzentach i ekspertach oceniających wnioski o przyznanie środków finansowych na naukę. Zdaniem Rzecznika wnioskodawca, którego projekt został oceniony przez konkretnych

recenzentów czy ekspertów, powinien mieć dostęp do pełnej opinii, w tym również do danych osób, które tę opinię sporządziły.

Realizacja prawa dostępu do informacji publicznej wymaga często od obywateli poszukiwania ochrony na drodze sądowej, gdyż organy bezzasadnie odmawiają dostępu do informacji publicznej, przy czym nawet w orzecznictwie sądów administracyjnych wystąpiły przypadki rozbieżnych stanowisk w tym zakresie.

D. Wolność osobista

Bezsporna jest konieczność zabezpieczenia imprez masowych i podejmowania działań mających na celu zwalczanie przestępstw i wykroczeń z nią związanych. Jednak przepisy penalne powinny być ujęte – zgodnie z wymogami Konstytucji – w ustawie lub co najmniej w rozporządzeniu, a nie w regulaminach wydawanych przez prywatne podmioty, w tym przypadku organizatorów imprez masowych. Zapewnienie realizacji tego standardu zrodziło konieczność skorzystania przez Rzecznika z prerogatywy skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Uchwalenie i wejście w życie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej spełniło podnoszony przez Rzecznika postulat jednolitego uregulowania stosowania tych środków przez wszystkie uprawnione służby. Treść niektórych przepisów tej ustawy budzi jednak wątpliwości Rzecznika, konieczne zatem jest monitorowanie praktyki stosowania przepisów ustawy i ewentualne podejmowanie działań, mających na celu interpretowanie ich w sposób gwarantujący ochronę praw i wolności osób, wobec których środki te zostały zastosowane.

Istotna z perspektywy poszanowania praw i wolności konstytucyjnych pozostaje kwestia stosowania przez funkcjonariuszy Policji środków przymusu bezpośredniego. Mając na względzie wyrok Trybunału Konstytucyjnego uznający, iż niektóre przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie poddawania badaniom lub wykonywania czynności z udziałem oskarżonego oraz osoby podejrzanej są niezgodne z Konstytucją a także fakt, że ustawodawca nie podjął działań mających na celu wykonanie wyroku, Rzecznik skierowała do Marszałka Sejmu RP prośbę

o pilną nowelizację przepisów czyniącą zadość wyrokowi TK (przepis został zmieniony).

Rzecznik ze szczególną uwagą analizuje przypadki niewłaściwego działania funkcjonariuszy Policji m.in. wobec osób zatrzymanych, które powinny być wnikliwie badane przez właściwe służby wewnątrz Policji. Szczególną rolę ma do odegrania w tych sprawach również prokuratura. Ostateczny bowiem wynik postępowania zależy w znacznej mierze od sprawności i staranności w jego prowadzeniu, które powinno spełniać kryteria niezależności i bezstronności wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Konieczne jest także wyposażenie jednostek Policji w systemy monitoringu, których zapisy rozstrzygałyby wątpliwości dotyczące przebiegu zdarzeń z udziałem funkcjonariuszy.

Przymusowe leczenie, jak również pobyt w izbie wytrzeźwień wiąże się z ograniczeniem wolności osobistej. Funkcjonujące w tym zakresie rozwiązania i regulacje prawne wymagają kluczowych zmian. Przede wszystkim gruntownej reformy wymaga funkcjonowanie modelu tzw. przymusowego leczenia. Obecne rozwiązania pozostają od lat nieefektywne oraz niedookreślone, co w odniesieniu do wartości, w które ingerują, tj. konstytucyjnie chronionej wolności osobistej, nie może mieć miejsca. Organy władzy publicznej nie potrafią w tym zakresie wypracować i zaproponować rozwiązań, które są konieczne dla zapewnienia skutecznej ochrony praw i wolności osób uzależnionych, jak również ich rodzin. Promowania wymaga tworzenie wyspecjalizowanych placówek, będących centrami pomocy i interwencji kryzysowej, które w jednym miejscu świadczą pomoc osobom w stanie nietrzeźwości, także w zakresie objętym działaniem izb wytrzeźwień, ponadto świadczą pomoc rodzinom dotkniętym problemem alkoholizmu i przemocy, świadczą nieodpłatną pomoc psychologiczną, terapeutyczną, indywidualną i rodzinną.

Niezadowolająca jest sytuacja pacjentów zakładów psychiatrycznych. Wymaga ona poprawy zarówno w sferze warunków bytowych czy opieki medycznej, jak i w sferze niewystarczających regulacji prawnych. Wskazać należy na wadliwość regulacji statusu prawnego osób umieszczonych w zamkniętych zakładach psychiatrycznych w ramach

wykonywania środka zabezpieczającego, prowadzącą do naruszenia praw i wolności człowieka, w szczególności w zakresie prawa do ochrony życia rodzinnego i prywatności, a w skrajnych przypadkach – do ochrony zdrowia.

E. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

Standardy realizacji prawa do prywatności wymagają zmiany przepisów regulujących sposób sporządzania wokand sądowych, w tym publikowania danych osobowych stron postępowania, świadków czy oskarżonych. **W niektórych sprawach sądowych występują istotne racje dla ograniczenia jawności wokand z uwagi na konieczność ochrony prywatności osób fizycznych.** W opinii Rzecznika powyższa materia powinna zostać uregulowana w akcie rangi ustawowej.

Za wciąż nierozwiązany, a wielokrotnie sygnalizowany przez Rzecznika, problem należy uznać **brak odpowiedniej regulacji monitoringu wizyjnego.** Nadal bowiem istnieje wiele obszarów, w których monitoring jest instalowany bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Zdaniem Rzecznika niezwykle istotne jest znalezienie równowagi między bezpieczeństwem a ochroną prywatności obywateli – zwłaszcza w dobie rozwoju nowoczesnych technologii.

Za szczególnie problem należy uznać także zakres i sposób pozyskiwania oraz gromadzenia informacji o obywatelach. W ocenie Rzecznika standardów konstytucyjnych w tym zakresie nie spełniają niektóre przepisy ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia. Wątpliwości budzą przede wszystkim te przepisy ustawy, które upoważniają ministra zdrowia do tworzenia rejestrów medycznych w drodze rozporządzenia. Ustawowe upoważnienie nie może bowiem pozostawiać organowi wydającemu akt wykonawczy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Za niezgodne z Konstytucją Rzecznik uznała także niektóre przepisy ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepieniu komórek, tkanek i narządów w zakresie w jakim przewidują one gromadzenie i przetwarzanie w rejestrze potencjalnych dawców szpiku kostnego danych osobowych takich jak: imię i nazwisko, miejsce urodzenia, adres miejsca zamieszkania, PESEL. Zdaniem Rzecznika

niezgodny z Konstytucją jest także przepis tej ustawy zobowiązujący do udostępnienia danych z rejestru Ministrowi Zdrowia i Krajowej Radzie Transplantacyjnej.

F. Prawa osób niepełnosprawnych

Skargi napływające do Rzecznika potwierdzają, iż ochrona praw osób niepełnosprawnych wymaga dalszych działań i zmian na rzecz poprawy ich sytuacji.

Ratyfikowanie przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych wymusza zmianę sposobu myślenia i konstruowania prawa tak, aby osoby niepełnosprawne mogły uzyskać gwarancje realizacji uprawnień chronionych Konwencją. **Niezbędna jest nowelizacja przepisów Kodeksu cywilnego i zmiana funkcjonującej od lat koncepcji ubezwłasnowolnienia całkowitego i częściowego, wraz z uporządkowaniem kwestii reprezentacji praw takich osób w obrocie (w tym w postępowaniach przed organami państwa), kluczowej dla ich funkcjonowania w życiu społecznym.** Wiąże się z tym także m.in. zagadnienie umożliwienia takim osobom zawierania małżeństwa – aktualnie obowiązujące przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego są wręcz archaiczne i dyskryminują osoby z niepełnosprawnościami. Niepokój może budzić wolne tempo prac nad nowymi regulacjami w tym zakresie.

Konieczna jest także zmiana przepisów Prawa budowlanego, które nadal nie nakazują dostosowywania np. wybudowanych już obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Niespójne przepisy Prawa budowlanego i rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie powodują ponadto, że prawnie dopuszczalne jest niedostosowanie zakładów karnych, aresztów śledczych i tym podobnych obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych, także dla odwiedzających osoby przebywające w takich placówkach. Tymczasem wydaje się, że problematyka ta nie jest dostatecznie poważnie traktowana przez ustawodawcę, a prace nad nowym Kodeksem budowlanym przedłużają się.

Istnieje również potrzeba wprowadzenia dodatkowej ochrony osób niepełnosprawnych, będących dłużnikami, w toku postępowania egzekucyjnego – tak, by wyłączyć możliwość zajęcia przez komornika sprzętu rehabilitacyjnego czy innych urządzeń umożliwiających codzienną egzystencję takiego dłużnika bądź wykonywanie przez niego pracy zawodowej.

Liczne skargi napływające do Rzecznika wskazują na problem związany z wykładnią przepisu ustawy o radiofonii i telewizji, który zobowiązuje nadawców programów telewizyjnych do zapewniania dostępności programów dla osób niepełnosprawnych. Zdaniem Rzecznika niezbędne jest precyzyjne określenie tych obowiązków. Wątpliwości budzi też treść przepisu upoważniającego Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do określenia w drodze rozporządzenia niższego, niż wymagany w ustawie udział w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami odbioru dla osób niepełnosprawnych. Ponadto regulacja zawarta w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych może utrudniać, w ocenie Rzecznika, dostosowanie przez stacje telewizyjne programów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami bez uprzedniej zgody twórców.

Należyta ochrona praw osób niepełnosprawnych nie sprowadza się jedynie do likwidacji barier natury technicznej, w tym barier architektonicznych, lecz przede wszystkim polega na tworzeniu takiego prawa, które pozwoli tej grupie osób funkcjonować w społeczeństwie, na równi z osobami w pełni sprawnymi. Szczególnie **za niedopuszczalne należy uznać takie regulacje, które zamiast wyrównywać szanse osób niepełnosprawnych, wręcz w sposób dyskryminujący kształtują ich sytuację prawną.** Przykładem takiej wadliwej regulacji prawnej jest obowiązek dostarczenia przez osoby niepełnosprawne pojazdu przystosowanego do ich niepełnosprawności na potrzeby państwowego egzaminu na prawo jazdy kategorii B.

W sprawach dotyczących orzecznictwa o niepełnosprawności, trybu udzielenia wsparcia ze środków PFRON oraz świadczeń z zakresu leczenia uzdrowiskowego dostrzegalne jest naruszanie uprawnień procesowych stron tych postępowań (brak możliwości odwołania się do organu II instancji i

wniesienia skargi do sądu administracyjnej z uwagi na brak stosownych pouczeń).

Obowiązujące przepisy prawa ograniczają osobom niepełnosprawnym, ubezwłasnowolnionym, obłożnie chorym dostęp do ZIP (Zintegrowanego Informatora Pacjenta). W chwili obecnej w celu dostępu do ZIP niezbędna jest osobista wizyta w oddziale NFZ oraz odebranie loginu i hasła (danych dostępowych) przez ubezpieczonego. Taka regulacja pozbawia dostępu do ZIP osoby, które nie mogą, z różnych przyczyn, stawić się osobiście w siedzibie oddziału.

G. Ochrona zdrowia

Funkcjonujący system opieki zdrowotnej jest niewydolny. Nadal brakuje przejrzystej polityki zdrowotnej, kompleksowej, docelowej wizji oraz ścieżek rozwoju sektora usług medycznych i określenia roli płatnika za świadczenia zdrowotne oraz determinacji w dokonaniu zmian całości sektora zdrowotnego. Obowiązujący system jest coraz mniej efektywny i przyjazny pacjentom.

Narasta problem oczekiwania na dostęp do leków i leczenia, odległych terminów udzielenia świadczenia, limitów, braku lekarzy specjalistów, utrudnionego dostępu do lekarzy, do badań profilaktycznych, leczenia uzdrowiskowego. W sprawach badanych przez Rzecznika dominują takie zagadnienia jak: kontraktowanie świadczeń zdrowotnych, zarzuty wobec zarządzeń Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia ustalających warunki zawierania i realizacji umów, warunki udzielania świadczeń, traktowanie pacjentów przez lekarzy i personel medyczny oraz nieprawidłowe leczenie. Tradycyjnie, ograniczenia w dostępie do świadczeń zdrowotnych nasiliły się pod koniec roku, prowadząc nawet do wstrzymania przyjęć pacjentów. Brakuje efektywnego i oszczędnego sposobu rozliczania tzw. nadwykonań.

W dalszym ciągu problemem jest brak równowagi finansowej w systemie ochrony zdrowia, niedofinansowanie, a zarazem zadłużenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, nierzadko w stopniu zagrażającym ich funkcjonowaniu, w tym placówek o strategicznym znaczeniu (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 dodatkowo dopełniają zaniedbania legislacyjne (m.in. regulacje prawne wymagające pilnych zmian, trudności interpretacyjne, luki w prawie). Odnotować należy również zaniedbania w zakresie funkcjonowania świadczeniodawców, koordynacji pomocy medycznej, procedur postępowania oraz zapewnienia właściwego nadzoru. Działania w celu rozwiązania tych problemów są zwykle spóźnione i niewystarczające (jak m.in. w przypadku sytuacji finansowej i funkcjonowania instytutów medycznych i szpitali klinicznych, utrudnień w korzystaniu ze świadczeń pogotowia ratunkowego oraz nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej).

System opieki zdrowotnej jest nieefektywny i chaotyczny, nie spełnia oczekiwań pacjentów, pracowników ochrony zdrowia, świadczeniodawców i organizatorów opieki zdrowotnej. Nie gwarantuje właściwego dostępu do świadczeń oraz nie zapewnia bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli i dochodzenia praw pacjenta. Co jakiś czas pojawiają się informacje o złej kondycji kolejnego sektora opieki zdrowotnej (m.in. pediatrii, onkologii, transportu sanitarnego, nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej) oraz zagrożeniu zdrowia i życia obywateli (m.in. śmierci kilkorga dzieci, którym odmówiono właściwej i udzielonej na czas pomocy medycznej, nie zastosowano wymaganych badań diagnostycznych i nie podjęto właściwego leczenia).

Nadal nie został w satysfakcjonujący sposób dostrzeżony, a tym bardziej rozwiązany, jeden z kluczowych obecnie problemów ochrony zdrowia, a mianowicie przygotowanie systemu opieki zdrowotnej do procesu starzenia się polskiego społeczeństwa. Brakuje odpowiedniej liczby specjalistów z zakresu geriatry, łóżek geriatrycznych i nowych poradni geriatrycznych, właściwego systemu finansowania oraz instrumentów wsparcia dla osób opiekujących się osobami starszymi.

Konieczne jest zintensyfikowanie działań na rzecz poprawy sytuacji pacjentów cierpiących na choroby rzadkie.

Nadal brak w przepisach ustawy o działalności leczniczej, normy prawnej, z której *expressis verbis* wynikałby obowiązek szpitali zapewnienia pacjentom zakwaterowania i wyżywienia odpowiednich do stanu zdrowia oraz określającej zakres tych świadczeń.

Aktualny pozostaje problem określenia w rozporządzeniu lekarzy uprawnionych do wystawiania zleceń na przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Ustawa o refundacji nie upoważnia, w ocenie Rzecznika, do określenia w rozporządzeniu lekarzy upoważnionych do wystawiania wymienionych zleceń.

Wątpliwości budzi uzależnianie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, dla innych niż ubezpieczeni, osób posiadających obywatelstwo polskie, od warunku spełnienia kryterium dochodowego i majątkowego określonego przez ustawodawcę.

Wciąż nierozwiązany jest problem bezdomności, m.in. w aspekcie ochrony zdrowia (w tym dostępu do niezbędnej opieki medycznej), warunków pobytu w schroniskach, jak również braku regulacji, które w sposób szczegółowy określałyby zasady udzielania pomocy z uwzględnieniem potrzeby współpracy organów różnego szczebla.

Zgłaszane były zastrzeżenia do nowego systemu dostępu do leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, zakresu dostępu do leków, opłat za leki, programów lekowych, leków dostępnych w ramach chemioterapii, tworzenia wykazów refundacyjnych leków, a także ograniczeń w dostępie do wyrobów medycznych.

Obywatele zwracali się również o udzielenie wyjaśnień w sprawie korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz dokumentowania i potwierdzania tego prawa, obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego i ponoszenia z tego tytułu składek, w tym ponoszenia składek z dodatkowo wykonywanej działalności gospodarczej a także abolicji w opłacaniu składek.

W dalszym ciągu z niezadowoleniem pacjentów i ich rodzin spotyka się funkcjonujący system odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Pacjenci i ich rodziny skarżą się głównie na stronnictwo biegłych lekarzy oraz

przewlekłość prowadzonego postępowania i nieinformowanie stron postępowania o stanie sprawy.

Pojawiają się problemy w dostępie do świadczeń zdrowotnych, uzyskania dofinansowania z PFRON w przypadku dorosłych osób ciężko upośledzonych umysłowo, niezdolnych do złożenia oświadczenia woli (wyrażenia zgody, podpisania wniosku), które nie są osobami ubezwłasnowolnionymi. Rodziny takich osób wskazują, że mają praktyczne trudności z reprezentacją chorych członków rodziny przed organami administracji i w placówkach medycznych.

H. Prawo do pracy i zabezpieczenia społecznego

Stalej analizy i oceny wymagają metody i mechanizmy ograniczania bezrobocia oraz realizacja przez władze publiczne zadań w zakresie prawa do pracy i zabezpieczenia społecznego bezrobotnych, w szczególności w wieku do 30 lat. **W Polsce od kilku lat utrzymuje się szczególnie trudna sytuacja zatrudnienia ludzi młodych. Ta grupa najdotkliwiej odczuła skutki kryzysu ekonomicznego na rynku pracy.** Sytuacja młodych bezrobotnych jest szczególnie trudna ze względu na brak doświadczenia zawodowego, co przekłada się na niski udział osób, które posiadają prawo do zasiłku. Trudna sytuacja młodych na rynku pracy wymaga podjęcia wspólnej pracy Rządu, instytucji publicznych oraz partnerów społecznych.

Na tle przepisów ustawy o emeryturach pomostowych niezbędna jest ponowna ocena uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie kontroli ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. W opinii Rzecznika brak możliwości władczej ingerencji organów Państwowej Inspekcji Pracy w sprawie umieszczenia pracownika w ewidencji niesie ze sobą ryzyko powstawania sytuacji spornych przy ubieganiu się pracowników o przyznanie prawa do emerytury pomostowej. Konieczna jest w związku z tym pogłębiona analiza regulacji prawnych określających kompetencje i wzajemne powiązania Państwowej Inspekcji Pracy, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz płatników składek przy stosowaniu rozwiązań zawartych w tej ustawie.

Niezbędne jest pilne zakończenie prac legislacyjnych dotyczących uregulowania zasad weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych w powszechnym systemie emerytalnym i systemach pochodnych. Konieczność nowelizacji tych przepisów jest następstwem podjętego na wniosek Rzecznika wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny zwrócił szczególną uwagę na fakt, że uchylony przepis dopuszczał możliwość nieograniczonej rekwalfikacji dowodów, które stanowiły podstawę wydania pierwotnej decyzji, potwierdzającej nabycie prawa. Oznaczało to, że prawomocna decyzja mogła być weryfikowana z urzędu na niekorzyść świadczeniobiorcy w każdym czasie (bezterminowo), nawet wówczas, gdy wadliwość decyzji wynikała z błędu organu rentowego. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wskazał, że ponowne ustalenie prawa do świadczeń musi być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami tak, aby została zachowana równowaga pomiędzy uzasadnionym interesem jednostki a interesem publicznym. Propozycje zawarte w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw ograniczają możliwość ingerencji organu rentowego w ustalone prawomocną decyzją uprawnienia strony, a najdalej idące ograniczenia w zakresie możliwości weryfikowania z urzędu prawomocnych decyzji organu rentowego przewiduje w sytuacji, gdy decyzja ma zostać zmieniona na niekorzyść świadczeniobiorcy, a jej wadliwość wynika z błędu tego organu.

Niepokojący jest również brak działań w zakresie reformy ubezpieczenia społecznego rolników. Podjęte reformy zabezpieczenia emerytalnego objęły swym zasięgiem osoby podlegające powszechnemu systemowi emerytalnemu oraz służby mundurowe, pozostawiając na uboczu system ubezpieczenia rolników, ukształtowany przepisami ustawy z 1991 r.

Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu wniosku Rzecznika orzekł, że przepis ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących

działalność rolniczą bez względu na wysokość osiągniętych przez nich przychodów, jest niezgodny z Konstytucją. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał w szczególności, że rolnicy nie są grupą jednorodną, mającą wspólną cechę istotną, w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Nie pozwala to na jednolite traktowanie przy prawnym uregulowaniu obowiązku opłatowego w zakresie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Istotnej cechy różnicującej należy upatrywać w sytuacji ekonomicznej poszczególnych rolników, decydującej o ich zdolności podatkowej (opłatowej) lub braku takiej zdolności. Rozumieć ją należy jako ekonomiczną i prawną zdolność do uczestniczenia, poprzez płaconą składkę na ubezpieczenie zdrowotne, w ponoszeniu ciężarów publicznych związanych z finansowaniem ochrony zdrowia. Populacja rolników prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa jest dzisiaj bardzo zróżnicowana, w przeciwieństwie do sytuacji w 1991 r., kiedy system powszechnej publicznej służby zdrowia powstawał. Obejmuje dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób prowadzących działalność gospodarczą będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, jednostki o bardzo wysokich dochodach oraz nadal bardzo pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwa rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości, żyjących na poziomie minimum egzystencji.

I. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

Trudna do zrozumienia jest beczynność państwa w dziedzinie wspierania obywateli w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Jest to przecież konstytucyjnie określony obowiązek państwa. Rok 2013 był kolejnym już rokiem, w którym aktywność państwa w tej sferze życia społecznego była znikoma. Dopiero z początkiem 2014 r. zaczął działać nowy program finansowego wsparcia młodych ludzi w uzyskaniu własnego mieszkania. Poprzedni program (tzw. „rodzina na swoim”) zakończył funkcjonowanie z końcem 2012 r. **Nie zostały zrealizowane zapowiadane od kilku lat inicjatywy, mające na celu zapobieganie bezdomności i zapewnienie pomocy mieszkaniowej osobom najuboższym.** Projekt dużej

nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, przygotowany przez rząd w 2010 r., mający na celu zrationalizowanie gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin (i tak rażąco znikomymi w stosunku do istniejących potrzeb) nadal nie trafił do Sejmu.

Brak aktywnych działań państwa w tej strefie powoduje dalsze opóźnienia w realizacji prawomocnych wyroków orzekających eksmisje z lokali mieszkalnych. W konsekwencji naruszane jest prawo właściciela do dysponowania mieszkaniem oraz prawo do realizacji orzeczenia sądowego, które stanowi element prawa do sądu. Z tego powodu nieskuteczna jest również ochrona rodziny przed przemocą ze strony współlokatora.

Pomimo standardów wyznaczanych przez orzecznictwo międzynarodowe i wyroki Trybunału Konstytucyjnego, **w dalszym ciągu nie udało się wypracować systemu prawnego zapewniającego właściwą ochronę przed tzw. eksmisjami na bruk.** Co więcej, także nowo uchwalane regulacje prawne, np. w dziedzinie egzekucji sądowej budzą wątpliwości, co do zakresu ochrony przyznanego eksmitowanym osobom. Przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (stosowane np. przy realizacji inwestycji strukturalnych w trybie tzw. specustaw) w ogóle nie gwarantują ochrony przed eksmisją i praktycznie nie zapewniają eksmitowanemu jakiegokolwiek innego schronienia.

Można odnieść wrażenie, że rząd całkowicie zwolnił się z jakiegokolwiek aktywności w zakresie regulowania dziedziny spółdzielczości mieszkaniowej. **Pomimo wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego potwierdzających bardzo złą jakość przepisów ustanowionych w ramach kolejnych nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i nierozwiązania wielu problemów wynikających z tych przepisów lub z ich wyeliminowania wyrokami Trybunału, rząd nie prowadzi żadnych prac legislacyjnych w tym zakresie.** Swoją bezczynność usprawiedliwia faktem, iż w Sejmie znajduje się już kilka projektów nowych ustaw dotyczących spółdzielczości. Żaden z tych projektów nie jest jednak projektem rządowym, a prace w nadzwyczajnej komisji sejmowej przeciągają się z uwagi na wzajemną sprzeczność proponowanych w poszczególnych projektach

rozwiązań. W efekcie szereg problemów dotyczących wprost sfery praw majątkowych obywateli pozostaje nierozwiązanych.

J. Ochrona praw konsumentów

Nie jest dostatecznie rozpowszechniona wiedza na temat instytucji pomagających konsumentom. Rzecznik otrzymywała skargi wskazujące na przypadki, gdy rzecznicy praw konsumentów nie wypełniali swoich funkcji, w szczególności w zakresie udzielania pomocy prawnej konsumentom w postępowaniu przed sądami.

Wiele skarg dotyczyło umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych, bankowych czy ubezpieczeniowych, zawieranych przez osoby starsze. W wielu sprawach pojawiał się aspekt karny, gdyż dochodziło do podrabiania podpisów pod umową bądź podszywania się pod innego przedsiębiorcę o znanej marce. Migracja ludności oraz rozwój Internetu powoduje, że coraz więcej skarg dotyczy sporów konsumenckich o charakterze transgranicznym oraz praw pasażerów firm lotniczych.

Pogłębiają się trudności obywateli w spłacie zobowiązań. Szereg skarg dotyczyło praktyk stosowanych przez firmy windykacyjne, polegających m.in. na dochodzeniu wierzytelności przedawnionych, kierowaniu pism na niewłaściwy adres, zastraszaniu dłużników, na podawaniu fałszywych informacji o postępowaniu egzekucyjnym. Ze skarg wynikał także problem związany z uprawnieniem wierzyciela do stosowania środków egzekucyjnych. Dłużnik, mimo istniejących gwarancji prawnych zapewnienia minimum egzystencji, w rzeczywistości nie miał dostępu do swoich pieniędzy, gdy dochodziło do zajęcia środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym. Podobne sygnały Rzecznik otrzymywała od producentów rolnych, którzy wskazywali, że dotacje unijne po przekazaniu na rachunek bankowy tracą swój walor ochronny.

Odnutowano skargi na wadliwe i nieprecyzyjne przepisy dotyczące udostępniania czy wymiany danych gospodarczych, powodujące, że nie było możliwe usunięcie wadliwych danych na podstawie stanowiska dłużnika. Regulacja ta nie zapewniała również instrumentów pozwalających na

zakwestionowanie zasadności umieszczenia informacji przez biuro w momencie dokonywania wpisu. Pojawiły się wątpliwości, w jaki sposób dłużnik powinien udokumentować fakt nieistnienia zobowiązania, przy usuwaniu danych w oparciu o uzasadnioną informację o nieistnieniu zobowiązania.

K. Ochrona praw cudzoziemców i mniejszości narodowych

Nowe porządki wewnętrzne, wprowadzone przez Straż Graniczną w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców, znacznie złagodziły panujący w tych placówkach reżim. Przede wszystkim realizują one zasadę „otwartych drzwi”, która zapewniła osadzonym większą swobodę w poruszaniu się po terenie ośrodka. Ustanowione w tych porządkach zasady pobytu są, zdaniem Rzecznika, krokiem ku przekształceniu ośrodków strzeżonych w placówki o charakterze półotwartym.

Pozytywnie ocenić należy przeprowadzoną w 2012 r. abolicję dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie. Dzięki niesformalizowanym warunkom uzyskania zezwolenia na zamieszkanie w Polsce w trybie abolicji oraz stosunkowo prostej procedurze ponad 9500 osób podjęło próbę legalizacji swojego pobytu. W tym zakresie abolicja okazała się skutecznym narzędziem przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu cudzoziemców funkcjonujących dotychczas w tzw. szarej strefie.

Nadal aktualny pozostaje problem stosowania detencji wobec małoletnich cudzoziemców. Minister Spraw Wewnętrznych nie przychylił się do wniosków Rzecznika o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, zmierzającej do wprowadzenia ustawowego zakazu umieszczania osób małoletnich w ośrodkach strzeżonych. Tymczasem warunki panujące w takich ośrodkach, pomimo ich złagodzenia przez nowe porządki wewnętrzne, w dalszym ciągu nie są odpowiednie dla dzieci.

L. Sytuacja osób pozbawionych wolności

Ustawowa powinność humanitarnego wykonywania kary nakłada, w ocenie Rzecznika, konieczność udzielania osobom pozbawionym wolności

widzeń, w sposób umożliwiający bezpośredni kontakt z bliskimi. Problem wymaga monitorowania.

Aktualny pozostaje również postulat Rzecznika respektowania prawa osadzonych do utrzymywania kontaktów z rodziną. **Problem nadmiernego zaludnienia zakładów karnych zdecydowanie utrudnia realizację próśb osadzonych o odbywanie kary w jednostkach położonych blisko miejsca zamieszkania ich rodzin.**

Wpływające wnioski i przeprowadzane wizytacje dały asumpt do zwrócenia uwagi przez Rzecznika na konieczność respektowania praw osób pozbawionych wolności do humanitarnego traktowania i poszanowania godności osobistej, w tym zagwarantowania intymności przy korzystaniu z urządzeń sanitarnych.

Nadal problemem jest umieszczanie osób pozbawionych wolności w celach monitorowanych bez podstawy prawnej lub niewydawanie decyzji w tym przedmiocie przez dyrektora jednostki penitencjarnej.

Odnotować należy pozytywną reakcję na sygnalizację nierespektowania przepisów prawa w przedmiocie postępowania z korespondencją urzędową i zobowiązania więźniów do wypełniania druku potwierdzenia nadania takiej korespondencji.

Zagadnienie rozbieżnej interpretacji przepisów ustawy o systemie dozoru elektronicznego, w kontekście podmiotów uprawnionych do dokonywania zmian harmonogramu wykonywania kary w systemie dozoru elektronicznego było przedmiotem wystąpienia Rzecznika i wciąż jest monitorowane.

Niepełnosprawność jest, zdaniem Rzecznika, przesłanką do zindywidualizowania wykonywania wobec skazanego kary pozbawienia wolności, a także przystosowania budynków jednostek penitencjarnych. Zadaniem organów władzy publicznej jest stworzenie właściwych warunków do realizacji programów wyrównywania szans dla osób osadzonych niepełnosprawnych – także z dysfunkcjami intelektualnymi.

Istotnym problemem o charakterze systemowym jest przenoszenie na Policję ciężaru odpowiedzialności za osoby doprowadzone do wytrzeźwienia, które często trafiają do pomieszczeń dla osób zatrzymanych

jednostek organizacyjnych Policji. Skutkuje to niejednokrotnie zgonami tych osób w następstwie niezapewnienia opieki medycznej. Rzecznik wskazywała na brak regulacji ustawowej, która zobowiązywałaby jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia izb wytrzeźwień w miastach liczących powyżej 50 tys. mieszkańców. Stąd, izby wytrzeźwień powinny zostać zmodernizowane i przekształcone w wyspecjalizowane jednostki, które będą łączyć w sobie funkcje izby wytrzeźwień, ośrodka terapeutycznego i placówki pomagającej rodzinie.

W trakcie wizytacji zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, przedstawiciele KMP spotkali się z problemem przeprowadzania kontroli osobistej wychowanków. Trzeba zauważyć, iż kontrola osobista stanowi najpoważniejszą ingerencję w prawo do prywatności i intymności osoby poddanej kontroli, a zatem upoważnienia do jej dokonywania nie można domniemywać. Ponadto, kwestia ta została ujęta jedynie w rozporządzeniu, co budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. W związku z tym powyższa problematyka wymaga pilnego uregulowania w akcie prawnym rangi ustawy.

M. Implementacja prawa Europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE

Podstawą prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa, a tym samym podstawą realizacji fundamentalnych praw człowieka i obywatela jest skuteczna egzekucja obowiązującego prawa zarówno polskiego, jak i przepisów prawa europejskiego. Jednostki i organy władzy publicznej obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa stanowionego przez parlament oraz zobowiązań zawartych w aktach prawa międzynarodowego. **Zaniepokojenie Rzecznika budzą opóźnienia w implementacji prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego.** 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.

Istotną rolę w procesie przestrzegania praw człowieka i obywatela stanowi wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

wydanych w sprawach prowadzonych przeciwko Polsce. Rzecznik na bieżąco monitoruje orzecznictwo Trybunału i podejmuje działania mające na celu wykonywanie wyroków mających wpływ na poziom ochrony praw jednostki w naszym kraju.

W 2013 r. Rzecznik kontynuowała działania związane z monitorowaniem wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie skargi Grzelak przeciwko Polsce, dotyczącej realizacji polskich przepisów regulujących organizowanie w szkołach lekcji religii oraz etyki. W ocenie Rzecznika niezbędne jest zintensyfikowanie działań w celu wdrożenia w życie zaleceń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W związku z koniecznością wykonania wyroków w sprawie skargi Tysiąc przeciwko Polsce i R.R. przeciwko Polsce Rzecznik dostrzega także potrzebę uproszczenia procedur wnoszenia sprzeciwów wobec opinii albo orzeczenia lekarza, wniesionych do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta.

CZĘŚĆ II

Sprawy międzynarodowe i społeczne

1. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w 2013 r.

A. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i narodowymi instytucjami ombudsmąnskimi

W 2013 r. Rzecznik zainaugurowała działalność sieci ekspertów „Grupa Wyszehradzka – Bałkany Zachodnie” w dziedzinie rządów prawa i praw podstawowych. W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyła się pierwsza konferencja w ramach sieci pt. „Najważniejsze wyzwania dla Ombudsmanów w XXI wieku⁷⁶⁴”. Patronat nad wydarzeniem objęli Minister Spraw Zagranicznych Radosław Sikorski i Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Irena Lipowicz. W spotkaniu wzięli udział m.in. Ombudsmani Albanii, Bośni i Hercegowiny, Węgier, Kosowa, Macedonii, Czarnogóry oraz Serbii. Podczas konferencji omówione zostały główne wyzwania dla pracy Ombudsmanów w regionie, dzielono się konkretnymi doświadczeniami.

Kontynuacją działań w ramach powyższej inicjatywy była współpraca z Biurem Ombudsmana Albanii. W Biurze RPO została zorganizowana 3-dniowa wizyta studyjna Krajowego Mechanizmu Prewencji Albanii⁷⁶⁵. Podczas wizyty wymieniono doświadczenia w zakresie metodologii kontroli prewencyjnych, sporządzania sprawozdań i metod komunikacji. Goście mieli też okazję uczestniczyć w realizowanej przez Biuro RPO wizytacji kontrolnej jednostki penitencjarnej.

W Biurze RPO została ponadto zorganizowana 3-dniowa wizyta przedstawicielek organizacji pozarządowych z Albanii⁷⁶⁶: Centrum Praw Człowieka, Komitetu Helsińskiego i Grupy Praw Człowieka, z którymi spotkała się prof. Irena Lipowicz. Rozmowy dotyczyły współpracy polskiego Rzecznika z organizacjami społecznymi oraz najważniejszych zadań w dziedzinie ochrony praw obywatelskich w Polsce i Albanii. Program wizyty przewidywał również spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz Prezesem Trybunału Konstytucyjnego, prof. Andrzejem Rzeplińskim.

⁷⁶⁴ W dniu 13 marca 2013 r.

⁷⁶⁵ W dniach 21-23 maja 2013 r.

⁷⁶⁶ W dniach 30 września-2 października 2013 r.

Spotkanie z przedstawicielkami organizacji pozarządowych Albanii w Warszawie poprzedzało wizytę Rzecznika Praw Obywatelskich w Tiranie⁷⁶⁷. Prof. Irena Lipowicz na miejscu spotkała się m.in. z Ombudsmanem Albanii, Ministrem Sprawiedliwości, Minister Integracji Europejskiej oraz Przewodniczącym Zgromadzenia Albanii. Rzecznik wzięła również czynny udział w Seminarium pt. „Ochrona praw człowieka i rola Ombudsmanów”.

W 2013 roku Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczyła w corocznym spotkaniu Ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej, które odbyło się na Słowacji⁷⁶⁸. Tematem rozmów była m.in. rola Ombudsmana w promocji prawa do dobrej administracji. Podczas spotkania ombudsmani wyrazili przekonanie, że skuteczne pełnienie ich obowiązków konstytucyjnych jest bezpośrednio związane z ochroną prawa do dobrej administracji, która jest nie tylko przyjazna dla obywateli, ale zgodnie z normami europejskimi, jest również podstawowym wymogiem działania i podejmowania decyzji przez niezależne organy administracji publicznej. Rzecznicy praw obywatelskich państw Grupy Wyszehradzkiej zgodzili się, że ich rolą jest bycie „oczami i uszami” parlamentów narodowych. Przedstawianie niezawisłej i niezależnej informacji przed parlamentem, dotyczącej działalności Rzecznika i jego kompetencji, przyczynia się do zwiększenia świadomości parlamentu w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela. Stanowi to podstawę do dyskusji i rozważań na temat działań proponowanych przez Rzecznika. Ombudsmani państw Grupy Wyszehradzkiej uważają za właściwe, aby parlament zapoznawał się bez głosowania z informacją, ponieważ takie głosowanie stwarza zawsze pokusę politycznej oceny działalności niezależnego organu kontroli, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich.

Rok 2013 był rokiem powstania instytucji ombudsmańskiej w Turcji. Wydarzenie to było impulsem do rozpoczęcia współpracy między polskim a tureckim RPO. W kwietniu w Biurze RPO miała miejsce tygodniowa wizyta studyjna delegacji z Turcji. Rzecznik Praw Obywatelskich i Zastępca RPO spotkali się z Zastępcą Ombudsmana Republiki Tureckiej oraz ekspertami z jego Biura. Wizyta studyjna w Polsce była częścią szkolenia pracowników

⁷⁶⁷ W dniach 13-15 października 2013 r.

⁷⁶⁸ W dniu 12 kwietnia 2013 r.

nowo powstałego tureckiego biura, polegającego na zdobywaniu doświadczeń w europejskich urzędach ombudsmanskich i przygotowaniu do realizacji nowych zadań w Ankarze.

Rzecznik wzięła ponadto udział w symposium międzynarodowym pt. „Rola instytucji ombudsmanskich w kontekście praw człowieka, demokracji i rządów prawa”⁷⁶⁹, organizowanym w Ankarze przez urząd Rzecznika Praw Obywatelskich Turcji. Spotkanie było okazją do rozmowy na temat doświadczeń rzeczników. Pierwszy panel spotkania został poświęcony tematowi instytucji ombudsmanskich i praktyk w Europie, a w szczególności relacji między administracją i sądownictwem. Swoje doświadczenia w tym zakresie przedstawili ombudsmani Hiszpanii, Francji, Belgii, Danii i Grecji. Druga część symposium dotyczyła ustawy o instytucji ombudsmana i jej wykonania w Turcji, w której prelegentami byli przedstawiciele tureckiego środowiska naukowego. Gospodarze omówili wnioski płynące z pracy ombudsmana od chwili, kiedy w Turcji powołano tę instytucję.

Rzecznik w 2013 roku kontynuowała prace w Międzynarodowym Instytucie Ombudsmana (IOI), do którego Zarządu Europejskiego oraz Zarządu Światowego została wybrana w 2012 r. Prof. Irena Lipowicz wzięła udział w posiedzeniu Zarządu Światowego, które odbyło się w Wiedniu⁷⁷⁰. W skład Zarządu Światowego wchodzi obok polskiej Rzecznik również ombudsmani Afryki, Azji, Australii i Pacyfiku, Europy, Karaibów i Ameryki Łacińskiej oraz Ameryki Północnej. Obrady dotyczyły między innymi zasad członkostwa w IOI, w tym zwłaszcza nowo powstałych urzędów, finansowania przez IOI projektów realizowanych przez członków Instytutu i określenia zasad organizacji Sekretariatu.

W Brukseli miało ponadto miejsce posiedzenie Zarządu Europejskiego IOI⁷⁷¹. Posiedzenie odbyło się w ramach cyklicznych spotkań zarządu, w skład którego poza polskim RPO wchodzi ombudsmani Belgii, Grecji, Holandii, Katalonii, Szwecji i Walii⁷⁷². Podczas spotkania omówiono m.in.:

⁷⁶⁹ W dniu 3 września 2013 r.

⁷⁷⁰ W dniu 16 kwietnia 2013 r.

⁷⁷¹ W dniu 22 października 2013 r.

⁷⁷² W związku z wyborem Petera Tyndalla, dotychczasowego ombudsmana Walii, na stanowisko ombudsmana Irlandii, odpowiedniej zmianie uległa również reprezentacja geograficzna zarządu.

zmiany personalne w zarządzie, sprawy organizacyjne planowanej konferencji regionalnej IOI w Tallinie, która odbyć się ma w dniach 17-19 września 2014 r. oraz propozycję stworzenia wspólnego kodeksu etycznego, który miałby służyć jako ramowe wytyczne dla instytucji członkowskich IOI w zakresie procedur dotyczących przyjmowania interesantów oraz opracowywania wniosków.

Zastępca RPO dr Ryszard Czerniawski uczestniczył w Zgromadzeniu Generalnym Europejskiego Instytutu Ombudsmana oraz obchodach jubileuszu 25-lecia tego stowarzyszenia⁷⁷³. Tematem spotkania w Innsbrucku była zasada niezależności instytucji Ombudsmana. Wybrano też nowy zarząd na 2-letnią kadencję. Europejski Instytut Ombudsmana jest drugą obok Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana organizacją zrzeszającą Ombudsmanów z różnych państw, w tym urząd polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

W 2013 roku w Biurze RPO odbył się szereg spotkań z przedstawicielami instytucji ombudsmańskich z całego świata. Rzecznik spotkała się m.in. z Ombudsmanem Ukrainy⁷⁷⁴. Rozmowa dotyczyła wymiany doświadczeń w zakresie Mechanizmu Równego Traktowania i Krajowego Mechanizmu Prewencji oraz planów dalszej współpracy w ramach projektu Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego. Rozmowy przeprowadzili także towarzyszący pracownicy Biura.

Wizytę w Biurze RPO złożyła również ombudsman Szwecji⁷⁷⁵, Lilian Wiklund. W spotkaniu uczestniczyła prof. Irena Lipowicz oraz przedstawiciele Rady Społecznej i Komisji Ekspertów działających przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Rozmowy dotyczyły m.in. ochrony praw osób starszych oraz praw socjalnych obywateli.

W Biurze RPO odbyło się ponadto spotkanie prof. Ireny Lipowicz z przedstawicielami Krajowej Komisji Praw Człowieka Korei⁷⁷⁶. Omówiono priorytety w działalności obydwu instytucji oraz perspektywy współpracy.

⁷⁷³ W dniu 21 września 2013 r.

⁷⁷⁴ W dniu 28 lutego 2013 r.

⁷⁷⁵ W dniu 27 września 2013 r.

⁷⁷⁶ W dniu 16 grudnia 2013 r.

Rozmowy dotyczyły również tematyki pomocy ofiarom systemów totalitarnych i konfliktów zbrojnych. Komisja podejmuje wysiłki na rzecz zainteresowania instytucji ochrony praw człowieka na świecie prześladowaniami obywateli w Korei Północnej. Strona koreańska zasygnalizowała chęć oparcia współpracy z Biurem RPO od 2014 r. na podstawie dwustronnej umowy.

B. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i zagranicznymi instytucjami i organizacjami

W 2013 r. Zastępca RPO dr Ryszard Czerniawski spotkał się z przedstawicielami Uniwersytetu Jordańskiego, Ministerstwa Spraw Zagranicznych Jordanii oraz dziennika „The Jordan Times”, którzy przebywali w Polsce w ramach wymiany doświadczeń między Polską a Jordanią w zakresie ochrony praw człowieka⁷⁷⁷. Przedmiotem spotkania była m.in. prezentacja kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich oraz omówienie działalności urzędu. Spotkanie stanowiło kontynuację współpracy RPO z Ombudsmanem Jordanii w latach 2011-2012.

Prof. Irena Lipowicz uczestniczyła w uroczystościach związanych z 68. rocznicą wyzwolenia hitlerowskiego obozu koncentracyjnego Mauthausen-Gusen koło Linzu w Austrii⁷⁷⁸. W spotkaniu wzięli udział m.in. Prezydent RP Bronisław Komorowski, przedstawiciele najwyższych władz Austrii, w tym Prezydent Heinz Fischer i Przewodnicząca Parlamentu Barbara Prammer, Prezydent Węgier Janos Ader, Premier Serbii Ivica Daczić, Minister Sprawiedliwości Izraela Cipi Liwni oraz Przewodniczący rosyjskiej Dumy Państwowej Siergiej Naryszkin. W delegacji Prezydenta RP udział wzięło również kilkunastu byłych więźniów obozu Mauthausen-Gusen. Podczas wizyty otwarta została ekspozycja stała na terenie obozu koncentracyjnego Mauthausen. Rzecznik od lat sprawuje szczególny patronat nad byłymi więźniami obozu Mauthausen-Gusen.

⁷⁷⁷ W dniu 4 kwietnia 2013 r.

⁷⁷⁸ W dniu 5 maja 2013 r.

Prof. Irena Lipowicz wzięła udział w uroczystości wręczenia Nagrody za zasługi dla rozwoju stosunków polsko-niemieckich⁷⁷⁹. Tegorocznymi laureatami byli Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie oraz – pośmiertnie – dr Albrecht Lempp, tłumacz i dyrektor Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej. Rzecznik wygłosiła w imieniu rodziny laureata podziękowania.

Prof. Irena Lipowicz przyjęła w Biurze RPO Stałą Komisję parlamentu kraju Badenii-Wirtembergii⁷⁸⁰, która odpowiada w parlamencie za sprawy konstytucyjne i prawne oraz politykę europejską. Rozmowa dotyczyła między innymi relacji Rzecznik – parlament, zwłaszcza w odniesieniu do podziału kompetencji w zakresie ochrony praw człowieka i współpracy Rzecznika z sądownictwem. Omówiono również rosnące potrzeby socjalne obywateli w okresie kryzysu gospodarczo-finansowego. Strona niemiecka była szczególnie zainteresowana systemem pomocy prawnej i procesowej w Polsce.

Wizytę w Biurze RPO złożyła delegacja parlamentu Mjanmy⁷⁸¹ przebywająca w Polsce w ramach podróży studyjnej organizowanej przez Senat RP. Delegacja została przyjęta przez prof. Irenę Lipowicz Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Stanisława Trociuka Zastępcę RPO. Rozmowa dotyczyła m.in. genezy i wpływu RPO na transformację ustrojową, uprawnień Rzecznika na tle innych ombudsmanów europejskich i szczegółowych kompetencji w zakresie ochrony praw więźniów. Goście byli zainteresowani doświadczeniami Polski w zakresie prywatyzacji, praw mniejszości i wpływu Rzecznika na poziom legislacji.

Prof. Irena Lipowicz wzięła udział w inauguracji 4. Sympozjum „Prawa człowieka i nauka”⁷⁸², organizowanego przez Polską Akademię Nauk i Narodową Akademię Nauk RFN, podczas której wygłosiła referat pt. „Nauka i naukowcy pod presją. Doświadczenia Polski w XX wieku”.

Rzecznik spotkała się z przedstawicielami Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka oraz Europejskiej Sieci Społecznej (ESN)⁷⁸³. Tematem spotkania była dezinstytucjonalizacja, czyli proces przechodzenia

⁷⁷⁹ W dniu 10 maja 2013 r.

⁷⁸⁰ W dniu 24 czerwca 2013 r.

⁷⁸¹ W dniu 1 lipca 2013 r.

⁷⁸² W dniu 12 września 2013 r.

⁷⁸³ W dniu 25 września 2013 r.

od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych oraz opieki świadczonej na szczeblu lokalnym w UE. Omówiono również przygotowania do planowanej na 2014 rok w Warszawie konferencji nt. wykorzystania funduszy strukturalnych UE przeznaczonych na ten cel w nowym wspólnotowym okresie budżetowym.

W Biurze RPO odbyło się spotkanie prof. Ireny Lipowicz ze szwedzkim Ministrem ds. Integracji⁷⁸⁴, który zajmuje się kwestiami dyskryminacji, praw człowieka i mniejszości narodowych w Ministerstwie Zatrudnienia Szwecji. Rozmowa dotyczyła m.in. wyzwań, z jakimi zмага się Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce oraz sposobów walki z ksenofobią i antysemityzmem. Podczas wizyty w Polsce Minister odwiedził również Muzeum Auschwitz-Birkenau. Szczególne zainteresowanie delegacji szwedzkiej budziła kwestia przestrzegania praw mniejszości romskiej w Polsce. Minister zasignalizował chęć pogłębienia dwustronnej współpracy w tej sprawie.

Prof. Irena Lipowicz przebywała z wizytą w Ambasadzie RP w Wiedniu⁷⁸⁵, gdzie odbyła się uroczystość wręczenia wysokich odznaczeń państwowych osobom szczególnie zasłużonym dla opieki nad miejscami pamięci w Austrii, w których zginęły dziesiątki tysięcy polskich obywateli. Upamiętniono również los wymordowanych dzieci polskich pracowników przymusowych.

C. Projekt Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego 2013

Program Partnerstwa Wschodniego Ombudsmanów jest projektem realizowanym od 2009 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich RP i obrońcę Praw Republiki Francuskiej we współpracy z ombudsmanami i przedstawicielami organizacji pozarządowych z Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Projekt został zaplanowany na 5 lat, a rok 2013 był ostatnim rokiem inicjatywy w tym formacie.

⁷⁸⁴ W dniu 23 października 2013 r.

⁷⁸⁵ W dniu 17 grudnia 2013 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczyła w II Szczycie Ombudsmanów krajów Partnerstwa Wschodniego i Unii Europejskiej⁷⁸⁶. Spotkanie odbyło się w Parlamencie Europejskim w Brukseli i było zorganizowane przez Podkomisję Praw Człowieka PE. Poświęcone zostało Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw, czyli skutecznemu łączeniu biznesu i praw człowieka. Tematem przewodnim była rola Narodowych Instytucji Praw Człowieka spoza UE we wdrażaniu wytycznych ONZ na temat Biznesu i Praw Człowieka. Na spotkaniu została zaproponowana koncepcja III Szczytu Ombudsmanów krajów PW i UE.

W Kijowie odbyło się ponadto 3-dniowe seminarium Partnerstwa Wschodniego Ombudsmanów⁷⁸⁷. Było ono ostatnim wydarzeniem w ramach projektu oraz stanowiło jednocześnie podsumowanie całego przedsięwzięcia. Spotkanie zostało zorganizowane wspólnie przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich RP i Biuro Ukraińskiego Komisarza Parlamentarnego ds. Praw Człowieka przy znacznym finansowym wsparciu Komisji Europejskiej. W seminarium wzięli udział przedstawiciele instytucji ombudsmańskich Armenii, Azerbejdżanu, Francji, Gruzji, Mołdawii, Polski i Ukrainy oraz przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego Białorusi i Ukrainy. Spotkanie zostało podzielone na trzy bloki tematyczne: podstawowe prawa polityczne, uprawnienia służb specjalnych a prawa obywatelskie gwarantowane w Konstytucji i aktach prawa międzynarodowego, prawa osób z niepełnosprawnościami. Omówiono ponadto dalsze możliwości rozwoju inicjatywy. Wszyscy przedstawiciele biur ombudsmańskich opowiedzieli się za kontynuacją projektu. Prof. Irena Lipowicz przedstawiła w ostatnim dniu spotkania koncepcję skupienia się na stworzeniu „szkoły praw człowieka” dla instytucji ombudsmańskich, organizacji pozarządowych, środowiska naukowego oraz mediów z krajów PW. Z seminarium został przygotowany szczegółowy raport dostępny w językach angielskim i rosyjskim.

⁷⁸⁶ W dniach 20-21 lutego 2013 r.

⁷⁸⁷ W dniach 3-5 września 2013 r.

D. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji

W Biurze RPO odbyła się wizyta Europejskiego Komitetu Przeciwdziałania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT)⁷⁸⁸.

W Biurze RPO odbyło się również spotkanie z delegacją z Chin, w której udział wzięli przedstawiciele instytucji związanych z prawem i postępowaniem karnym, przedstawiciele ministerstwa bezpieczeństwa publicznego, prokuratury oraz środowiska naukowego⁷⁸⁹. Delegacja spotkała się z Dyrektorem Krajowego Mechanizmu Prewencji oraz uczestniczyła w wizycie w areszcie śledczym.

E. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie równego traktowania

Współpraca międzynarodowa Rzecznika w obszarze równego traktowania koncentrowała się wokół działalności Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania EQUINET, której Rzecznik jest członkiem od 2011 roku. W chwili obecnej Equinet zrzesza 41 niezależnych instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem dyskryminacji z 31 krajów europejskich. Celem sieci jest wspieranie działań na rzecz równego traktowania, w szczególności przeciwdziałania dyskryminacji motywowanej rasą, pochodzeniem narodowym lub etnicznym, płcią, wiekiem, niepełnosprawnością, religią lub światopoglądem oraz orientacją seksualną.

Przedstawiciele Rzecznika uczestniczyli w szkoleniach i seminariach poświęconych realizacji zasady równego traktowania, a także brali czynny udział w pracach dwóch grup roboczych Equinetu zajmujących się analizą przepisów antydyskryminacyjnych w państwach członkowskich (*Working Group on Equality Law in Practice*) oraz strategią komunikacyjną w obszarze równego traktowania (*Working Group on Communication Strategies and Practices*). Rezultatem tych prac były m.in. dwie publikacje poświęcone

⁷⁸⁸ W dniu 5 czerwca 2013 r.

⁷⁸⁹ W dniu 29 sierpnia 2013 r.

przeciwdziałaniu dyskryminacji: *Equality Law in Practice - Comparative analysis of discrimination. Cases in Europe* oraz *Tackling the „Known Unknown”*. *How Equality Bodies can address under-reporting of discrimination through communications*, których współautorami są przedstawiciele Biura RPO. W listopadzie 2013 r. przedstawicielka Rzecznika została także wybrana przez zgromadzenie ogólne do 9-osobowego zarządu tej organizacji.

W ramach projektu Rady Europy dotyczącego przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową „LGBT Project” Rzecznik zorganizowała konferencję pn. „Europejskie standardy i dobre praktyki w zakresie korekty płci metrykalnej”. Partnerem konferencji była Rada Europy oraz Fundacja „Trans-fuzja”. Omówienie konferencji znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową”.

Współpraca międzynarodowa w obszarze równego traktowania zaowocowała również organizacją dwóch innych konferencji, których partnerami były organizacje i instytucje międzynarodowe. W listopadzie 2013 r. Rzecznik we współpracy z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) zorganizowała konferencję pn. „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet w tym dyskryminacji wielokrotnej. Polska w drodze do ratyfikacji Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej”, której celem było m.in. przedstawienie rekomendacji Rzecznik w tym obszarze. Omówienie konferencji znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć”.

We współpracy z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej odbyła się natomiast konferencja pn. „Antysemityzm - diagnoza zjawiska w Polsce na tle sytuacji w Unii Europejskiej”. Omówienie konferencji znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość”.

Ponadto przedstawiciele Rzecznika wzięli udział w szeregu międzynarodowych spotkań i konferencji poświęconych realizacji zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji w tym m.in. w

spotkaniu pn. *Equinet Legal Training*⁷⁹⁰, seminarium organizowanym przez Europejską Akademię Prawa na temat prawa Unii Europejskiej dotyczącym równego traktowania ze względu na płeć⁷⁹¹, spotkaniu pn. *Discussions on the application of the Race Equality Directive and the General Framework Directive*⁷⁹², seminarium Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy (ECRI) pn. *Seminar with National Specialized Bodies to Combat Racism and Racial Discrimination*⁷⁹³, seminarium pn. *Gender Equality Training on Equal Pay*⁷⁹⁴, seminarium pn. *Combating Discrimination and Promoting Equality: Engaging and Working with Duty Bearers*⁷⁹⁵, a także w spotkaniu organizowanym przez Agencję Praw Podstawowych UE z krajowymi instytucjami ochrony praw człowieka⁷⁹⁶.

⁷⁹⁰ 20-21 marca 2013 r.

⁷⁹¹ 22-23 kwietnia 2013 r.

⁷⁹² 16 maja 2013 r.

⁷⁹³ 30-31 maja 2013 r.

⁷⁹⁴ 18-19 września 2013 r.

⁷⁹⁵ 24-25 października 2013 r.

⁷⁹⁶ 07-08 października 2013 r.

2. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie komunikacji i edukacji obywatelskiej w 2013 r.

A. Współpraca z mediami

Upowszechnianie wiedzy o prawach obywatelskich i informacji na temat działalności Biura RPO stanowiło ważną część aktywności urzędu w 2013 roku. Udzielono 760 odpowiedzi na pytania i prośby o informacje ze strony mediów. W 9600 publikacjach w prasie, radiu, telewizji i Internecie poruszano tematy dotyczące działań RPO. Ponadto Rzecznik udzieliła ponad 80 wywiadów, 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 swojego urzędu w kształtowaniu państwa prawa i życia społecznego. W 2013 roku zapoczątkowana została współpraca Biura RPO z Programem I Polskiego Radia. Cykl audycji „Wszystko, co chciałbyś wiedzieć i nie boisz się zapytać” podejmuje wiele tematów zgłaszanych przez obywateli w skargach do Rzecznika.

B. Działalność wydawnicza i edukacyjna

1. Publikacje RPO w 2013 r.

W ramach działalności wydawniczej ukazały się 23 publikacje, również w angielskiej wersji językowej, o łącznym nakładzie 29 200 egzemplarzy. Wydawnictwa te ilustrują różne problemy związane z działalnością Rzecznika oraz komisji ekspertów przy RPO, służą propagowaniu wiedzy o prawach obywatelskich, zawierają także informacje o ustawowych kompetencjach i zadaniach RPO.

Publikacje są dostępne w wersji papierowej oraz elektronicznej (e-book), zaś ich odbiorcami są uczestnicy debat i konferencji, pracownicy samorządów, organizacji pozarządowych, ośrodków akademickich oraz przedstawiciele różnych środowisk obywatelskich.

W 2013 roku ukazały się następujące tytuły:

„Problemy dotyczące tymczasowego aresztowania w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 13, Źródła;

„Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2012 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 1, Źródła;

„Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2012 z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 2, Źródła;

„Summary of the Report of the Activity of the Ombudsman in Poland in 2012 with Remarks on the Observance of Human and Civil Rights and Freedoms” – wersja angielska Syntezy;

„Report of the Activity of the Human Rights Defender (Ombudsman in Poland) in the Area of the Equal Treatment Principle in the Republic of Poland” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 3, Źródła;

„Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka nr 8 Osoby starsze na rynku usług finansowych. Analiza i zalecenia” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 4, Źródła;

„Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2012” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 5, Źródła;

„Report of the Human Rights Defender (ombudsman) on the Activities of the National Preventive Mechanism in Poland in 2012” – wersja angielska Raportu;

„Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z wizytacji w izbach wytrzeźwień przeprowadzonych przez Krajowy Mechanizm Prewencji” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 6, Źródła;

„Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 7, Źródła. Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 9;

„Dialog międzypokoleniowy. Między ideą a praktyką. Inspiracje” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 8, Źródła. Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 10;

„Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 11. Źródła. Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka nr 11;

Raport Rzecznika Praw Obywatelskich „Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji” – Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 12;

„Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Wykładnia przepisów nowelizujących w świetle regulacji europejskich” – Biuletyn RPO – Materiały nr 77;

„Przeciw dyskryminacji. Poradnik RPO” – Biuletyn RPO – Materiały nr 78;

„Ubezpieczenia społeczne. Poradnik dla osób starszych” – Biuletyn RPO – Materiały nr 79;

Monografia „Konstytucyjne prawo do obrony w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich”, autorka: Marta Kolendowska-Matejczuk;

Monografia „Przygotowanie skazanych do życia na wolności w trybie art. 164 k.k.w.”, autorka: Aleksandra Iwanowska;

„O mądre prawo i wrażliwe państwo”, Biuletyn RPO – Materiały nr 80;

„Debaty Jana Nowaka-Jeziorańskiego. Rozmowy o wartościach: DEMOKRACJA, TOLERANCJA, SOLIDARNOŚĆ”, Biuletyn RPO – Materiały nr 81;

„Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych” Poradnik RPO – Biuletyn RPO – Materiały nr 82;

„Polska mapa międzynarodowych konwencji praw człowieka” – wydanie elektroniczne;

„Rzecznik Praw Obywatelskich. Informator.”

2. Szkolenia i warsztaty

W ramach działalności edukacyjnej w zakresie ochrony praw człowieka, kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich oraz przestrzegania zasady równego traktowania w roku 2013 kontynuowano spotkania szkoleniowe skierowane do różnych grup odbiorców:

młodzieży ze szkół gimnazjalnych, szkół średnich oraz studentów (w spotkaniach uczestniczyło 105 osób).

dorosłych, w tym m.in. z Uniwersytetów Trzeciego Wieku (50 osób).

Tradycją stały się już coroczne spotkania szkoleniowe z pracownikami biur senatorskich organizowane na zaproszenie Kancelarii Senatu RP. W minionym roku poświęcone były one wdrażaniu i monitorowaniu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz opieszałości administracji w reagowaniu na skargi obywateli.

W roku 2013 wspólnie z Centrum Edukacji Obywatelskiej rozpoczęty został projekt „Wieczór z rzecznikiem”, polegający na organizacji cyklicznych otwartych spotkań z obywatelami na terenie całego kraju. Celem projektu jest podniesienie wiedzy obywateli dotyczącej praw zawartych w Karcie Praw Podstawowych UE oraz umiejętności reagowania w przypadku naruszenia tych praw. Do bezpośrednich spotkań wybrano trzy tematy: prawa pacjenta, prawa konsumenta oraz prawo do informacji publicznej. W ramach programu przygotowanych zostało 18 spotkań, z czego 15 odbędzie się w lokalnych bibliotekach, w miejscowościach do 20 tysięcy mieszkańców, a 3 w Warszawie. W roku 2013 zrealizowano 7 spotkań.

W odpowiedzi na współczesne wyzwania sądownictwa, przeprowadzono – we współpracy z Fundacją Centrum Szkolenia Sędziów „Iustitia” – szkolenie skierowane do sędziów sądów rodzinnych i cywilnych pt. „Sądy w obliczu uzależnień nieletnich i inne aspekty postępowania z małoletnimi”.

W czerwcu w Biurze RPO odbyła się wizyta laureatów Samorządowego Konkursu Nastolatków „Ośmiu Wspaniałych”. Goście spotkali się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i zapoznali z działalnością urzędu. Celem konkursu, organizowanego przez Fundację „Świat na Tak”, jest promowanie pozytywnych, prospołecznych postaw i działań młodzieży na rzecz najbliższego otoczenia. Rzecznik spotkała się również z laureatami i organizatorami jubileuszowej XX Olimpiady Wiedzy o Prawach Człowieka, która w 2013 roku przebiegała pod hasłem: „Odpowiedzialność jednostki za poważne naruszenia praw człowieka i prawa humanitarne”. Olimpiada organizowana jest corocznie dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych przez Katedrę Praw Człowieka Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

W lipcu 2013 r. w Biurze RPO odbyło się seminarium dla przedstawicieli organizacji pozarządowych i instytucji państwowych na temat zasad legalnego zatrudniania cudzoziemców oraz wykonywania przez nich pracy na terytorium RP. Warsztaty przeprowadzili przedstawiciele Departamentu Legalności Zatrudnienia z Głównego Inspektoratu Pracy.

Po raz czwarty przedstawiciele Rzecznika byli obecni na festiwalu Przystanek Woodstock w Kostrzynie nad Odrą. W ramach Akademii Sztuk Przepięknych funkcjonował „namiot praw obywatelskich”. Uczestnicy festiwalu mogli porozmawiać z doświadczonymi pracownikami Biura RPO i uzyskać informacje prawne. Na miejscu można było też złożyć wnioski do Rzecznika, poznać szczegóły funkcjonowania bezpłatnej Infolinii Obywatelskiej oraz dowiedzieć się więcej na temat działalności RPO. Stoisko odwiedziło kilkaset osób. Rozdanych zostało blisko 3 tysiące ulotek i broszur, udzielono około 200 informacji prawnych i przyjęto 50 wniosków. Dużym zainteresowaniem cieszył się konkurs wiedzy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

W 2013 roku odbyły się dwa zjazdy uczestników projektu Ambasador RPO. Biorą w nim udział wyróżniający się studenci prawa, którzy odbyli praktyki w Biurze RPO i poprzez różnorodne inicjatywy upowszechniają na swoich uczelniach wiedzę o prawach człowieka i działalności RPO. W trakcie zjazdów wymieniano się doświadczeniami, omawiano zasady współpracy oraz przygotowywano projekty nowych działań. Studenci uczestniczyli również w szkoleniach tematycznych.

W dniach 16–17 września w Parku Śląskim w Chorzowie odbył się II Kongres „Obywatel Senior” organizowany przy współpracy i pod Honorowym Patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Uczestnicy Kongresu mogli wziąć udział w warsztatach zatytułowanych „Jak mówić, by nie urazić? Jak pokazywać, by nie dyskryminować?” z udziałem członków zespołu ds. kampanii społecznej na rzecz języka mówienia o starości, który działa przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

3. Konferencje, debaty, seminaria i spotkania

Organizowane w 2013 roku konferencje, seminaria i spotkania tematyczne dotyczyły szeroko pojętej problematyki związanej z przestrzeganiem praw człowieka. Przygotowano 105 spotkań i konferencji, które odbyły się zarówno w Biurze Rzecznika, jak i w siedzibach instytucji partnerskich. Udział w spotkaniach wzięło 5 188 gości. Ich przebieg można było śledzić również za pośrednictwem Internetu, z czego skorzystało ok. 180 tys. osób. Większość konferencji tłumaczona była na język migowy.

W 2013 roku zorganizowano m.in.:

Seminarium pt. „Polska Karta Różnorodności – rok doświadczeń, rok wyzwań” zorganizowane we współpracy z Forum Odpowiedzialnego Biznesu. Uczestnicy przedstawili swoje doświadczenia związane z tematem różnorodności w miejscu pracy oraz wyzwania, jakie przed nimi stoją. Konferencja zakończyła się uroczystym podpisaniem Karty Różnorodności przez kolejne organizacje.

Spotkanie połączone z prezentacją publikacji pt. „Realizacja zasady informed consent w kontekście relacji lekarz – pacjent”. Podczas debaty przedstawiono m.in. diagnozę istniejących problemów dotyczących wyrażania świadomej zgody na udział w badaniach przez pacjentów i innych problemów badań klinicznych.

Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego „O tolerancji”. Uczestnicy spotkania zastanawiali się nad definicją i zakresem tolerancji, z uwzględnieniem różnorodności etnicznej, kulturowej i obyczajowej oraz pojęciem politycznej poprawności.

Seminarium eksperckie na temat głosowania osób starszych i z niepełnosprawnościami połączone z prezentacją wydanego przez Rzecznika w 2012 roku raportu pt. „Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami”.

Konferencja naukowa poświęcona nowelizacji procedury karnej w aspekcie respektowania konstytucyjnych gwarancji stron i innych uczestników postępowania.

Prezentacja monografii „Prawa cudzoziemców w Polsce”. Eksperci dyskutowali na temat praw cudzoziemców z perspektywy przepisów pobytowych i rynku pracy.

Prezentacja raportu pt. „Monitoring wizyjny w miejscach pozbawienia wolności” przygotowanego przez zespół Krajowego Mechanizmu Prewencji.

W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach odbyło się II Forum wymiany doświadczeń, którego celem była dyskusja dotycząca poprawy bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych oraz imprez masowych. Współorganizatorami wydarzenia byli: Rzecznik Praw Obywatelskich, Wojewoda Śląski, Śląski Komendant Wojewódzki i Komendant Szkoły Policji w Katowicach.

W Stargardzie Szczecińskim odbyły się konsultacje społeczne dotyczące monografii „Strategie działań w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje”. Dyskutowano m.in. na temat wielopokoleniowych osiedli mieszkaniowych i dostępu do opieki geriatrycznej.

Konferencja pt. „Prawa człowieka w multicentrycznym systemie prawa” zorganizowana przez Biuro RPO, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II oraz Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej. Debata dotyczyła sytuacji rodziny w Polsce z punktu widzenia prawa oraz wybranych problemów związanych z pracą i zabezpieczeniem społecznym.

Konferencja pt. „Pierwsze ofiary kryzysów – osoby chore psychicznie” zorganizowana we współpracy z Polskim Towarzystwem Psychiatrycznym. Eksperci rozmawiali na temat dyskryminacji osób chorych psychicznie oraz realizacji Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.

Prezentacja raportu z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji. Podczas spotkania poruszone zostały problemy związane m.in. z przeludnieniem jednostek penitencjarnych, trudną sytuacją szpitali psychiatrycznych, likwidacją kolejnych izb wytrzeźwień.

Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego „O Solidarności”, w której nawiązano do historii kształtowania się ruchu społecznego „Solidarność” oraz dyskutowano o współczesnym znaczeniu tego słowa i tej idei.

Debata na temat sposobów mówienia o starości. Uczestnicy zastanawiali się m.in. nad tym, w jaki sposób współcześnie starość może być znowu przedmiotem dumy i szacunku oraz czy może być odbierana jako społecznie użyteczna.

Prezentacja raportu z wizytacji w izbach wytrzeźwień przeprowadzonych przez Krajowy Mechanizm Prewencji pt. „Izby wytrzeźwień – prawo a praktyka, kierunki zmian”. Zastanawiano się nad obecnym wadliwym kształtem regulacji prawnych i trudną praktyką funkcjonowania tych placówek, w kontekście stworzenia zintegrowanego, nowoczesnego modelu terapii.

Konferencja pt. „Choroby rzadkie a zagrożenie wykluczeniem” poświęcona zagadnieniu wykluczenia społecznego osób z chorobami rzadkimi, przeciwdziałaniu ich dyskryminacji oraz lepszej legislacji.

Seminarium eksperckie pt. „Nowe tendencje w prawie administracyjnym” poświęcone m.in. omówieniu kwestii związanych z wykonywaniem orzeczeń sądów administracyjnych. Dyskusja dotyczyła również korzystania z instytucji mediacji w sprawach administracyjnych i kodyfikacji procedury administracyjnej na poziomie europejskim.

Debata akademicka pt. „O równości bez skrajności” zorganizowana we współpracy z Biurem ds. Osób Niepełnosprawnych UJ. Dotyczyła m.in. praktycznych aspektów wdrażania w życie zapisów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Studenci mieli również okazję porozmawiać z RPO na temat prawa do równego traktowania.

Konferencja pt. „Srebrna Gospodarka w Małopolsce” współorganizowana przez Rzecznika poświęcona strategii działania w starzejącym się społeczeństwie, potrzebom edukacyjnym seniorów oraz sytuacji osób starszych, jako konsumentów na rynku dóbr i usług.

Seminarium Warszawskie zorganizowane we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Spotkanie było okazją do wymiany doświadczeń w zakresie działań na rzecz ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej oraz nowych wyzwań po dwudziestu latach od przystąpienia przez Polskę do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Konferencja pt. „Zapobieganie przemocy wobec kobiet, w tym dyskryminacji wielokrotnej” zorganizowana przez Rzecznika we współpracy z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

Celem konferencji była analiza funkcjonowania polskiego systemu przeciwdziałania przemocy i sformułowanie wniosków na przyszłość.

Konferencja pt. „Europejskie standardy i dobre praktyki w zakresie korekty płci metrykalnej” zorganizowana przez Rzecznika, Fundację Trans-Fuzja oraz Radę Europy. Rozmawiano o standardach w zakresie ochrony praw osób transpłciowych, a także możliwych regulacjach prawnych dotyczących korekty płci metrykalnej w Polsce.

Debata pt. „Antysemityzm. Diagnoza zjawiska w Polsce na tle sytuacji w Unii Europejskiej” zorganizowana przez RPO oraz Agencję Praw Podstawowych UE. Dyskusja dotyczyła raportu nt. antysemityzmu w krajach Unii Europejskiej oraz niewystarczającej roli organów ścigania w przeciwdziałaniu przemocy motywowanej nienawiścią.

V doroczna konferencja INP PAN i RPO zatytułowana: „Prawo do informacji publicznej – efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju”. Spotkanie (pro memoria prof. Teresy Górzyńskiej) poświęcone było omówieniu aktualnych problemów stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, w sposób gwarantujący zarówno przestrzeganie praw człowieka, jak i sprawne działanie.

4. Nagrody i odznaczenia

11 maja 2013 roku w Sejmie odbyła się debata poświęcona miejscu i roli osób z niepełnosprawnością intelektualną w nowoczesnym społeczeństwie demokratycznym. Jej współorganizatorem była Rzecznik Praw Obywatelskich, która wręczyła przy tej okazji Polskiemu Stowarzyszeniu na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym Odznakę Honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”.

26 czerwca prof. Irena Lipowicz wręczyła odznakę honorową Rzecznika Praw Obywatelskich „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” prof. Władysławowi Bartoszewskiemu.

10 grudnia w Uniwersytecie Muzycznym Fryderyka Chopina w Warszawie odbyły się uroczystości polskich obchodów Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka połączone z obchodami jubileuszu 25-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. W czasie spotkania m.in. wręczona została

doroczna nagroda im. Pawła Włodkowica, której laureatem został Bartłomiej Skrzyński, znany działacz i dziennikarz z Dolnego Śląska, Rzecznik miasta Wrocławia ds. Osób Niepełnosprawnych. Rzecznik przedstawiła również specjalny „Ranking RPO 2013” prezentujący problemy, które stanowią największe zagrożenie z punktu widzenia przestrzegania praw człowieka i obywatela w naszym kraju oraz wskazała na listę spraw, w których odnotowano wyraźny postęp w zakresie ochrony praw człowieka.

CZEŚĆ III

INFORMACJA
o działalności
Rzecznika Praw Obywatelskich
w obszarze równego traktowania
za rok 2013
oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania
w Rzeczypospolitej Polskiej

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), który przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w tym, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 1 - 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, z późn. zm.), o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania oraz jej wynikach, stanie przestrzegania zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, a także o wnioskach oraz rekomendacjach dotyczących działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania. Ponadto Informacja stanowi wykonanie art. 19 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustanawiającego obowiązek podania jej do wiadomości publicznej.

Wprowadzenie

Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania na mocy ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁷⁹⁷. Ustawa ta implementuje do polskiego porządku prawnego tzw. dyrektywy równościowe Unii Europejskiej, w tym trzy dyrektywy nakładające na państwa członkowskie obowiązek powołania lub utrzymania niezależnego organu ds. promowania, analizowania i wspierania równego traktowania – dyrektywę Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, dyrektywę Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług oraz dyrektywę 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. Decyzją ustawodawcy od 1 stycznia 2011 r. niezależnym organem do spraw równego traktowania jest Rzecznik Praw Obywatelskich.

Do podstawowych zadań Rzecznik należy rozpatrywanie kierowanych do niej wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania i podejmowanie odpowiednich czynności, zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W zakresie realizacji zasady równego traktowania Rzecznik została ponadto zobowiązana do wykonywania szeroko zdefiniowanych nowych zadań. Należą do nich:

- analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób;
- prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji;
- opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją;
- wykonywanie dodatkowych obowiązków informacyjnych, polegających

⁷⁹⁷ Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 254, poz. 1700).

na corocznym informowaniu Sejmu i Senatu o swojej działalności w obszarze równego traktowania i jej wynikach oraz o stanie przestrzegania zasady równego traktowania.

W związku z ratyfikowaniem przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁷⁹⁸, Rzecznik Praw Obywatelskich został także wyznaczony niezależnym organem do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień tej Konwencji. Warto podkreślić, że do chwili obecnej nowe kompetencje Rzecznika w tym obszarze nie znalazły odzwierciedlenia w nowelizacji przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a powierzone zadania Rzecznik wykonuje wyłącznie na podstawie porozumienia z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej.

Rzecznik realizuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika. Wnioski w zakresie przestrzegania zasady równego traktowania rozpatrywane są przez zespoły właściwe ze względu na przedmiot wniosku. W strukturze organizacyjnej urzędu wyodrębniono ponadto Wydział Prawa Antydyskryminacyjnego umiejscowiony w Zespole Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego, odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków oraz realizację dodatkowych zadań Rzecznik w zakresie realizacji zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji. Ponadto w ramach pełnienia funkcji niezależnego organu ds. monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych utworzono specjalną Grupę Zadaniową, która ma na celu koordynację działań poszczególnych jednostek Biura Rzecznika w tym obszarze.

W Biurze Rzecznika działają również 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, m.in. poprzez proponowanie priorytetowych kierunków aktywności Rzecznika, przygotowywanie analiz oraz monitorowanie realizacji zasady równego traktowania ze względu na wiek, niepełnosprawność, płeć, narodowość, pochodzenie etniczne, religię i wyznanie.

W okresie objętym informacją do Biura Rzecznika wpłynęło 845 spraw dotyczących szeroko rozumianej problematyki równego traktowania.

⁷⁹⁸ Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

Największa grupa spraw dotyczyła odpowiednio: dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność - 305 spraw (36,1 %), dyskryminacji ze względu na narodowość - 81 spraw (9,6 %), dyskryminacji ze względu na orientację seksualną - 65 spraw (7,7 %) oraz dyskryminacji ze względu na wiek - 49 spraw (5,8 %).

W roku 2013 Rzecznik podjęła do prowadzenia 82 % spraw dotyczących dyskryminacji. Oznacza to, że w przeważającej większości spraw skierowanych do Rzecznik zarzut naruszenia zasady równego traktowania postawiony przez wnioskodawcę był na tyle uprawdopodobniony, że uzasadniało to wszczęcie przez Rzecznik postępowania wyjaśniającego. W 15,3 % spraw Rzecznik wskazała wnioskodawcy przysługujące mu środki działania, natomiast jedynie w 2,7 % spraw przekazała wniosek według właściwości do innego organu lub w ogóle nie podjęła sprawy. W okresie objętym informacją Rzecznik skierowała do właściwych organów 66 wystąpień problemowych dotyczących realizacji szeroko rozumianej zasady równego traktowania.

Wśród spraw podjętych przez Rzecznik pozytywne dla wnioskodawcy rozwiązanie uzyskano jedynie w 10,2 % spraw. W około 13 % spraw zarzut stawiany przez wnioskodawcę nie potwierdził się. Natomiast niemal 75 % spraw zakończono negatywnie z uwagi na nieuwzględnienie wystąpienia generalnego Rzecznik. Należy jednak mieć na uwadze, że blisko 1000 spraw podjętych przez Rzecznik w roku 2012, a zakończonych w roku 2013 (co stanowiło około 2/3 wszystkich spraw zakończonych przez Rzecznik w roku 2013) dotyczyło problemu niepowołania w skład Polskiej Rady Języka Migowego żadnej osoby głuchej. Działania podjęte przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznik tylko częściowo odpowiadały na podnoszone w nim postulaty. Tym samym wszystkie te sprawy Rzecznik odnotowała jako zakończone niepowodzeniem.

Bez względu na to wysoki odsetek spraw zakończonych negatywnie musi budzić uzasadniony niepokój. Rekomendacje i zalecenia Rzecznik dotyczące zasady równego traktowania zbyt rzadko spotykają się ze zrozumieniem ze strony organów i instytucji publicznych, które wciąż nie przywiązują do realizacji tej zasady odpowiedniej wagi. Stanowi to istotny problem w zakresie zapewnienia równego traktowania w życiu politycznym,

społecznym i gospodarczym, co będzie przedmiotem działań Rzecznik w 2014 roku.

W ramach ustawowego obowiązku prowadzenia przez Rzecznik niezależnych badań oraz wydawania sprawozdań i zaleceń dotyczących dyskryminacji w roku 2013 wydano pięć raportów z serii „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka”:

1. Osoby starsze na rynku usług finansowych. Analiza i zalecenia.
2. Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia.
3. Dialog międzypokoleniowy. Między ideą a praktyką. Inspiracje.
4. Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia.
5. Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji.

Rzecznik zleciła również przeprowadzenie badań antydyskryminacyjnych w zakresie obsługi osób głuchych przez urzędy i instytucje publiczne, dyskryminacji osób z zaburzeniami psychicznymi na rynku pracy oraz dostępu osób nieheteroseksualnych do opieki zdrowotnej. Wyniki tych badań zostaną opublikowane w formie raportów w roku 2014.

W roku 2013 Rzecznik rozpoczęła także prace nad wdrożeniem procedury konsultacji społecznych w zakresie tematów prowadzonych przez siebie badań antydyskryminacyjnych. Celem konsultacji jest m.in. pozyskanie wiedzy na temat potrzeb różnych grup społecznych narażonych na dyskryminację, których problemy nie znajdują odzwierciedlenia w kierowanych do Rzecznik wnioskach ze względu na niską świadomość prawną, brak zaufania do organów publicznych oraz inne obawy, którymi mogą kierować się przedstawiciele tych grup (tzw. *underreporting*). Na podstawie efektów tych konsultacji Rzecznik wybierze tematy badań antydyskryminacyjnych na drugą połowę 2014 roku oraz na rok 2015.

Rzecznik kontynuowała również współpracę międzynarodową w obszarze realizacji zasady równego traktowania, w tym w ramach struktur Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania „EQUINET”, a także prowadząc wspólne projekty z Radą Europy, Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz przedstawicielstwem Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców (UNHCR).

I. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki - wystąpienia generalne, wybrane sprawy indywidualne i inne działania

Poniżej opisano działalność Rzecznik w obszarze równego traktowania ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość, wiek, płeć, orientację seksualną, tożsamość płciową, religię, wyznanie lub światopogląd. Informacje dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, z uwagi na nowe zadania Rzecznik w zakresie popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, zostały wyłączone do odrębnego rozdziału.

1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość

a) Przystępstwa z nienawiści

Jednym z priorytetów działalności Rzecznik jest przeciwdziałanie rasizmowi, ksenofobii oraz związanej z nimi nietolerancji. Rzecznik w wydanym w 2012 roku raporcie „Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością”⁷⁹⁹ przedstawiła zalecenia, których realizację stale monitoruje.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych⁸⁰⁰ Rzecznik postulowała stworzenie jednolitej bazy rejestrującej przestępstwa z użyciem przemocy, przeprowadzenie badań przybliżających rzeczywistą skalę zjawiska przemocy na tle rasowym, kontynuowanie szkoleń funkcjonariuszy służb państwowych, w szczególności Policji, w zakresie odpowiedniej reakcji na incydenty o charakterze rasistowskim, a także podjęcie działań upowszechniających wiedzę o przestępstwach dyskryminacyjnych. Organy państwa powinny zapewnić wszystkim mieszkańcom kraju, niezależnie od ich narodowości czy pochodzenia etnicznego, przestrzeganie praw człowieka, w tym ochronę przed przemocą. Rzecznik zwróciła się o poinformowanie o

⁷⁹⁹ *Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością. Analiza i zalecenia, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 2, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 4.*

⁸⁰⁰ RPO-707583-I/12 z 14 lutego 2013 r.

działaniach podejmowanych przez Ministerstwo w celu zwalczania przestępstw motywowanych rasizmem, ksenofobią i nietolerancją.

Minister Spraw Wewnętrznych⁸⁰¹ poinformował, że podległe mu Ministerstwo aktywnie przeciwdziałła przestępstwom z nienawiści. W strukturze Ministerstwa w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków funkcjonuje Zespół do Spraw Ochrony Praw Człowieka. Zespół prowadzi monitoring spraw dotyczących przestępstw z nienawiści, koordynuje działania edukacyjne prowadzone w Policji mające na celu zapewnienie efektywnego zwalczania przestępstw z nienawiści, współpracuje z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami i organizacjami zajmującymi się ochroną praw człowieka oraz zwalczaniem i przeciwdziałaniem przestępstwom z nienawiści, podejmuje działania zamierzające do zapewnienia należytego poziomu ochrony praw człowieka podczas realizacji zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Zespół do Spraw Ochrony Praw Człowieka rozpoczął także prace mające na celu rozszerzenie działań analitycznych w ramach monitoringu przypadków przestępstw z nienawiści, jak również przypadków niewłaściwych zachowań funkcjonariuszy Policji. Ponadto w Ministerstwie toczą się obecnie prace nad zmianami modelu przekazywania informacji skargowych i pozaskargowych przez Policję i Straż Graniczną Rzecznikowi Praw Obywatelskich jako Niezależnej Instytucji Badającej Niewłaściwe Zachowania Policji i Straży Granicznej.

Rzecznik zwróciła się również do Ministra Administracji i Cyfryzacji⁸⁰² o wskazanie planowanych na 2013 rok działań mających na celu ograniczenie dyskryminacji rasowej, nietolerancji i ksenofobii. W odpowiedzi, Minister poinformował⁸⁰³, że przepisy w zakresie równego traktowania są wdrażane w ramach „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce”. Jedną z dziedzin tego Programu obejmuje bezpieczeństwo oraz przeciwdziałanie przestępstwom popełnianym na tle etnicznym. W ramach wspomnianego Programu finansowane są m. in. działania edukacyjne zmierzające do zmiany negatywnego stereotypu Romów, skierowane zwłaszcza do dzieci i młodzieży. W odpowiedzi poinformowano ponadto, że w dniu 13 lutego

⁸⁰¹ Pismo z 14 marca 2013 r.

⁸⁰² RPO-666658-I/11 z 3 stycznia 2013 r.

⁸⁰³ Pismo z 13 marca 2013 r.

2013 r. Prezes Rady Ministrów podpisał zarządzenie nr 6 w sprawie Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, której przewodniczącym jest minister właściwy do spraw informatyzacji lub wyznaczony przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu⁸⁰⁴.

Rzecznik stale monitoruje także przebieg postępowań karnych w sprawach przestępstw z nienawiści. Z prowadzonej analizy akt postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących brutalnych aktów ksenofobii, antysemityzmu i rasizmu (np. podpalenia drzwi mieszkań cudzoziemców, pobicia na tle ksenofobicznym i rasistowskim) wynika, że w części spraw stosowano nieprawidłową kwalifikację czynu zabronionego (tj. nieprowadzenie postępowania w związku z art. 256 lub 257 Kodeksu karnego), a decyzje o umorzeniu postępowania mogły być podyktowane nieprzeprowadzeniem w całości postępowania dowodowego. W ocenie Rzecznika niezbędne jest wprowadzenie dalszych korekt w zakresie sposobu prowadzenia postępowań w sprawach przestępstw dyskryminacyjnych. Zagadnienie to pozostawać będzie w centrum zainteresowania Rzecznika.

b) Przeciwdziałanie antysemityzmowi

W dniu 5 grudnia 2013 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyła się publiczna debata pt. „Antysemityzm. Diagnoza zjawiska w Polsce na tle sytuacji w Unii Europejskiej”. Celem spotkania było wypracowanie propozycji zmian legislacyjnych oraz inicjatyw społecznych, które mogłyby skutkować zmianą świadomości obywateli i organów państwa na temat antysemityzmu oraz przestępstw motywowanych nienawiścią. W dyskusji podniesiono problem monitoringu środowisk, które najczęściej identyfikują się z postawami dyskryminacyjnymi wobec innych grup społecznych. Wskazano, że wyroki w sprawach przestępstw z nienawiści często są zależne od pozycji społecznej oskarżonych. Szeroko dyskutowano również o antysemickich wpisach na stronach internetowych oraz o bezczynności organów ścigania wobec takich zachowań. Zaakcentowano fakt niskiej wykrywalności przestępstw z nienawiści. Przedstawiciel Prokuratora

⁸⁰⁴ Przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w 2013 r. brali udział w sześciu posiedzeniach Rady przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji w charakterze obserwatorów.

Generalnego poinformował o działaniach mających na celu wyodrębnienie prokuratorów wyspecjalizowanych w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach przestępstw z nienawiści. Rzecznik krytycznie oceniła dotychczasowe wysiłki Prokuratury Generalnej w tym zakresie.

c) Ochrona praw mniejszości romskiej

Rzecznik szczególną uwagę poświęca sytuacji, w jakiej znajduje się społeczność romska. Część problemów, z jakimi styka się ta społeczność, od wielu już lat pozostaje nierozwiązana. Romowie, zwłaszcza należący do grupy Bergitka Roma, nadal egzystują w skrajnym ubóstwie, na marginesie życia społecznego i bez realnych możliwości poprawy swojej sytuacji bytowej. Potwierdziły to wizytacje przeprowadzone przez pracowników Biura Rzecznika⁸⁰⁵ na terenie osiedli romskich w Koszarach koło Limanowej, Maszkowicach, Ochotnicy Górnej, Krośnicy, Czarnej Górze i Zadziale koło Szaflar. Ustalenia z tych wizytacji przedstawione zostały w osobnym raporcie⁸⁰⁶.

Zdaniem Rzecznik wyniki wspomnianych wizytacji poddały w wątpliwość to, czy jednostki samorządu terytorialnego są w stanie samodzielnie i we własnym zakresie udźwignąć problem poprawy warunków socjalno-bytowych w jakich żyje społeczność romska. Sama możliwość skorzystania przez władze samorządowe ze środków pochodzących z Programu na rzecz społeczności romskiej nie wydaje się wystarczająca w sytuacji, gdy po pierwsze, wysokość tych środków jest ograniczona, a po drugie, wyłącznie od decyzji władz lokalnych zależy, czy wystąpią z wnioskiem o uruchomienie tych środków i jakich prac wniosek taki będzie dotyczył. W ocenie Rzecznik konieczne wydaje się zatem stworzenie osobnego, kompleksowego programu, niezależnego od Programu na rzecz społeczności romskiej, którego celem byłoby wyłącznie zaplanowanie i sfinansowanie procesu poprawy warunków mieszkaniowo-bytowych na osiedlach romskich na terenie całej Polski.

W dalszym ciągu wyzwaniem pozostaje zapewnienie dzieciom narodowości romskiej należytego i wolnego od dyskryminacji dostępu do

⁸⁰⁵ Wizytacje zrealizowano w dniach 21-23 października 2013 r.

⁸⁰⁶ RPO-749844-V/13 z 1 października 2013 r.

edukacji oraz stworzenie im szansy równego startu w nauce. W tym zakresie aktualne pozostają wielokrotnie zgłaszane przez Rzecznik postulaty dotyczące zapewnienia dzieciom dostępu do kształcenia przedszkolnego i pozaszkolnego, realizującego rozszerzony program nauczania języka polskiego. Jednocześnie należy przeciwdziałać wszelkim próbom kwalifikowania dzieci narodowości romskiej do nauczania specjalnego wyłącznie z powodu trudności adaptacyjnych czy niewystarczającej znajomości języka polskiego, jak również planom tworzenia w szkołach klas czy oddziałów przeznaczonych wyłącznie dla Romów.

O tym, że problem klas romskich pozostaje aktualny, świadczyć może m.in. badany przez Rzecznik przypadek Szkoły Podstawowej nr 19 w Poznaniu. Do Rzecznik dotarły sygnały, że w szkole tej planowane jest utworzenie klasy wyłącznie dla dzieci romskich, którym z powodu wieku lub braku należytej znajomości języka polskiego trudno jest odnaleźć się w klasach ogólnych. Klasa taka, zgodnie z założeniem, działać miała jedynie w roku szkolnym 2013/2014. W piśmie skierowanym do władz oświatowych Rzecznik przedstawiła opinię, że umieszczanie dzieci romskich w odrębnej klasie jest rozwiązaniem dalece nieodpowiednim. Rzecznik przypominała, że obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie dzieciom należytego i równego dostępu do edukacji, a funkcjonowanie klas romskich grozi jedynie pogłębianiem marginalizacji uczniów romskich. W udzielonej Rzecznik odpowiedzi zamiar utworzenia takiej klasy przedstawiony został jako rozwiązanie tymczasowe, mające na celu włączenie grupy uczniów pochodzenia romskiego do systemu powszechnej edukacji. Z takim podejściem trudno się jednak zgodzić. Negatywne doświadczenia związane z klasami romskimi, które istniały jeszcze w roku 2011, wskazują bowiem, że tworzenie takich klas samo w sobie może stygmatyzować dzieci narodowości romskiej i naraża je na dyskryminację⁸⁰⁷.

W dalszym ciągu funkcjonujące w społeczeństwie negatywne stereotypy na temat mniejszości romskiej przejawiają się w aktach wandalizmu czy wręcz czynnej agresji skierowanej przeciwko Romom. Takie przypadki budzą szczególny niepokój Rzecznik. Zgodnie z ugruntowaną już praktyką, niezwłocznie po otrzymaniu sygnału o podobnym zdarzeniu,

⁸⁰⁷ RPO-749519-V/13 z 25 września 2013 r.

Rzecznik występuje do władz samorządowych i właściwego komendanta Policji z prośbą o ocenę, w jaki sposób dane zdarzenie wpływa na porządek i bezpieczeństwo publiczne, a w szczególności, jaki ma wpływ na położenie lokalnej społeczności romskiej. Tego typu działania Rzecznik podjęła między innymi w sprawie brutalnej napaści na rodzinę romską, zamieszkującą w jednej z łódzkich dzielnic, do której doszło w październiku 2013 roku. Napaści dokonało kilkunastu mężczyzn uzbrojonych w kije bejsbolowe i pochodnie, co świadczyć może o tym, że akcja ta została wcześniej zaplanowana i przygotowana, a grupa sprawców działała w sposób zorganizowany. Podobną interwencję Rzecznik przeprowadziła w sprawie akcji internautów, skierowanej przeciwko Romom z Andrychowa. Akcja ta skupiała się wokół profilu utworzonego na jednym z internetowych portali społecznościowych. Na profilu pojawiały się wpisy sugerujące usunięcie rodzin romskich z centrum Andrychowa, a także nawołujące do aktów agresji przeciwko Romom⁸⁰⁸.

Na tle dotychczasowej działalności Rzecznik na rzecz ochrony praw społeczności romskiej precedensowy charakter miała sprawa dotycząca planowanego przez władze Wrocławia wysiedlenia rumuńskich Romów z dwóch obozowisk na terenie miasta. Oba obozowiska znajdują się na terenie publicznym, należącym do gminy Wrocław, a ich mieszkańcy nie dysponują żadnym tytułem prawnym do tych nieruchomości. W tym przypadku, obok dramatycznej sytuacji socjalno-bytowej, pojawia się dodatkowa kwestia, jaką jest prawo pobytu tych osób, jako cudzoziemców, na terytorium Polski.

W sprawie tej Rzecznik podjęła intensywne działania i dwukrotnie⁸⁰⁹ zwracała się do władz miasta. Z inicjatywy Rzecznik odbyła się wizytacja pracowników Biura na terenie koczowisk oraz spotkanie z przedstawicielami lokalnego samorządu dotyczące sytuacji rumuńskich Romów. W trakcie spotkania uzgodniono, że ze względu na złożoność problemu, działania będą kontynuowane w zespołach eksperckich. Przeprowadzono kontrolę koordynacyjną i uzgodnieniową w Biurze Rzecznik. Rzecznik w dalszym ciągu monitoruje sprawę.

⁸⁰⁸ RPO-750554-V/13 z 9 października 2013 r. i RPO-747933-V/13 z 3 września 2013 r.

⁸⁰⁹ RPO-729020-V/13 z 8 kwietnia i 15 maja 2013 r.

d) Krytyka sprzedaży na aukcjach internetowych przedmiotów nawiązujących do III Rzeszy

Rzecznik wzięła udział w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie w sprawie naruszenia dóbr osobistych podmiotu prawa handlowego⁸¹⁰. Sprawa dotyczyła poddania modyfikacji chronionego prawnie znaku graficznego jednego z portali internetowych zajmujących się sprzedażą w ten sposób, że dwie litery z nazwy przerobiono na runy sig (znak nazistowskiej Niemieckiej Młodzieży Narodowej).

Zmodyfikowany znak posłużył do zorganizowania akcji protestacyjnej na ulicach Warszawy w celu zwrócenia uwagi na sprzedaż na aukcjach internetowych powoda przedmiotów nawiązujących do III Rzeszy. Portal aukcyjny wniósł pozew o ochronę dóbr osobistych przeciwko organizatorom akcji. W przedmiotowej sprawie Sąd I instancji wskazał, że działania pozwanych nie były skierowane przeciwko ogólnemu problemowi, jakim jest handel gadżetami o symbolice faszystowskiej w Internecie, ale bezpośrednio przeciwko powodowi.

W piśmie procesowym⁸¹¹ Rzecznik poddała w wątpliwość słuszność kategorycznego opowiedzenia się przez Sąd za prymatem ochrony dóbr osobistych podmiotu prawa handlowego nad krytyką w imię ochrony interesu społecznego. W ocenie Rzecznik, Sąd I instancji nie zbadał w sposób wystarczający okoliczności wskazujących na możliwość istnienia w przedmiotowej sprawie interesu społecznego w postaci konieczności walki z handlem przedmiotami z symboliką faszystowską, w obronie którego mieli działać pozwani. Należałoby zatem zbadać, czy pozwani dopuścili się naruszenia dóbr osobistych, czy też raczej działali w sposób budzący kontrowersje, ale mieszczący się w granicach prawnie chronionej wolności wyrażania opinii. Rzecznik wyraziła ponadto pogląd, iż ochrona dóbr osobistych osób prawnych znacząco różni się od ochrony dóbr osobistych osób fizycznych. Podmioty prawa handlowego korzystają z mniejszej ochrony, w szczególności duże, powszechnie znane przedsiębiorstwa w sposób nieunikniony są narażone na poddawanie ich działań krytycznej ocenie, a granice akceptowalnej krytyki są szersze w przypadku takich podmiotów. W przedmiotowej sprawie Sąd I instancji nie uwzględnił w żaden

⁸¹⁰ Sygn. akt I ACa 841/13.

⁸¹¹ RPO-727839-I/13 z 5 maja 2013 r.

sposób zróżnicowania ochrony dóbr osobistych w zależności od tego, czy o taką ochronę ubiega się osoba fizyczna, czy osoba prawna.

Sąd Apelacyjny w Warszawie przychylił się do stanowiska Rzecznika i oddalił powództwo uznając, że artystyczna krytyka takiej działalności portalu nie jest działaniem bezprawnym i zasługuje na konstytucyjną ochronę⁸¹².

e) Zniszczenie dwujęzycznych polsko-litewskich tablic z nazwami miejscowości

Rzecznik podjęła interwencję w sprawie zniszczenia tablic z dwujęzycznymi, polsko-litewskimi nazwami miejscowości w gminie Puńsk⁸¹³. W ocenie Rzecznik tego typu akty wandalizmu są szczególnie niepokojące. Wymierzone są bowiem w konstytucyjnie zagwarantowaną mniejszościom wolność zachowania i używania własnego języka. W tej sytuacji Rzecznik wystąpiła do wójta gminy Puńsk i właściwego komendanta powiatowego Policji z prośbą o informacje na temat podjętych w przedmiotowej sprawie działań. Rzecznik poprosiła także o ocenę, czy akty wandalizmu wpłynęły na porządek publiczny i bezpieczeństwo w gminie Puńsk, zwłaszcza na tle sytuacji zamieszkującej tam mniejszości litewskiej. W odpowiedzi wójt zapewnił, że po oczyszczeniu tablice zostaną ponownie powieszone na swoich miejscach. Komendant powiatowy Policji przedstawił zaś informacje na temat podjętych w sprawie działań o charakterze interwencyjno-prewencyjnym. Sprawa ta pozostaje w sferze zainteresowania Rzecznik.

f) Programy telewizyjne adresowane do społeczności kaszubskiej

Do Rzecznik wpłynęła skarga dotycząca programów emitowanych przez telewizję publiczną, wśród których brak jest obecnie programu realizowanego w języku kaszubskim i poświęconego społeczności posługującej się tym językiem. Rzecznik zwróciła się o wyjaśnienie tej sprawy do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Rzecznik poprosiła przy tym o ocenę, w jaki sposób brak programu skierowanego do jedynej, w świetle ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku

⁸¹² Wyrok z 9 stycznia 2014 r.

⁸¹³ W miejscowościach Trakiszki, Sejwy, Wojtukiemie, Puńsk.

regionalnym⁸¹⁴, społeczności posługującej się językiem regionalnym wpływa na realizację przez telewizję publiczną zadań wynikających z misji publicznej, związanych z obowiązkiem uwzględniania w ofercie programowej potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych oraz potrzeb wspomnianej społeczności. W odpowiedzi Przewodniczący Rady zapowiedział przeprowadzenie monitoringu wszystkich nadawanych dotychczas audycji, których adresatem była społeczność kaszubska. Obecnie Rzecznik oczekuje na informacje o wynikach tego monitoringu⁸¹⁵.

g) Edukacja małoletnich cudzoziemców

Realizacja prawa do edukacji przez małoletnich przebywających w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców była tematem raportu Rzecznika z cyklu „Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka”⁸¹⁶.

Raport zawiera wnioski z przeprowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika wizytacji, których celem było sprawdzenie, czy w stosunku do cudzoziemców przebywających na terytorium Polski konstytucyjne prawo do nauki jest w sposób należyty i efektywny realizowane. W raporcie znajdują się informacje o obowiązujących w tym zakresie regulacjach prawnych, ustaleniach faktycznych oraz wnioski i rekomendacje Rzecznika.

Wszystkie wizytowane ośrodki dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy realizowały obowiązek wynikający z art. 71 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸¹⁷ i zapewniały małoletnim możliwość korzystania z zajęć z języka polskiego. Do podstawowych zaleceń Rzecznika należy natomiast zaliczyć: zapisywanie do szkół dzieci objętych obowiązkiem szkolnym niezwłocznie po przyjęciu do ośrodka, wprowadzenie do wewnętrznych regulaminów szkół jednolitych zasad oceniania uczniów cudzoziemskich z realizacji podstawy programowej, zwiększenie minimalnego wymiaru czasowego zajęć z języka polskiego dla cudzoziemców i objęcie nauczaniem języka polskiego także prowadzone w

⁸¹⁴ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141, z późn. zm.).

⁸¹⁵ V.816.1.2014.MS (poprzednio RPO-596533-V/08).

⁸¹⁶ *Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji, Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka*, nr 12.

⁸¹⁷ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1695, z późn. zm.).

ośrodkach przedszkola oraz zatrudnienie asystentów kulturowych we wszystkich szkołach, w których uczą się cudzoziemcy.

Co do ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców Rzecznik podkreśla, że w warunkach detencji prawo cudzoziemców do edukacji nie może być realizowane. Ocena ta dodatkowo uzasadnia wielokrotnie zgłaszany przez Rzecznika postulat wprowadzenia ustawowego zakazu umieszczania osób małoletnich, a także ich opiekunów, w ośrodkach strzeżonych. Bezwzględnym minimum w zakresie realizacji prawa do nauki, które już na obecnym etapie zapewnić powinna Straż Graniczna w porozumieniu z władzami oświatowymi, jest stworzenie małoletnim możliwości korzystania z zajęć prowadzonych przez wykwalifikowanych nauczycieli, w oparciu o istniejące programy nauczania.

2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

a) *Polityka senioralna*

Od 2010 r. polityka senioralna jest jednym z priorytetów Rzecznik. W ramach kontynuacji projektów przeprowadzonych w 2012 roku, obchodzonym jako Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, Rzecznik podjęła szereg działań w celu wzmocnienia przekazu dotyczącego konieczności prowadzenia przez administrację centralną i samorządową polityk uwzględniających potrzeby i prawa osób starszych.

Rzecznik, przy współudziale Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych, wzięła udział w cyklu regionalnych konferencji⁸¹⁸ poświęconych prezentacji monografii pt. „Strategie działań w starzejącym się społeczeństwie”⁸¹⁹, rozpowszechnieniu zawartych w niej postulatów oraz pozyskaniu wiedzy o realizowanych lokalnie w tym zakresie zadaniach.

Jednocześnie Rzecznik monitorowała prace związane z tą problematyką na poziomie centralnym. W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁸²⁰ Rzecznik postulowała wpisanie perspektywy starzejącego się społeczeństwa do wszystkich dokumentów realizujących zadania polityki

⁸¹⁸ Konferencje odbyły się w Warszawie, Stargardzie Szczecińskim, Katowicach, Augustowie, Krakowie i w Jeleniej Górze.

⁸¹⁹ *Strategie działań w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka, nr 5. Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 9.

⁸²⁰ RPO-673128-I/11 z 3 stycznia 2013 r.

państwa, zarówno na poziomie rządowym, jak i na szczeblu regionalnym i lokalnym. Priorytety dokumentu, a w konsekwencji działania państwa, powinny uwzględnić zmiany systemowe, w tym w szczególności odnoszące się do opieki geriatrycznej poprzez integrację działań służby zdrowia i opieki społecznej. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej⁸²¹ wskazał, że w ramach obchodów Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej 2012 Rada Ministrów przyjęła *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013* (Program ASOS)⁸²², tworzący podstawy do budowy polityki senioralnej w Polsce. Minister zapowiedział powołanie Rady ds. Polityki Senioralnej, do udziału w której zaprosił przedstawicieli ministerstw, centralnych urzędów administracji rządowej oraz pozostałych organów władzy państwowej, a także organizacji jednostek samorządu terytorialnego, organizacji trzeciego sektora oraz środowisk naukowych. Przedstawiciele Rzecznika uczestniczyli w spotkaniach Rady ds. Polityki Senioralnej w charakterze obserwatorów.

W efekcie prac Rady powstał „Projekt założeń długofalowej polityki senioralnej na lata 2014-2020”, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 grudnia 2013 r. Rzecznik będzie monitorowała realizację celów wyznaczonych w poszczególnych obszarach określonych w Założeniach.⁸²³

b) Przeciwdziałanie negatywnym stereotypom dotyczącym osób starszych poprzez działania na rzecz dialogu międzypokoleniowego

W celu przeciwdziałania dyskryminacji, u której podstaw leżą negatywne stereotypy związane z wzajemnym postrzeganiem osób przynależących do różnych pokoleń, Rzecznik opublikowała raport pt. „Dialog międzypokoleniowy. Między ideą a praktyką”⁸²⁴, zbierający doświadczenia z projektu zrealizowanego w 2012 roku. Projekt obejmował badania socjologiczne pt. „Osoby starsze w oczach młodzieży, młodzież w oczach osób starszych”, a także dwa spotkania konferencyjno-warsztatowe, przygotowane we współpracy z Komisją Ekspertów ds. Osób Starszych.

⁸²¹ Pismo z 15 stycznia 2013 r.

⁸²² Uchwała nr 137 z 24 sierpnia 2012 r.

⁸²³ Dokument wskazuje następujące obszary działań: zdrowie i samodzielność, aktywność zawodowa osób 50+, aktywność edukacyjna, społeczna i kulturalna osób starszych, srebrna gospodarka, relacje międzypokoleniowe.

⁸²⁴ *Dialog międzypokoleniowy. Między ideą a praktyką*, Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka, nr 10, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 8.

Zebrany w raporcie materiał łączy ze sobą wymiar teoretyczny oraz praktyczny. Autorzy wskazują na potrzebę wypracowania płaszczyzn spotkania osób starszych i młodych w przestrzeni publicznej, co ma szczególne znaczenie ze względu na osłabienie rodzinnych więzi międzypokoleniowych wynikających z oddalenia geograficznego członków rodzin. W tym celu potrzebni są animatorzy spotkań międzypokoleniowych, zaangażowani przez organizacje samorządowe lub pozarządowe. Metodą, którą proponują autorzy raportu, jest technika warsztatowa, zakładająca uczenie się wzajemnego słuchania i poznawania. Umożliwia ona również bezpośrednie rozmowy osób przynależących do różnych pokoleń, które są jednym z najskuteczniejszych sposobów przełamania negatywnych stereotypów.

Rzecznik zwróciła również uwagę na znaczenie sformułowań językowych w podtrzymywaniu negatywnych stereotypów związanych ze starością. W Biurze Rzecznika została zorganizowana debata poświęcona sposobom mówienia o starości. Podstawowym wnioskiem wynikającym z dyskusji, jest występowanie dyskryminacji ukrytej w potocznej warstwie języka oraz w negatywnych znaczeniach jakie nadajemy poszczególnym słowom odnoszącym się do starości i osób starszych, które mogą leżeć u podstaw późniejszego wykluczenia osób starszych w dostępie do różnego rodzaju dóbr i usług.

c) Osoby starsze na rynku usług finansowych

Jednym z obszarów badanych przez Rzecznik pod kątem dyskryminacji jest dostęp do dóbr i usług. Na podstawie skarg i doniesień medialnych Rzecznik zdecydowała poddać analizie sytuację osób starszych na rynku usług finansowych.

W opublikowanym w 2013 r. raporcie pt. „Osoby starsze na rynku usług finansowych”⁸²⁵ zostały ujęte wnioski z dotychczasowych działań Rzecznik w tym zakresie. Zostały zlecone badania socjologiczne metodą tajemniczego klienta w wybranych instytucjach finansowych pod kątem zbadania jakości obsługi osób starszych oraz badania jakościowe dotyczące percepcji reklam

⁸²⁵ *Osoby starsze na rynku usług finansowych*, Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka, nr 8, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 4.

dotyczących usług finansowych pod kątem ewentualnych manipulacji. Wnioski z przeprowadzonych badań skłaniają do refleksji, że banki dostrzegają wprawdzie grupę klientów powyżej 50 roku życia, jednak nie uwzględniają różnic w potrzebach osób należących do poszczególnych grup wiekowych 65+ i 80+. W sytuacji odmowy udzielenia kredytu osoba starsza może mieć poczucie gorszego traktowania, jeżeli przesłanką dla podjętej decyzji jest wiek klienta, a nie jego faktyczna zdolność kredytowa. Z tego względu Rzecznik, adresując raport do instytucji związanych z rynkiem usług finansowych, tj. Komisji Nadzoru Finansowego i Związku Banków Polskich, zwróciła uwagę na potrzebę poprawy konkretnych praktyk bankowych. Niezwykle ważne jest zatem kompetentne i wyczerpujące udzielanie informacji przez bank co do istoty oferowanego produktu, jego prawnych aspektów oraz ryzyka i korzyści związanych z zawarciem danej umowy, a także podania rzetelnego uzasadnienia w przypadku decyzji odmownej.

Przejawem dyskryminacji pośredniej jest np. stosowanie w drukach bankowych małej czcionki, trudnej do odczytania przez osoby starsze i o słabszym wzroku. Ponadto istotnym utrudnieniem praktycznym dla osób starszych jest często brak dostępu do toalet. Warto odnotować, że kwestia ta była przedmiotem postępowania sądowego⁸²⁶, do którego przystąpiła Rzecznik wnosząc skargę kasacyjną⁸²⁷. Rzecznik oczekuje na wyrok Sądu Najwyższego, który może mieć istotny wpływ na praktykę banków i innych instytucji świadczących usługi publicznie w tym zakresie.

Rzecznik zwróciła również uwagę na kwestie związane z obowiązkowym ubezpieczeniem towarzyszącym wybranym usługom finansowym, które mogą zawierać ograniczenia związane z osiągnięciem określonego wieku. W przypadku usług ubezpieczeniowych istnieje obecnie ugruntowany pogląd, że ograniczenia ze względu na wiek klienta są uzasadnione występującym dużym ryzykiem ubezpieczeniowym.

⁸²⁶ W sprawie klienta banku w starszym wieku, któremu pracownica banku odmówiła możliwości skorzystania z toalety, Sąd Okręgowy przychylił się do wniosku powoda (wyrok z 6 marca 2012 r., sygn. akt C815/10). Od wyroku Sądu Okręgowego pozwany bank wniósł apelację w części zobowiązującej go do udostępnienia klientom banku toalety w siedzibie oddziału. Sąd Apelacyjny w Warszawie (wyrok z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt VI Ca 961/12) zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że w zaskarżonym przez bank zakresie powództwo oddalił, co oznaczało, że nie zostało uwzględnione żądanie zobowiązania banku do udostępnienia toalety jego klientom.

⁸²⁷ RPO-667268- I/12 z 29 sierpnia 2013 r.

W wystąpieniu do Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie niewłaściwych praktyk stosowanych przez banki⁸²⁸ Rzecznik wskazała problemy zgłaszane w skargach przez klientów banków: niedochowanie przez banki odpowiedniego poziomu staranności i rzetelności w zakresie obsługi klienta, zwłaszcza w kontekście produktów ubezpieczeniowych o charakterze inwestycyjnym, brak jednolitej procedury postępowania w przypadku śmierci konsumenta oraz sprzedaż przez banki długów firmom windykacyjnym. Znaczna ilość skarg stanowi prośbę o udzielenie pomocy w uzyskaniu dogodniejszych warunków spłaty zadłużenia, ponieważ samodzielne starania wnioskodawców o zmianę warunków spłaty zadłużenia nie przynoszą rezultatów. Kolejnym problemem jest przywilej egzekucyjny banków, które na wniosek organu egzekucyjnego mają obowiązek dokonać zajęcia zgromadzonych na rachunku bankowym środków. Wskutek wszczynanych egzekucji, często dotyczących niskich kwot, następuje blokada wszystkich posiadanych kont bankowych. Z otrzymywanych skarg wynika również, że każdy bank ma inną procedurę reklamacyjną, o której klienci nie posiadają wystarczającej wiedzy. Zaostrzenie polityki kredytowej w obszarze kredytów konsumenckich spowodowało, że wiele osób korzysta z usług prywatnych firm pożyczkowych. Ich działalność pozostaje poza oddziaływaniem Związku Banków Polskich, który jednak może przyczynić się do stworzenia odpowiednich ram nadzoru oraz zapewnienia nieprofesjonalnym uczestnikom rynku finansowego odpowiedniego poziomu ochrony. Rzecznik zwróciła się o poinformowanie, jakie działania zostaną podjęte w celu rozwiązania zasygnalizowanych problemów.

Komisja Etyki Bankowej przy Związku Banków Polskich⁸²⁹ zawiadomiła o przyjęciu sygnałów Rzecznika dotyczących praktyk bankowych wobec konsumentów – osób starszych i ich uwzględnieniu w dalszych działaniach. Rzecznik będzie monitorowała realizację rekomendacji.

d) Odwrócona hipoteka

Nierozwiązany pozostaje problem tzw. odwróconej hipoteki, ujęty w projekcie ustawy przygotowywanej przez Ministerstwo Gospodarki. W tej

⁸²⁸ RPO-723348-V/13 z 25 kwietnia 2013 r.

⁸²⁹ RPO-657480-V/10 z 11 września 2013 r.

sprawie Rzecznik kontynuowała dyskusję z Ministrem Gospodarki⁸³⁰ zwracając uwagę na brak uregulowań prawnych w tym zakresie, które powodują dostępność na rynku jedynie modelu sprzedażowego, oznaczającego przeniesienie prawa własności do danego lokalu w zamian za wypłatę renty dożywotniej w ratach. Model ten nie zabezpiecza pełni praw i potrzeb osób starszych. Większe możliwości daje niedostępny na polskim rynku model kredytowy, który pozostawia kredytobiorcy prawo własności do lokalu, jak również prawo do wykupu nieruchomości przez spadkobierców. W odpowiedzi Minister Gospodarki⁸³¹ poinformował, że projekt założeń do projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym, obejmujący model kredytowy, został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów i oczekuje na rozpatrzenie przez Radę Ministrów. Rzecznik będzie monitorowała proces legislacyjny w tej sprawie.

e) Przemoc wobec kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami

Rzecznik opublikowała raport z badań antydyskryminacyjnych dotyczący przeciwdziałania przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Omówienie w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć”.

f) Opieka długoterminowa – standardy opieki medycznej w Domach Pomocy Społecznej

W ramach prac Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych opracowano ankietę do analizy standardów funkcjonowania Domów Pomocy Społecznej (DPS), w których obserwuje się istotne niedociągnięcia w sprawowaniu opieki zdrowotnej nad osobami starszymi. Uchybienia te mogą mieć swoje źródło również w obowiązujących przepisach. Zarządzenie Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze w ramach opieki długoterminowej⁸³², nie zawiera formalnej podstawy do zatrudnienia lekarzy w DPS, jak również zatrudnienia pielęgniarek. Zdarza się, że są one

⁸³⁰ RPO-717429-V z 28 stycznia 2013 r. oraz z 22 maja 2013 r.

⁸³¹ Pismo z 20 września 2013 r.

⁸³² Zarządzenie Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia Nr 83/2011/DSOZ z 16 listopada 2011 r.

zatrudniane na stanowiskach opiekunek lub zatrudniane wbrew obowiązującym przepisom ze względu na zapotrzebowanie na tego rodzaju opiekę wśród pensjonariuszy. Należy zaznaczyć, że istnieje możliwość tworzenia Niepublicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej, które mają możliwość zatrudniania lekarzy i pielęgniarek, świadczących swoje usługi dla pensjonariuszy DPS, jak i osób zamieszkujących w domach prywatnych. To rozwiązanie nie zaspokaja jednak wszystkich potrzeb. Brak w ustawie o pomocy społecznej⁸³³ przepisu odnoszącego się do opieki medycznej nad mieszkańcami DPS spowodował eliminację struktur medycznych z sieci placówek pomocy społecznej. Otoczenie prawne ogranicza możliwość zapewnienia właściwych standardów opieki medycznej, wymaganej przez pensjonariuszy niestabilnych zdrowotnie oraz z wielochorobowością.

Rzecznik, przy użyciu opracowanej przez ekspertów szczegółowej ankiety służącej ocenie warunków pobytu w DPS, w tym realizowanych czynności medyczno-opiekuńczych, przeprowadzi kontrole działając jako Krajowy Mechanizm Prewencji.

Kwestie kontroli ośrodków świadczących usługi opieki długoterminowej Rzecznik podniosła także w piśmie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie placówek, które nie uzyskały zgody wojewody na prowadzenie tego rodzaju działalności⁸³⁴. Brak wpisu do odpowiednich rejestrów utrudnia dotarcie do nich oraz przeprowadzenie stosownej kontroli dotyczącej standardów opieki. Rzecznik zwróciła się z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie oraz o informację o ewentualnej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej.

Minister Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi⁸³⁵ zgodził się z opinią Rzecznik, że poważnym problemem pozostaje niestosowanie obowiązujących przepisów w zakresie prowadzenia placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, starszym czy przewlekle chorym, lecz jednocześnie zapewnił, że tego rodzaju podmioty podlegają kontroli wojewody oraz wyznaczonych przez niego służb. Rzecznik będzie kontynuować analizę tej problematyki. W 2014 roku jednym z tematów, nad którym będą pracować Komisje Ekspertów działające przy

⁸³³ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593).

⁸³⁴ RPO-728554-III/13 z 14 października 2013 r.

⁸³⁵ Pismo z 19 listopada 2013 r.

Rzeczniku, będzie deinstytucjonalizacja opieki długoterminowej i podniesienie jakości tej opieki.

g) Opieka zdrowotna dla seniorów

Rzecznik kontynuowała działania na rzecz poprawy jakości opieki zdrowotnej dla osób starszych. W piśmie do Ministra Zdrowia⁸³⁶ wskazała na niewydolność systemu w tym zakresie i brak przygotowania na gwałtownie postępujące zmiany demograficzne oraz na sytuację, w której starzejący się obywatele, bez realnego dostępu do właściwej opieki zdrowotnej i pomocy, narażeni są na utratę autonomii i godności. Rzecznik zwróciła się z prośbą o poinformowanie o zapowiadanych działaniach i inicjatywach, w tym legislacyjnych, resortu zdrowia oraz terminach ich wdrożenia.

W odpowiedzi⁸³⁷ Minister Zdrowia poinformował, że w ciągu ostatnich lat finansowanie świadczeń geriatrycznych znacząco wzrosło, w konsekwencji poprawiła się także ich dostępność. Systematycznie rosną również nakłady na świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze udzielane w warunkach stacjonarnych (zakładach opiekuńczych) i w warunkach domowych. Ministerstwo Zdrowia stara się także stymulować wzrost liczby specjalistów, m.in. w dziedzinie geriatry, poprzez zwiększenie liczby jednostek uprawnionych do prowadzenia szkolenia specjalizacyjnego oraz liczby posiadanych przez nie miejsc szkoleniowych. Specjalizacja w dziedzinie geriatry została uznana za priorytetową dziedzinę medycyny, co powinno przyczynić się do wzrostu zainteresowania lekarzy podejmowaniem szkolenia specjalizacyjnego w tej dziedzinie. Rzecznik będzie w dalszym ciągu monitorować postęp prac na rzecz zapewnienia dostępu do opieki zdrowotnej dla osób starszych.

h) Definicja „młodego naukowca”

Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego zasygnalizowała problem związany z dotychczasowym sformułowaniem definicji "młodego naukowca"⁸³⁸, umieszczonej w przepisie ustawy o

⁸³⁶ RPO-690730-11/V z 12 kwietnia 2013 r.

⁸³⁷ Pismo z 17 maja 2013 r.

⁸³⁸ RPO-718235-I/12 z 27 sierpnia 2013 r.

zasadach finansowania nauki⁸³⁹. Zgodnie z aktualnymi uregulowaniami, do kategorii młodych naukowców zalicza się osoby prowadzące działalność naukową, które nie ukończyły 35 roku życia. Obowiązująca regulacja może mieć charakter dyskryminujący. Od kwalifikacji do grupy młodych naukowców lub wykluczenia z niej zależy często prowadzenie i postęp badań naukowych. Obecnie decyzja o rozpoczęciu studiów doktoranckich podejmowana jest niejednokrotnie w okresie późniejszym niż bezpośrednio po ukończeniu studiów magisterskich. Stosowanie definicji "młodego naukowca" w aktualnym brzmieniu bywa krzywdzące dla kobiet, które na czas ciąży i opieki nad dzieckiem są zmuszone zawiesić swoją aktywność naukową oraz rodziców, którzy decydują się na skorzystanie z urlopów macierzyńskich, ojcowskich i wychowawczych. Rzecznik zwróciła się z prośbą o rozważenie podjęcia działań zmierzających do przeprowadzenia nowelizacji art. 2 pkt 19 ustawy o zasadach finansowania nauki, w taki sposób, aby miernik wieku został zastąpiony kryterium uwzględniającym okres prowadzenia działalności naukowej, przykładowo określoną liczbą lat, które upłynęły od uzyskania stopnia naukowego doktora.

Minister poinformowała⁸⁴⁰, że zaproponowała zmianę definicji młodego naukowca, mającą polegać na zastąpieniu ograniczenia wieku naukowca okresem, jaki uzyskał od uzyskania stopnia naukowego doktora - 5 lat, przy czym do okresu tego nie byłyby wliczane urlopy macierzyńskie i wychowawcze udzielane na zasadach określonych w Kodeksie pracy. Wysłunięta propozycja zmiany przyniosła jednak bardzo rozbieżne stanowiska partnerów społecznych. Ponadto Minister podniosła, że przedmiotowa nowelizacja oznaczałaby faktyczną likwidację kilku instrumentów wspierających młodych naukowców m.in. stypendiów i programów ministerialnych, w związku z czym nadal będą prowadzone prace nad jej ostatecznym kształtem. Rzecznik nie podzieliła stanowiska Minister w zakresie przeszkód stojących na drodze zmiany definicji młodego naukowca, w związku z czym będzie w dalszym ciągu monitorowała proces zmian legislacyjnych w ustawie o zasadach finansowania nauki.

⁸³⁹ Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 96, poz. 615, z późn. zm.).

⁸⁴⁰ Pismo z 29 października 2013 r.

i) Limity wieku dla sędziów piłkarskich

Do Rzecznik wpłynęły skargi dotyczące limitów wiekowych dla sędziów piłkarskich. W związku z tym Rzecznik skierowała pisma w tej sprawie do odpowiednich jednostek w Związkach Piłki Nożnej. W piśmie do Pomorskiego Związku Piłki Nożnej⁸⁴¹ Rzecznik zwróciła się o wyjaśnienia w sprawie uchwały Zarządu Związku, zgodnie z którą w każdej klasie rozgrywkowej obowiązuje górna, a w trzeciej lidze także dolna, granica wieku sędziów. W odpowiedzi⁸⁴² Prezes Związku stwierdził, iż limity mają uzasadnienie historyczne i mają na celu zapewnienia możliwości rozwoju młodym sędziom, którzy mają szansę na awans do wyższych lig. Zwrócono uwagę, że limity obowiązują także na poziomie krajowym i międzynarodowym.

Z kolei w piśmie do Mazowieckiego Związku Piłki Nożnej⁸⁴³ Rzecznik zwróciła się z prośbą o wyjaśnienia w sprawie limitu wiekowego – 65 lat dla sędziów obserwatorów w ligach prowadzonych przez Mazowiecki Związek Piłki Nożnej. W odpowiedzi Prezes Mazowieckiego Związku Piłki Nożnej⁸⁴⁴ stwierdził, że regulacja ta wynika z przepisów Polskiego Związku Piłki Nożnej oraz federacji międzynarodowych.

Rzecznik będzie prowadziła dalsze postępowanie wyjaśniające w tej sprawie.

3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

a) Wizerunek kobiet w reklamach

W napływających do Rzecznika wnioskach w dalszym ciągu regularnie pojawia się problem dyskryminacyjnych treści zawartych w reklamach. Wizerunek kobiet jest niejednokrotnie traktowany instrumentalnie. Uprzedmiotawianie kobiet niewątpliwie przyczynia się do ich dyskryminacji w sferze zawodowej i publicznej. Rzecznik dostrzegła problem powielania negatywnych stereotypów na temat płci przez media oraz przedstawicieli branży reklamowej podejmując liczne działania przeciw dyskryminacji ze względu na płeć w kampaniach reklamowych.

⁸⁴¹ RPO-747685-I/13 z dnia 12 września 2013 r.

⁸⁴² Pismo z 17 grudnia 2013 r.

⁸⁴³ RPO-748009-I/13 z 21 listopada 2013 r.

⁸⁴⁴ Pismo z 5 grudnia 2013 r.

W wystąpieniu do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Rzecznik zwróciła się⁸⁴⁵ o rozważenie, czy tego rodzaju kampanie reklamowe, zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁸⁴⁶, nie naruszają dobrych obyczajów i czy w związku z tym nie uchybiają także godności człowieka, a co za tym idzie są czynem nieuczciwej konkurencji. UOKIK w odpowiedzi⁸⁴⁷ stwierdził, że w przedmiotowej sprawie naruszenie zbiorowego interesu konsumentów musi być powiązane z naruszeniem aspektów ekonomicznych tego interesu. Naruszenie zakazu reklamy uchybiającej godności człowieka może naruszać interes publiczny, nie może natomiast być identyfikowane z naruszeniem zbiorowego interesu konsumentów. Rzecznik planuje kolejne wystąpienie w tej sprawie do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W roku 2013 Rada Reklamy podjęła decyzję o zmianie swojego regulaminu, który obecnie pozwala jej na rozpatrywanie skarg dotyczących także podmiotów zarejestrowanych za granicą. Brak takiej regulacji uniemożliwiał podejmowanie interwencji np. w stosunku do wielkoformatowych reklam niektórych serwisów internetowych zawierających treści pornograficzne, które były także przedmiotem skarg kierowanych do Rzecznika⁸⁴⁸.

b) Zapewnienie zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w zarządach spółek Skarbu Państwa

Brak równowagi w obsadzaniu wyższych stanowisk w przedsiębiorstwach ze względu na płeć jest obecnie wyzwaniem we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. W polskim biznesie liczba kobiet mających wpływ na najpoważniejsze decyzje gospodarcze i finansowe jest znacznie niższa niż mężczyzn. Załedwie sześciu na stu prezesów polskich firm to kobiety. Według badań Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” w 400 dużych polskich firmach jest załedwie 6,8 procent kobiet prezesów.

⁸⁴⁵ RPO-716405- I/12 z 14 stycznia 2013 r.

⁸⁴⁶ Ustawa z 16 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, z późn. zm.).

⁸⁴⁷ Pismo z 24 stycznia 2013 r.

⁸⁴⁸ RPO-730362-I/13 w sprawie kampanii reklamowej serwisu internetowego showup.tv.

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. Zmiany mające na celu zapewnienie faktycznej równości płci powinny być wprowadzane ewolucyjnie, poprzez promowanie dobrych praktyk. Tam jednak, gdzie takie rozwiązania nie prowadzą do osiągnięcia zamierzonego efektu, konieczne jest zastosowanie narzędzi prawnych. Zdaniem Rzecznika należy rozważyć wprowadzenie ustawowych regulacji dotyczących składu zarządów i rad nadzorczych spółek publicznych. W pierwszej kolejności rozwiązania takie powinny dotyczyć spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz spółek komunalnych.

Rzecznik kontynuowała swoje działania w tym zakresie i zwróciła się⁸⁴⁹ do Ministra Skarbu Państwa z prośbą o poinformowanie, o działaniach podjętych w powyższej sprawie. Minister poinformował⁸⁵⁰, że zaakceptował dokument „Dobre praktyki w zakresie zapewnienia zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w organach spółek z udziałem Skarbu Państwa”, zalecając jego wykorzystanie w procesach naboru do organów spółek z udziałem Skarbu Państwa. Stosowanie zasady zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w toku doboru składu osobowego organów przedsiębiorstw powinno spowodować zapewnienie przynajmniej 30% średniego udziału niedoreprezentowanej płci wśród wszystkich członków rad nadzorczych wybieranych i powoływanych przez Ministra Skarbu Państwa. W spółkach publicznych oraz kluczowych zakłada się osiągnięcie tego wskaźnika do roku 2015. Ponadto, w ramach przedmiotowych działań wydano zarządzenie Nr 6 Ministra Skarbu Państwa z dnia 7 marca 2013 r., zgodnie z którym dokument „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa”, uzupełniono o zapis, który wskazuje, że dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania nadzoru właścicielskiego dobór właściwie przygotowanych członków rad nadzorczych powinien odbywać się z uwzględnieniem zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn.

Rzecznik zwróciła się⁸⁵¹ z prośbą o udzielenie informacji dotyczących implementacji wskazanego zarządzenia Ministra Skarbu Państwa

⁸⁴⁹ RPO-712795-I/12 z 23 października 2012 r. oraz z 21 marca 2013 r.

⁸⁵⁰ Pismo z 8 kwietnia 2013 r.

⁸⁵¹ Pismo z 30 grudnia 2013 r.

podkreślając, że wdrożenie dobrych praktyk w tym zakresie w podmiotach nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa ułatwi szersze zastosowanie podobnych rozwiązań przez inne podmioty gospodarcze, takie jak spółki komunalne czy giełdowe z prywatnym kapitałem. Sprawa będzie kontynuowana w roku 2014.

c) Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami

Przemoc wobec kobiet jest naruszeniem prawa do życia i zdrowia, do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz stanowi naruszenie zakazu niehumanitarnego i poniżającego traktowania. Stanowi ona formę dyskryminacji ze względu na płeć, której przyczyną jest przekonanie sprawców o drugorzędnej roli kobiet. Z uwagi na występowanie zjawiska dyskryminacji wielokrotnej, czyli nierównego traktowania ze względu na więcej niż jedną cechę osobistą, szczególnie narażone na przemoc są kobiety starsze i kobiety z niepełnosprawnościami.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik zleciła analizę niniejszego zagadnienia, której wyniki przedstawione zostały w raporcie „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami”⁸⁵². Przygotowując powyższy raport wykorzystano wyniki badań ilościowych i jakościowych, które analizowały różne aspekty zjawiska przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami, oraz badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika jako organu do spraw równego traktowania. Przedmiotem badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika było zjawisko przemocy w rodzinie, dotyczące w szczególności kobiet niepełnosprawnych oraz starszych, tj. w wieku powyżej 65 roku życia oraz znajomość rozwiązań prawnych dotyczących pomocy ofiarom przemocy przez członków zespołów interdyscyplinarnych. W skład grupy badanej weszli reprezentanci pięciu określonych ustawowo służb tworzących zespół interdyscyplinarny. Należą do nich jednostki organizacyjne pomocy społecznej, reprezentanci gminnych

⁸⁵² *Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami, Zasada równego traktowania. Prawo i Praktyka, nr 9, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 7.*

komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty oraz służby zdrowia.

Jak wynika z badań oraz innych dostępnych źródeł wiedzy o skali przemocy wobec kobiet w Polsce, zjawisko przemocy wobec kobiet starszych i niepełnosprawnych jest niedostrzegane, trudne do wykrycia oraz zbadane w niewielkim tylko obszarze. Opracowanie oraz wskazane w wystąpieniu Rzecznika⁸⁵³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli na temat skuteczności realizacji zadań administracji publicznej wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁸⁵⁴ obrazują niewystarczającą wiedzę pracowników służb zajmujących się zapobieganiem i zwalczaniem przemocy wobec kobiet. Ponadto kobiety starsze i kobiety z niepełnosprawnościami, pomimo że znajdują się w grupie szczególnie narażonej na przemoc, w tym przemoc domową, mają utrudniony dostęp, a często brak jakiegokolwiek dostępu do pomocy zarówno prawnej, jak i psychologicznej. Do chwili obecnej nie powstała również spójna polityka państwa w obszarze zapobiegania i zwalczania przemocy ze względu na płeć, uwzględniająca czynnik wieku i niepełnosprawności.

Minister odnosząc się⁸⁵⁵ do uwag zawartych w raporcie NIK zaznaczyła, że wdrożenie zmian jest procesem złożonym i długotrwałym. Zauważyła, że na ocenę systemu jest za wcześnie, jako że odpowiednie zmiany prawne weszły w życie stosunkowo niedawno, a kontrola NIK obejmowała zaledwie 37 jednostek, co stanowi znikomy procent wszystkich instytucji działających w oparciu o nowe regulacje. Poinformowała także o prowadzonych pracach nad opracowaniem kolejnego Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020, którego głównym celem jest zwiększenie skuteczności przeciwdziałania aktom przemocy w rodzinie i zmniejszenie skali tego zjawiska w Polsce.

Rzecznik przygotowuje kolejne wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w tej sprawie oraz będzie monitorowała proces ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy

⁸⁵³ RPO-747923-III/13 z 23 września 2013 r.

⁸⁵⁴ Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493, z późn. zm.).

⁸⁵⁵ Pismo z 4 października 2013 r.

wobec kobiet i przemocy domowej i dostosowanie polskiego prawa do jej standardów.

d) Realizacja procedury sprzeciwu od orzeczenia lekarskiego w kontekście wykonania wyroków Tysiąc przeciwko Polsce i R.R. przeciwko Polsce

Rzecznik przeprowadziła kontrolę akt sprzeciwów wobec opinii albo orzeczenia lekarza wniesionych do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta, w związku z prowadzonym postępowaniem wyjaśniającym w sprawie wykonania przez Polskę wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Tysiąc przeciwko Polsce*⁸⁵⁶ oraz w sprawie *R.R. przeciwko Polsce*⁸⁵⁷.

Przeprowadzona analiza doprowadziła do wniosku, że procedura wniesienia sprzeciwu jest nieskuteczna, a jej uchwalenie czyni zadość wyłącznie formalnym wymaganiom, jakie postawił Polsce Europejski Trybunał Praw Człowieka. W ocenie Rzecznika wdrożenia tych formalnych wymagań nie można jednak uznać za satysfakcjonujące. Mając na uwadze zalecenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także potrzebę zapewnienia efektywnej ochrony przed naruszeniem standardu ustanowionego w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w ocenie Rzecznika niezbędna jest nowelizacja ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁸⁵⁸. Rzecznik zwróciła się do Ministra Zdrowia i Rzecznika Praw Pacjenta⁸⁵⁹ z prośbą o przeanalizowanie raportu oraz zajęcie stanowiska w sprawie rekomendacji dotyczących nowelizacji ustawy.

W odpowiedzi, Rzecznik Praw Pacjenta, odnosząc się do zaleceń Rzecznika, poinformowała⁸⁶⁰, że propozycja umożliwienia wniesienia sprzeciwu od opinii lub orzeczenia wyrażonego w formie ustnej nie zasługuje na uwzględnienie. Propozycja skrócenia terminu rozpatrzenia sprzeciwu wobec opinii lub orzeczenia lekarza znalazła się natomiast w założeniach do projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁸⁶¹, przekazanych przez Ministerstwo Zdrowia do uzgodnień

⁸⁵⁶ Wyrok z 20 marca 2007 r., skarga nr 5410/03.

⁸⁵⁷ Wyrok z 26 maja 2011 r., skarga nr 27617/04.

⁸⁵⁸ Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 159, z późn.zm.).

⁸⁵⁹ RPO-578571-I/08 z 16 października 2013 r.

⁸⁶⁰ Pismo z 15 listopada 2013 r.

⁸⁶¹ Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 159, z późn.zm.).

międzyresortowych. Projekt założeń zakłada też uproszczenie instytucji sprzeciwu przez odstąpienie od wymogu wskazania przepisu, z którego wynikają prawa lub obowiązki pacjenta.

Minister Zdrowia poinformował⁸⁶² o przygotowaniu projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw, który znajduje się w uzgodnieniach międzyresortowych i konsultacjach społecznych. Nie została w nim uwzględniona możliwość wniesienia sprzeciwu w dowolnej formie, w szczególności przez zgłoszenie telefoniczne. Istotne wątpliwości budzi również dopuszczenie możliwości złożenia sprzeciwu od opinii lub orzeczenia lekarskiego wyrażonego ustnie. Uwzględnienie dodatkowych propozycji zmian będzie możliwe w kolejnych etapach procedury legislacyjnej.

W ocenie Rzecznika, wyroków *Tysiąc przeciwko Polsce i R.R. przeciwko Polsce* nie można obecnie uznać za wykonane. Rzecznik oczekuje nowelizacji ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, z uwzględnieniem zamieszczonych w analizie zaleceń, która ułatwi faktyczną realizację prawa pacjenta do zgłoszenia sprzeciwu.

e) Procedury antymobbingowe w Policji

Uwzględniając ustalenia prowadzonego przez Rzecznika postępowania wyjaśniającego w sprawie dotyczącej funkcjonariuszy jednej z Komend Wojewódzkich Policji Rzecznik skierowała⁸⁶³ wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych, w którym wskazała, iż pragmatyka służbowa funkcjonariuszy Policji nie przewiduje procedur antymobbingowych, umożliwiających m.in. złożenie skargi do niezależnego organu, który mógłby przeprowadzić odpowiednie postępowanie w sprawie. W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych poinformował⁸⁶⁴, że w Ministerstwie zostaną podjęte prace mające na celu przeanalizowanie kwestii związanej z możliwością wprowadzenia w pragmatykach służbowych rozwiązań dotyczących mobbingu. Rzecznik będzie monitorowała proces wdrażania procedur

⁸⁶² Pismo z 15 listopada 2013 r.

⁸⁶³ RPO-735572-III/13 z 5 sierpnia 2013 r.

⁸⁶⁴ Pismo z 23 września 2013 r.

antymobbingowych w służbach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

f) Ustalanie praw stanu cywilnego oraz dyskryminacja ojców w sprawowaniu opieki nad dzieckiem

Do Rzecznika wpływają skargi ojców małoletnich dzieci dotyczące ustalania praw stanu cywilnego, najczęściej w sprawach o ustalenie pochodzenia dziecka, o zaprzeczenie ojcostwa czy ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa (unieważnienie uznania dziecka). Zgłaszający się do Rzecznika pozbawieni są najczęściej możliwości dochodzenia praw na drodze sądowej wskutek upływu terminu do wniesienia powództwa bądź też uprawnienie takie nigdy im nie przysługiwało ze względu na wyłączenie podmiotowe. Dotyczy to w szczególności ojców biologicznych, którzy nie mogą dochodzić swojego ojcostwa prawnego w sytuacji, gdy inny mężczyzna uznał już dziecko za własne.

Zgodnie z art. 86 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, powództwo o ustalenie lub zaprzeczenie ojcostwa oraz o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa może wytoczyć także prokurator, jeżeli wymaga tego dobro dziecka lub ochrona interesu społecznego. Częstym argumentem odmowy podjęcia sprawy przez prokuratora jest brak niepodważalnych dowodów na biologiczne ojcostwo wnioskodawcy w postaci badań genetycznych. Obowiązujące przepisy nadal ograniczają dostęp obywateli do korzystania z tego środka dowodowego. Wieloletnie interwencje Rzecznika w tej sprawie⁸⁶⁵ nie przyniosły rezultatu. Konieczne staje się wypracowanie i wdrożenie w sprawach o prawa stanu cywilnego powszechnej praktyki wspierającej realizację praw jednostki. Rzecznik zwróciła się⁸⁶⁶ do Prokuratora Generalnego o poinformowanie, czy w prokuraturze stosowana jest określona procedura dotycząca postępowania z wnioskami w sprawach o ustalenie bądź zaprzeczenie ojcostwa oraz ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa, jak również o udostępnienie statystyk spraw prowadzonych przez prokuratorów z art. 86 k.r.o. Do chwili obecnej Rzecznik nie otrzymała pełnych danych w niniejszej sprawie.

⁸⁶⁵ RPO-383896-IV/01 z 25 lipca 2001 r., z 3 marca 2004 r., z 13 września 2007 r., a także z 23 października 2009 r.

⁸⁶⁶ RPO-715092-IV/12 z 21 października 2013 r.

g) Dyskryminujące ojców zapisy regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych

Na podstawie publikacji prasowej Rzecznik podjęła postępowanie wyjaśniające w sprawie dyskryminujących ojców zapisów regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, obowiązujących na jednej z uczelni wyższych. Pracownikowi odmówiono przyznania środków na żłobek lub przedszkole, ponieważ takie dofinansowanie przeznaczone było tylko dla pracujących na uczelni kobiet bądź samotnych ojców. Rzecznik skierowała⁸⁶⁷ pismo do Państwowej Inspekcji Pracy z prośbą o zbadanie, czy na uczelni przestrzegane są przepisy ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁸⁶⁸. W odpowiedzi poinformowano⁸⁶⁹ Rzecznika, iż w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami wydano wystąpienie zobowiązujące do usunięcia z regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych postanowień niezgodnych z przepisami ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz potencjalnie dyskryminującego ze względu na płeć zapisu regulaminu i do przyznawania świadczeń z funduszu wyłącznie w zależności od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania ze świadczeń. W związku z powyższym Rzecznik uznała sprawę za pozytywnie zakończoną.

4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

a) Przystępstwa z nienawiści

Do Rzecznika napływają skargi dotyczące aktów przemocy motywowanych nienawiścią wobec osób nieheteroseksualnych i transpłciowych, m.in. pobicie działacza społecznego i pracownika Muzeum Współczesnego we Wrocławiu ze względu na orientację homoseksualną⁸⁷⁰, zakłócenie przebiegu festiwalu filmów LGBT w Centrum Sztuki Filmowej „Kosmos” w Katowicach⁸⁷¹, zakłócenie spotkania Stowarzyszenia „Tęczówka” w lokalu „Archibar” w Katowicach przez kibiców klubu GKS Katowice oraz członków ugrupowania ONR⁸⁷², znieważenie członków

⁸⁶⁷ RPO-740267-III/13 z 12 sierpnia 2013 r.

⁸⁶⁸ Ustawa z 4 marca 1994 r. (Dz. U. z 2012 r. Nr 592, z późn. zm.).

⁸⁶⁹ Pismo z 17 października 2013 r.

⁸⁷⁰ RPO-740802-II/13 z 11 lipca 2013 r.

⁸⁷¹ RPO-732482-XVIII/13 z 24 kwietnia 2013 r.

⁸⁷² RPO-732483-XVIII/13 z 24 kwietnia 2013 r.

stowarzyszenia „Kampania Przeciw Homofobii” na forum internetowym⁸⁷³, zakłócenie zgromadzenia publicznego „Coming Out Day 2013. Zostań bohaterem”⁸⁷⁴. W tego rodzaju sprawach Rzecznik zwracała się do właściwych komendantów Policji o udzielenie informacji o podjętych działaniach, które wielokrotnie przez Rzecznika zostały ocenione pozytywnie.

Jednak szczególnie niepokojące są skargi dotyczące naruszenia godności osób nieheteroseksualnych i transpłciowych przez funkcjonariuszy Policji. Rzecznik podjęła postępowanie w sprawie zatrzymania przez funkcjonariuszy Policji mężczyzny, osoby transpłciowej, z powodu jazdy tramwajem bez biletu i podejrzenia posługiwania się cudzymi dokumentami lub danymi osobowymi innej osoby. Mężczyzna został narażony na drobiazgową kontrolę osobistą i poniżające traktowanie z powodu jego tożsamości płciowej – policjanci dzwonili pod losowo wybrane numery telefonu zatrzymanego mężczyzny, odnosili się do zatrzymanego w obraźliwy sposób szydząc z niego i żądając, żeby się rozebrał. W ocenie Rzecznika zarzut tak rażącego naruszenia podstawowych praw i wolności osoby zatrzymanej wymagał bezzwłocznego podjęcia drobiazgowego, gruntownego i skutecznego postępowania mającego na celu wyjaśnienie okoliczności sprawy oraz ustalenie odpowiedzialnych funkcjonariuszy Policji⁸⁷⁵. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Małopolski Komendant Wojewódzki Policji wskazał⁸⁷⁶, że zarzut poniżającego i ośmieszającego traktowania zatrzymanego nie znalazł potwierdzenia w zgodnych oświadczeniach funkcjonariuszy Policji. Doszło natomiast do naruszenia dyscypliny służbowej, ponieważ funkcjonariusze Policji nie sporządzili protokołu zatrzymania. Rzecznik będzie kontynuowała postępowanie w tej sprawie, uznając przedstawione wyjaśnienia za niewystarczające.

b) Znak graficzny naruszający godność osób homoseksualnych

Rzecznik prowadziła postępowanie wyjaśniające w sprawie pojawiania się w przestrzeni publicznej znaków graficznych znieważających określone

⁸⁷³ RPO-733878-II/13 z 10 maja 2013 r.

⁸⁷⁴ RPO-751179-XVIII/13 z 18 października 2013 r.

⁸⁷⁵ RPO-753120-I/13 z 12 listopada 2013 r.

⁸⁷⁶ Pismo z 18 grudnia 2013 r.

grupy osób, w tym w szczególności tzw. „zakaz pedałowania”. Rzecznik z własnej inicjatywy podjęła sprawę umieszczenia tego symbolu w jednym z warszawskich klubów. W ocenie Rzecznika działanie to mogło wyczerpywać znamiona czynu określonego w art. 141 Kodeksu wykroczeń⁸⁷⁷. Pogląd, zgodnie z którym symbol „zakaz pedałowania” ma charakter nieprzyzwoitego rysunku, o jakim mowa w art. 141 Kodeksu wykroczeń, wyraził m.in. Prokurator Okręgowy w Warszawie w apelacji w sprawie rejestracji tego symbolu jako symbolu partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski, rozpatrywanej w Sądzie Okręgowym w Warszawie⁸⁷⁸. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika⁸⁷⁹, Komendant Stołeczny Policji poinformował, że podjął czynności wyjaśniające mające na celu ustalenie, czy istnieje podstawa do sporządzenia wniosku o ukaranie sprawcy wykroczenia. Rzecznik kontynuuje monitorowanie działań organów ścigania w tej sprawie.

c) Korekta płci metrykalnej

Rzecznik w dniu 1 sierpnia 2011 r. zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dotyczącej trybu prawnej zmiany płci metrykalnej⁸⁸⁰. Minister podzielił stanowisko Rzecznika⁸⁸¹ stwierdzając, że zachodzi konieczność opracowania i uchwalenia aktu prawnego, który w kompleksowy sposób unormowałby sytuację osób transseksualnych. Zapowiedział także utworzenie międzyresortowego zespołu do spraw opracowania stosownych rozwiązań prawnych. Minister odniósł się natomiast krytycznie do rozwiązania postulowanego przez Rzecznika na wypadek braku możliwości szybkiego uchwalenia kompleksowej ustawy regulującej całość problematyki, polegającego na zmianie trybu postępowania z procesowego na nieprocesowy. Z dalszych wyjaśnień⁸⁸² wynikało, że w maju 2012 r. do Sejmu RP wpłynął poselski projekt ustawy o uzgodnieniu płci, w którym przewiduje się m.in. rezygnację z trybu postępowania procesowego w sprawach o zmianę płci i wprowadzenie w tych sprawach trybu nieprocesowego. Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że w

⁸⁷⁷ RPO-752585-I/13 z 7 listopada 2013 r.

⁸⁷⁸ Pismo z dnia 28 listopada 2011 r., sygn. akt VII Ns Rej Ew Pzm 11/12.

⁸⁷⁹ Pismo z 16 grudnia 2013 r.

⁸⁸⁰ RPO-660929-I/11 z 1 sierpnia 2011 r.

⁸⁸¹ Pismo z 22 września 2011 r.

⁸⁸² Pismo z 15 października 2012 r.

związku z tym, nie jest zasadne podejmowanie odrębnych działań legislacyjnych. Tymczasem według wiedzy Rzecznika w połowie 2012 roku powstał międzyresortowy zespół do spraw opracowania projektu ustawy dotyczącej korekty płci metrykalnej. Rzecznik zwróciła się o poinformowanie, czy w Ministerstwie Sprawiedliwości podjęto jednak prace legislacyjne dotyczące omawianej problematyki⁸⁸³.

W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował⁸⁸⁴, że został przygotowany wstępny projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry oraz niektórych innych ustaw. Przedmiotowy projekt założeń zakłada dwa odrębne postępowania: pierwsze dotyczące wydania orzeczenia lekarskiego stwierdzającego utrwalone występowanie tożsamości płciowej odmiennej od płci metrykalnej oraz postępowanie sądowe w zakresie wniosku o zmianę płci.

Mając na celu zapewnienie uwzględnienia w toku prowadzonych prac legislacyjnych najlepszych, z punktu widzenia ochrony praw człowieka, rozwiązań Rzecznik, we współpracy z Fundacją „Transfuzja” oraz Radą Europy, zorganizowała konferencję pt. „Europejskie standardy i dobre praktyki w zakresie korekty płci metrykalnej”. W dyskusji nad zagadnieniem korekty płci metrykalnej wzięły udział osoby zaangażowane w prace nad zmianą stanu prawnego, tj. przedstawiciele organizacji wyspecjalizowanych w ochronie praw osób transpłciowych, naukowcy oraz przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości. Spotkanie to było okazją do ponownego skonfrontowania obowiązujących i projektowanych rozwiązań z zaleceniami Rzecznika i organizacji międzynarodowych⁸⁸⁵. Obecnie obowiązują bowiem dwa modele regulowania prawnej korekty płci, różniące się podstawowymi założeniami. Jeden można określić mianem modelu medycznego, a drugi modelem praw człowieka. Ten pierwszy wynika z przyjęcia, że transseksualizm jest zaburzeniem, które należy leczyć i koncentruje się na patologizacji i medykalizacji zjawiska. Drugi zwraca uwagę na potrzeby osób transpłciowych, z poszanowaniem ich tożsamości i godności, dąży więc do

⁸⁸³ RPO-660929-I/11 z 17 kwietnia 2013 r.

⁸⁸⁴ Pismo z 21 maja 2013 r.

⁸⁸⁵ Zob. w szczególności Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie środków zwalczania dyskryminacji opartej na orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej z 31 marca 2010 r., CM/Rec (2010)5.

odmedykalizowania i uproszczenia procedury prawnej korekty płci. Rzecznik oczekuje, że Ministerstwo Sprawiedliwości w toku prac legislacyjnych uwzględni postulaty osób transpłciowych, bliższe modelowi praw człowieka.

d) Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w obszarze zatrudnienia

Rzecznik badała sprawę osoby pracującej na podstawie umowy cywilnoprawnej, zwolnionej według skarżącego z uwagi na orientację seksualną. Przepis art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁸⁸⁶ zakazuje 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.

W opinii Rzecznika wyrażonej w wystąpieniu do Głównego Inspektora Pracy⁸⁸⁷, przepisy ustawy o równym traktowaniu zakazujące dyskryminacji w obszarze pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej w pełni realizują się w zadaniach Państwowej Inspekcji Pracy. Główny Inspektor Pracy podzieliła⁸⁸⁸ stanowisko Rzecznika, jednak podkreśliła, że Państwowa Inspekcja Pracy kontroluje przestrzeganie przepisów prawa pracy, a takimi przepisami nie są przepisy ustawy o równym traktowaniu. W przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej Inspekcja może jedynie badać kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się⁸⁸⁹ do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z prośbą o rozważenie zasadności nowelizacji ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy⁸⁹⁰ tak, aby w podstawie prawnej upoważniającej Państwową Inspekcję Pracy do prowadzenia czynności kontrolnych przestrzegania przepisów prawa pracy znalazło się upoważnienie do kontroli przestrzegania przepisów ustawy o równym traktowaniu zakazujących nierównego traktowania osób fizycznych pracujących na podstawie umowy

⁸⁸⁶ Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700).

⁸⁸⁷ RPO-704986-I/12 z 03 stycznia 2013 r.

⁸⁸⁸ Pismo z 12 lutego 2013 r.

⁸⁸⁹ RPO-704986-I/12 z 13 czerwca 2013 r.

⁸⁹⁰ Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 404, z późn. zm.).

cywilnoprawnej. Przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Rodziny poinformował⁸⁹¹, iż poruszony problem będzie przedmiotem dalszych analiz i konsultacji Komisji. Rzecznik będzie monitorowała przebieg prac w przedmiotowej sprawie.

e) Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w opiece zdrowotnej

Jak wynika z wniosków ze spotkań Rzecznika z przedstawicielami Ministerstwa Zdrowia, Biura Rzecznika Praw Pacjenta i z przedstawicielami organizacji pozarządowych problemy, z którymi spotykają się osoby szczególnie narażone na dyskryminację ze względu na orientację seksualną w obszarze opieki zdrowotnej, związane są głównie z niedostateczną wiedzą lekarzy na temat potrzeb osób nieheteroseksualnych opartą często na stereotypach i uprzedzeniach. Na zlecenie Rzecznika zrealizowano badania antydyskryminacyjne „Równe traktowanie w percepcji osób nieheteroseksualnych w obszarze opieki zdrowotnej”. Celem tego badania było pogłębienie wiedzy na temat przejawów dyskryminacji osób nieheteroseksualnych w opiece zdrowotnej, wpływu tej dyskryminacji na profilaktykę zdrowotną i ograniczanie kontaktu ze służbą zdrowia oraz stanu wiedzy lekarzy na temat kontaktu, diagnostyki i leczenia osób nieheteroseksualnych. W badaniu wzięli udział lekarze oraz pacjenci – osoby nieheteroseksualne. Raport z badań wraz zaleceniami Rzecznika zostanie przedstawiony w 2014 r.

5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

a) Lekcje religii i etyki w szkołach

Rzecznik nadal monitoruje wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce*⁸⁹² dotyczącego realizacji przepisów regulujących organizowanie w szkołach lekcji religii oraz etyki. W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów⁸⁹³ Rzecznik stwierdziła, że mimo upływu trzech lat od wydania tego wyroku systemowe problemy związane z nauczaniem etyki w polskich szkołach nadal nie zostały

⁸⁹¹ Pismo z 16 grudnia 2013 r.

⁸⁹² Wyrok z 15 czerwca 2010 r., skarga nr 7710/02.

⁸⁹³ RPO-601727-I/08 z 3 lipca 2013 r.

rozwiązane. Brak zauważalnego postępu powoduje, że standardy Rady Europy w tym obszarze nie są w polskim państwie respektowane. Nie rozwiązano przede wszystkim problemów związanych z organizacją nauczania etyki w szkołach publicznych. Lekcje etyki dla uczniów nieuczęszczających na religię, szczególnie w sytuacji gdy stopień z przedmiotu religia/etyka uwzględniany jest przy obliczaniu średniej wyników w nauce, stanowią istotne uzupełnienie oferty edukacyjnej. W sprawie nauczania w szkołach etyki Rzecznik wielokrotnie występowała do Ministra Edukacji Narodowej. Sygnały napływające do Rzecznika, a także dane przedstawiane przez MEN wskazują, iż faktyczna dostępność nauki etyki w polskich szkołach pozostawia wiele do życzenia. Rzecznik zwróciła się z prośbą o wyjaśnienie przyczyn niepodjęcia konkretnych działań na rzecz systemowego wykonania zaleceń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przedstawienie stanowiska dotyczącego zmiany rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach⁸⁹⁴, a także przedstawienie planu działań mających na celu realizację przedmiotowego wyroku wraz z harmonogramem.

W odpowiedzi, Minister Edukacji Narodowej poinformowała⁸⁹⁵, że w przyjętym planie działań rządu dotyczących realizacji wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce* uznano, że powinny zostać podjęte działania informacyjne o charakterze zapobiegawczym, w szczególności przetłumaczenie i rozpowszechnienie wyroku oraz przekazanie kuratorom oświaty i dyrektorom szkół informacji o zasadach organizowania zajęć z etyki. W wyniku sugestii przedstawicieli Sekcji Wykonywania Wyroków Sekretariatu Rady Europy, Ministerstwo Edukacji Narodowej przyjęło harmonogram działań dotyczący wprowadzenia możliwości nauczania etyki metodą e-learningu w szkołach publicznych, w przypadku, gdy nie jest możliwe zorganizowanie zajęć z etyki w oparciu o dotychczasowe przepisy ze względu na zbyt małą liczbę chętnych. Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

⁸⁹⁴ Rozporządzenie z 14 kwietnia 1992 r. (Dz. U. Nr 36, poz. 155, z późn. zm.).

⁸⁹⁵ Pismo z 12 sierpnia 2013 r.

Rzecznik otrzymuje również skargi informujące, że w przedszkolach i szkołach zdarzają się przypadki żądania od rodziców pisemnych oświadczeń, że ich dziecko nie będzie uczestniczyło w lekcjach religii. Postępowanie takie jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami, które przewidują oświadczenia o chęci uczestnictwa w zajęciach, i może być odebrane jako forma dyskryminacji ze względu na przekonania religijne lub bezwyznaniowość. Rzecznik zwróciła się do Ministra Edukacji Narodowej⁸⁹⁶ z prośbą o rozważenie zwrócenia uwagi kuratorom oświaty, a za ich pośrednictwem dyrektorom placówek oświatowych, na konieczność stosowania obowiązujących we wskazanym zakresie przepisów prawa i powiadomienie Rzecznika o podjętych działaniach.

W odpowiedzi⁸⁹⁷ Minister podzielił stanowisko negatywnie oceniające praktykę wymagania pisemnych oświadczeń rodziców w sprawie nieuczestniczenia ucznia w zajęciach z religii, jako niezgodną z obowiązującymi przepisami. Ministerstwo zamierza ponownie podjąć omawiany problem w planowanej informacji dla kuratorów oświaty i dyrektorów szkół, której przekazanie nastąpiłoby przed rozpoczęciem kolejnego roku szkolnego.

b) Ubój rytualny

Rzecznik otrzymała skargi Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP oraz Europejskiego Związku Żydów, które zawierają wnioski o zbadanie zgodności obowiązujących przepisów w kwestii uboju rytualnego z Konstytucją RP. Z dniem 1 stycznia 2013 r. weszło w życie rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania. Od tego dnia kwestia uboju rytualnego nie jest regulowana wyłącznie przepisami prawa krajowego, ale również prawa unijnego. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, wymogi dotyczące ogłuszania zwierząt przed ich uśmierceniem nie mają zastosowania, pod warunkiem, że ubój odbywa się w rzeźni. Jednocześnie to Minister Rolnictwa odpowiada za podejmowanie

⁸⁹⁶ RPO-601727-I/08 z 15 listopada 2013 r.

⁸⁹⁷ Pismo z 4 grudnia 2013 r.

inicjatywy legislacyjnej w omawianym zakresie. Rzecznik zwróciła się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁸⁹⁸ o zajęcie stanowiska w sprawie i poinformowanie, czy Minister planuje podjęcie prac legislacyjnych dotyczących uboju rytualnego.

W odpowiedzi, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁸⁹⁹ wyjaśnił, że w krajowym porządku prawnym, w konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego⁹⁰⁰, nie obowiązuje już przepis rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zgodnie z którym nie ogłuszało się zwierząt poddawanych ubojowi zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych. Minister Rolnictwa poinformował Dyрекcję Generalną ds. Zdrowia i Konsumentów o zakazie uboju zwierząt w rzeźni bez ogłuszenia, obowiązującym w Polsce od 1 stycznia 2013 r. Zgodnie bowiem z art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt⁹⁰¹, zwierzę kręgowce w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Pytanie prawne o zgodność tego przepisu z Konstytucją skierował do Trybunału Konstytucyjnego jeden z sądów⁹⁰². Rozstrzygnięcie Trybunału będzie miało decydujący wpływ na stosowanie przepisów dotyczących uboju rytualnego. Ponadto trwają prace nad przygotowywanym przez Rządowe Centrum Legislacji projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, wykonującej rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009. Rzecznik będzie kontynuowała postępowanie w niniejszej sprawie.

c) Przestępstwa z nienawiści

Rzecznik stale monitoruje przebieg postępowań karnych w sprawach przestępstw z nienawiści na tle różnic wyznaniowych. Szczególną uwagę należy zwrócić na odnotowane przez Rzecznika akty skierowane wobec miejsc kultu religijnego czy pochówku, które mogą zostać ocenione jako przestępstwa dyskryminacyjne na tle wyznaniowym, jak próba podpalenia

⁸⁹⁸ RPO- 728151-I/13 z 7 listopada 2013 r.

⁸⁹⁹ Pismo z 25 listopada 2013 r.

⁹⁰⁰ Wyrok z 27 listopada 2012 r., sygn. akt U 4/12.

⁹⁰¹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 856).

⁹⁰² Sygn. akt P 34/13.

meczetu⁹⁰³ czy namalowanie napisu NAZI na bramie wejściowej żydowskiego cmentarza⁹⁰⁴.

Rzecznik monitoruje prowadzone postępowania, co umożliwia formułowanie uwag szczegółowych, a także wniosków ogólnych odnośnie do problemów występujących w toku takich postępowań⁹⁰⁵. Szczegółowe działania Rzecznik w sprawie przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści omówiono w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość”.

d) Przeciwdziałanie antysemityzmowi

W dniu 5 grudnia 2013 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyła się debata pt. „Antysemityzm. Diagnoza zjawiska w Polsce na tle sytuacji w Unii Europejskiej” – opis seminarium znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość”.

e) Dyskryminacja ze względu na religię i wyznanie w zakładach karnych

Do Rzecznika napłynęły kolejne skargi związane z nierespektowaniem przez zakłady karne religii i wyznania osadzonych poprzez niedostosowanie pożywienia do wymagań ich religii oraz uniemożliwianie im jej praktykowania. W tego rodzaju sprawach Rzecznik zwracała się do właściwych Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej z prośbą o zbadanie sprawy. Zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁹⁰⁶, naruszeniem Konwencji jest niezapewnienie osadzonemu żywienia zgodnego z jego przekonaniami religijnymi. O konieczności zapewnienia więźniom pożywienia uwzględniającego ich religię mowa jest również w Rekomendacji Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych⁹⁰⁷. W wyniku interwencji Rzecznika w zakładach karnych, w których ustalono bezpodstawność odmowy zapewnienia odpowiedniej diety wyznaniowej,

⁹⁰³ RPO-751287-I/13.

⁹⁰⁴ RPO-716801-I/12.

⁹⁰⁵ Zob. uwagi Rzecznika w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość”, pkt a) Przestępstwa z nienawiści.

⁹⁰⁶ Wyrok z 7 grudnia 2010 r. w sprawie *Jakóbski przeciwko Polsce*, skarga nr 18429/06.

⁹⁰⁷ Rekomendacja z 11 stycznia 2006 r., CM/Rec (2006)2.

umożliwiano osadzonemu jej otrzymanie. Nadal wpływają jednak do Biura RPO skargi osadzonych dotyczące tego zagadnienia.

II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

1. Dostępność (art. 9 KPON)

a) Dostępność obiektów budowlanych dla osób z niepełnosprawnościami

Do Rzecznika wpływają wnioski osób z niepełnosprawnością, skarżących się na obowiązujące przepisy, które - ich zdaniem - nie są w stanie zapobiec faktycznej dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami, w zakresie dostępności przestrzeni publicznej oraz obiektów użyteczności publicznej, a także mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Zarzuty formułowane w skargach obywateli dotyczą bierności i nieefektywności organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w zakresie kontroli realizowania przez inwestorów obowiązków nałożonych ustawą - Prawo budowlane⁹⁰⁸ i wydanymi na jej podstawie aktami prawa pochodnego. Sytuacja ta powoduje, iż wiele budynków, zarówno nowych jak i po przebudowach oraz remontach, oddawanych do użytkowania - mimo nałożonego przepisami obowiązku - nie jest dostosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Tymczasem, ratyfikowanie przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych wymusza konieczność zmiany zarówno dotychczasowych praktyk, jak i nieefektywnych przepisów, tak aby zagwarantowany przez Konwencję poziom ochrony osób niepełnosprawnych był przez państwo skutecznie realizowany. Zasadne wydaje się rozważenie wprowadzenia przez ustawodawcę normy prawnej nakładającej na właścicieli i zarządców budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnictwa wielorodzinnego obowiązku podjęcia - w wyznaczonym terminie - określonych działań, mających na celu likwidację barier w codziennej egzystencji osób niepełnosprawnych. Rzecznik zwróciła się do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁹⁰⁹ z prośbą o wyrażenie stanowiska w przedstawionej sprawie.

⁹⁰⁸ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, tj.).

⁹⁰⁹ RPO-728520-IV/13 z 24 lipca 2013 r.

Minister potwierdził⁹¹⁰, że w odniesieniu do obiektów użyteczności publicznej, które nie podlegają robotom budowlanym, nie ma podstawy prawnej do żądania ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych. W ocenie Ministra alternatywnym sposobem rozwiązania problemu dostępności usług publicznych dla osób z niepełnosprawnością może być np. wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej. W odpowiedzi poinformowano ponadto, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego skierował wystąpienie do wszystkich wojewodów zwracając uwagę na potrzebę szczególnego nadzoru nad przyjmowanymi w projektach budowlanych warunkami dostępności obiektów użyteczności publicznej dla potrzeb osób niepełnosprawnych. Wystąpił także do wszystkich wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego obligując organy szczebla wojewódzkiego i organy powiatowe do stosowania się do zaleceń NIK zawartych w „Informacji o wynikach kontroli NIK - Dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim”⁹¹¹. Problem dostępności obiektów budowlanych dla osób z niepełnosprawnościami pozostaje jednym z priorytetów Rzecznik.

b) Dostępność usług bankowych dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik z dużym uznaniem przyjęła działania Związku Banków Polskich mające na celu stworzenie zaleceń dla sektora bankowego dotyczących obsługi osób niepełnosprawnych. W ocenie Rzecznik, kształtując procedury regulujące sposób zawierania umów bankowych z osobami z dysfunkcją wzroku, należy mieć na uwadze ochronę tych osób przed nadużyciami. Ochrona ta nie może jednak tworzyć barier w dostępie do usług bankowych. Rzecznik w wystąpieniu do Prezesa Związku Banków Polskich⁹¹² poruszyła kwestię działań na rzecz zapewnienia osobom niepełnosprawnym równego dostępu do sfery bankowości elektronicznej, obejmującej dostęp do bankomatów. Za wartą przeanalizowania należy uznać propozycję zawartą w projekcie „Rekomendacji w sprawie obsługi osób niepełnosprawnych w bankach”, dotyczącą zapoznania osoby niewidomej z treścią umowy poprzez jej odczytanie przez pracownika. Ważne są jednak

⁹¹⁰ Pismo z 13 września 2013 r.

⁹¹¹ <http://www.nik.gov.pl/plik/id,4642,vp,5982.pdf>

⁹¹² RPO-678032-V/11 z 28 maja 2013 r.

postulaty środowiska osób z niepełnosprawnością wzroku dotyczące wprowadzenia zasady nagrywania tej czynności. Osoby z dysfunkcją słuchu powinny natomiast mieć zapewnioną pomoc tłumacza języka migowego. Rzecznik zaznaczyła, że wskazane byłoby podjęcie działań na rzecz uproszczenia języka umów bankowych, nie tylko dla osób niepełnosprawnych, ale także dla pozostałych nieprofesjonalnych uczestników rynku, w tym dla osób starszych. Rzecznik zwróciła się z prośbą o przekazanie informacji o pracach nad projektem „Rekomendacji w sprawie obsługi osób niepełnosprawnych w bankach”, a także o dobrych praktykach wypracowanych przez banki w tej sferze.

Prezes Związku Banków Polskich poinformował⁹¹³, że bankom - Członkom ZBP, zostały przekazane przyjęte przez Zarząd ZBP "Dobre praktyki obsługi osób z niepełnosprawnościami przez banki". Celem pierwszej edycji "Dobrych praktyk" jest udzielenie bankom wskazówek, które umożliwią funkcjonalne i efektywne wykorzystywanie oraz udoskonalanie istniejących już mechanizmów, instrumentów i zasobów w oddziałach, uwzględniając przy tym obowiązujące przepisy prawa. W związku z powyższym planuje się cykliczną rozbudowę i aktualizację materiału, tak by w kolejnych edycjach w coraz szerszym zakresie i bardziej szczegółowo odnosił się on do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

c) Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik opublikowała raport pt. „Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”⁹¹⁴. Opracowanie to jest efektem kompleksowego badania dostępności 3000 stron internetowych organów administracji publicznej, przeprowadzonego przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego w ostatnim kwartale 2012 r., a także w lipcu 2013 r. Celem publikacji jest weryfikacja stanu dostępności publicznych serwisów internetowych przed

⁹¹³ Pismo z 5 czerwca 2013 r.

⁹¹⁴ *Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka, nr 11, Biuletyn RPO 2013, nr 9.

ostatecznym terminem ich dostosowania, który mija z końcem maja 2015 r. oraz wskazanie najważniejszych wyzwań w tym obszarze. Z przeprowadzonego badania wynika, że ani jeden z przebadanych portali nie był w 100% dostępny dla osób z niepełnosprawnościami oraz innych osób narażonych na wykluczenie cyfrowe. Niezbędne jest więc przeprowadzanie systematycznych szkoleń z zakresu tworzenia i publikowania dostępnych publicznych dokumentów i informacji elektronicznej oraz standardu WCAG 2.0 dla osób zajmujących się rozpowszechnianiem tych informacji w jednostkach administracji publicznej oraz odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemów wymiany informacji oraz serwisów internetowych. Konieczne jest również przeprowadzanie regularnych kontroli poziomu dostępności publicznych stron internetowych. Raport w wersji elektronicznej dostępny jest na stronie internetowej Rzecznika w zakładce „Publikacje”.

d) Obsługa osób głuchych w urzędach i instytucjach publicznych

W 2011 r. została uchwalona ustawa o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁹¹⁵. Ustawa nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zapewnienia rozwiązań, których celem jest ułatwienie komunikacji osobom głuchym oraz głuchoniewidomym. Rzecznik otrzymywała sygnały, że nie wszystkie zobowiązane podmioty poprawnie realizują obowiązki wynikające z ustawy. Z tego względu Rzecznik postanowiła zweryfikować stan wykonywania ustawy i zleciła przeprowadzenie badania antydyskryminacyjnego pt. „Wiedza urzędników o obowiązkach wynikających z ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się”. Raport z badania ukaze się w 2014 r.

2. Wolność od tortur lub okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania (art. 15 KPC)

a) Sytuacja osób z niepełnosprawnością intelektualną w zakładach karnych

W 2013 r. Rzecznik podjęła postępowanie wyjaśniające w sprawie umieszczania osób z niepełnosprawnością intelektualną w jednostkach penitencjarnych i zwróciła się w tej sprawie do Prokuratora Generalnego⁹¹⁶. Z

⁹¹⁵ Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1243).

⁹¹⁶ RPO-720173-II/12 z 10 grudnia 2013 r.

informacji uzyskanych od Dyrektora Generalnego Służby Więziennej wynika, że w zakładach karnych i aresztach śledczych przebywa aktualnie ponad 200 osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu znacznym i umiarkowanym. U osób tych występuje upośledzenie wszystkich procesów, tj. procesów orientacyjno-poznawczych (zwłaszcza myślenia, emocji, motywacji) oraz procesów wykonawczych. Dlatego też Służba Więzienna prowadzi wobec nich głównie oddziaływania w zakresie trenowania czynności samoobsługowych i higienicznych, usprawnienia motorycznego, a także czyni starania w celu zapewnienia im bezpieczeństwa osobistego. Rzecznik poinformowała, iż Dyrektor Generalny wskazał, że dużym problemem dla więziennictwa jest zwłaszcza funkcjonowanie osób z niepełnosprawnością intelektualną w okresie tymczasowego aresztowania. Rzecznik poprosiła o poinformowanie jej o działaniach podjętych w tej sprawie przez Prokuratora Generalnego. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

b) Zapobieganie przypadkom umieszczania osadzonych z niepełnosprawnością fizyczną w warunkach przeludnienia

Rzecznik otrzymywała skargi od osób niepełnosprawnych przebywających w jednostkach penitencjarnych, dotyczące umieszczania ich w warunkach przeludnienia. Ustawodawca kładzie szczególny nacisk na unikanie zgeneralizowanych oddziaływań wobec skazanych. Niepełnosprawność jest przesłanką do większego zindywidualizowania wykonywania wobec skazanego kary pozbawienia wolności. Zadaniem organów władzy publicznej jest stworzenie właściwych warunków do realizacji programów wyrównywania szans osób niepełnosprawnych. Ich wdrożenie jest również zadaniem Służby Więziennej. Rzecznik zwróciła się⁹¹⁷ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie stosownych działań, które zapobiegą przypadkom umieszczania w warunkach przeludnienia osadzonych z niepełnosprawnością fizyczną, którym należy zapewnić odpowiednią przestrzeń do poruszania się.

Dyrektor poinformował⁹¹⁸, że Służba Więzienna na bieżąco prowadzi działania w celu zapewnienia osadzonym ustawowego prawa do 3 m² powierzchni mieszkalnej. Wszyscy osadzeni, w tym niepełnosprawni,

⁹¹⁷ RPO-727955-II/13 z 21 października 2013 r.

⁹¹⁸ Pismo z 14 listopada 2013 r.

zgodnie z obowiązującymi przepisami przy przyjęciu do aresztu śledczego lub zakładu karnego są badani przez lekarza, który wydaje zalecenia w kwestii dalszego postępowania np. umieszczenia w celi przystosowanej dla osób niepełnosprawnych, bezpłatnego zaopatrzenia w niezbędne protezy, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oraz wydaje inne zalecenia wynikające z ewentualnych ograniczeń stwierdzonych u osadzonego niepełnosprawnego. Pomimo istniejących barier architektonicznych w jednostkach penitencjarnych funkcjonują wyodrębnione cele dla osób niepełnosprawnych. Dyrektor podkreślił, że opisany w wystąpieniu przypadek przejściowego umieszczenia osadzonego w przeludnionej celi miał charakter incydentalny. Sprawa będzie monitorowana w 2014 r. pod kątem występowania dalszych przypadków umieszczania osób niepełnosprawnych ruchowo w jednostkach penitencjarnych, w warunkach przeludnienia.

c) Przystosowanie jednostek penitencjarnych do potrzeb osób niepełnosprawnych

Rzecznik podjęła z urzędu sprawę dotyczącą przystosowania polskich jednostek penitencjarnych do potrzeb osób niepełnosprawnych. W obowiązującym systemie prawa zakłady karne i areszty śledcze nie są zobligowane do zapewnienia niepełnosprawnym osadzonym odpowiednich warunków w jednostkach penitencjarnych, co stoi w sprzeczności z ratyfikowaną przez Polskę Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Prawo budowlane⁹¹⁹ nie zawiera definicji "obiektu użyteczności publicznej", co uniemożliwia w praktyce jednoznaczne określenie obiektów, do których ma zastosowanie obowiązek dostosowania obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych. Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁹²⁰, wydane na podstawie ustawy - Prawo budowlane, wprowadzają definicję budynku użyteczności publicznej i budynku zamieszkania zbiorowego. Budynki zakwaterowania na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych zostały pozostawione poza zakresem pojęcia "obiekt użyteczności publicznej". Upoważnienie ustawowe uprawniało jedynie do określenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać

⁹¹⁹ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.).

⁹²⁰ Rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.).

obiekty budowlane i ich usytuowanie. Nie upoważniało natomiast do określenia kategorii budynków, co do których nie można stosować ustawowych wymagań dotyczących dostosowania budynku do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ponadto przepisy rozporządzenia znacznie ograniczają prawa osób niepełnosprawnych przebywających w jednostkach penitencjarnych. Wprowadzają bowiem wyłączenia, na mocy których osoby niepełnosprawne mają utrudniony dostęp do pomieszczeń użytkowych, znajdujących się na innej kondygnacji, a także do placów spacerowych. Unormowania te naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Rzecznik zwróciła się⁹²¹ do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o zajęcie stanowiska w sprawie oraz rozważenie możliwości podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

W odpowiedzi⁹²² Minister poinformował, iż dostrzegając potrzebę zmiany przepisów, w przedmiotowej kwestii zostaną podjęte działania zmierzające do przygotowania pogłębionej analizy skutków ich wprowadzenia, we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości, a wyniki tej analizy zostaną przekazane Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego w celu ich ewentualnego uwzględnienia w Kodeksie Urbanistyczno-Budowlanym. Jednocześnie podkreślił, iż aktualnie obowiązujące wyłączenia stosowania przepisów dotyczących osób niepełnosprawnych dotyczą nie tylko zakładów karnych i aresztów śledczych, ale również zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich oraz budynków w zakładach pracy, niebędących zakładami pracy chronionej. Stąd też uchylenie tych przepisów, a tym samym nałożenie na podmioty zarządzające w/w budynkami obowiązku ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych, w przypadku zamiaru dokonania przebudowy lub rozbudowy tych obiektów, wiązać się może ze znacznymi kosztami finansowymi dla jednostek sektora finansów publicznych.

⁹²¹ RPO-744194-II/IV/13 z 11 grudnia 2013 r.

⁹²² Pismo z 21 stycznia 2014 r.

3. Mobilność (art. 20 KPON)

a) Zapewnienie tłumacza języka migowego podczas egzaminu na prawo jazdy

Ustawa o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁹²³ miała być systemowym uregulowaniem w zakresie poprawy warunków komunikacji osób głuchych i słabosłyszących z otoczeniem. Jednak w ocenie Rzecznik zawężenie przez ustawodawcę kręgu podmiotów zobowiązanych do realizacji przepisów ustawy do kategorii organów administracji publicznej, spowodowało pominięcie innych instytucji wykonujących zadania publiczne, nie mających jednak charakteru organów administracji publicznej. Takim podmiotem jest wojewódzki ośrodek ruchu drogowego. Regulacja zawarta w ustawie o języku migowym i innych środkach komunikowania się zwalnia wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego z obowiązku udostępnienia osobom uprawnionym usługi tłumacza języka migowego. Obowiązek zapewnienia tłumacza języka migowego podczas zdawania państwowego egzaminu sprawdzającego kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami został przerzucony na zdających. Po stronie niepełnosprawnego kandydata, oprócz kosztów uzyskania prawa jazdy generuje to dodatkowe wydatki związane z opłaceniem tłumacza. Rzecznik zwróciła się do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych⁹²⁴ z prośbą o zajęcie stanowiska w zasygnalizowanej sprawie, a w szczególności o rozważenie podjęcia działań zmierzających do zmiany przepisów ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się.

Minister Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił⁹²⁵, że z prac nad rządowym projektem założeń do ustawy o języku migowym, w którym zakładano, iż podmiotami zobowiązanymi będą m.in. instytucje publiczne, zrezygnowano w związku z podjęciem prac nad poselskim projektem ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się. Niemniej, mając na uwadze dobro wszystkich osób niepełnosprawnych, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wystąpiło do Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej w kwestiach dotyczących egzaminów na prawo jazdy.

⁹²³ Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1243, z późn. zm.).

⁹²⁴ RPO-723715-V/13 z 5 kwietnia 2013 r.

⁹²⁵ Pismo z 2 lipca 2013 r.

W sprawie dostosowania przebiegu egzaminu na prawo jazdy dla osób głuchych Rzecznik skierowała również wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁹²⁶, w którym zasygnalizowała, że obowiązujące zasady egzaminowania osób niepełnosprawnych budzą wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości i urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej. Z tego powodu zwróciła uwagę na konieczność rozważenia podjęcia działań zmierzających do zmiany przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach⁹²⁷, które nakładają na osoby niepełnosprawne obowiązek zapewnienia na potrzeby egzaminu na prawo jazdy obecności tłumacza języka migowego.

Minister stwierdził⁹²⁸, że resort nie znajduje uzasadnienia dla wprowadzenia zmian w przepisach w zakresie umożliwienia obecności tłumaczy języka migowego podczas trwania testu części teoretycznej na prawo jazdy. Rzecznik nie podziela tego stanowiska i będzie kontynuowała działania w celu dokonania systemowych zmian w tym zakresie.

b) Zapewnienie pojazdu dostosowanego do określonego rodzaju niepełnosprawności podczas egzaminu na prawo jazdy

Na tle skarg nadsyłanych do Rzecznik wyłonił się problem nierównego traktowania osób niepełnosprawnych, ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami kategorii B. Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, organizując część praktyczną państwowego egzaminu na prawo jazdy, zostały zwolnione z obowiązku zapewnienia pojazdu przystosowanego do egzaminowania osób niepełnosprawnych. To osoby niepełnosprawne zostały zobowiązane do dostarczenia pojazdu na państwowy egzamin praktyczny. Należy podkreślić, że osoba niepełnosprawna odbywa kurs nauki jazdy na pojeździe ośrodka szkolenia kierowców, podmiotu prywatnego, który jest zobowiązany posiadać pojazdy przystosowane do rodzaju

⁹²⁶ RPO-723715-V/13 z 5 kwietnia 2013 r.

⁹²⁷ Rozporządzenie z dnia 13 lipca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 995, z późn. zm.).

⁹²⁸ Pismo z 15 maja 2013 r.

niepełnosprawności, jeżeli szkoli osoby niepełnosprawne. Regulacja, w ocenie Rzecznik, narusza konstytucyjną zasadę równości oraz niedyskryminacji osób niepełnosprawnych, jest także sprzeczna z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz nakazem tworzenia przez ustawodawcę takich przepisów, które zapewniają efektywne wsparcie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego. Ustawa o kierujących pojazdami⁹²⁹, nakładając na osoby niepełnosprawne obowiązek zapewnienia pojazdu na egzamin, narusza ponadto przepisy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, przede wszystkim prawo do mobilności. Przepisy regulujące zasady egzaminowania na kierowców osób niepełnosprawnych ograniczają prawo tych osób do samodzielnego prowadzenia życia i swobodnego przemieszczania się. Stawiają osoby niepełnosprawne w gorszej pozycji na rynku pracy, utrudniając możliwość stałego polepszania warunków życia tych osób oraz ich rodzin. W związku z powyższym Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie obowiązku zapewnienia przez osoby niepełnosprawne, na potrzeby egzaminu na prawo jazdy, pojazdu przystosowanego do posiadanej niepełnosprawności⁹³⁰. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

4. Edukacja (art. 24 KPiO)

a) Edukacja osób głuchych

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły liczne skargi w sprawie nieuwzględnienia w Krajowym Programie Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013 - 2016 działań mających na celu opracowanie i wdrożenie systemu nauczania języka polskiego jako języka obcego oraz Polskiego Języka Migowego głuchych uczniów. Rzecznik zgodziła się z oceną skarżących, że w Polsce nie jest realizowane prawo osób głuchych do edukacji w PJM. Stałym postulatem tego środowiska jest zapewnienie w szkołach dla głuchych uczniów nauczania dwujęzycznego, tj. przede wszystkim nauczania PJM oraz języka polskiego jako języka obcego, a w dalszej kolejności zapewnienie nauczania wszystkich przedmiotów w

⁹²⁹ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.).

⁹³⁰ RPO-658549-V/10 z 14 sierpnia 2013 r. (sygn. akt K 37/13).

PJM. W ocenie Ministerstwa Edukacji Narodowej nie ma potrzeby podejmowania na poziomie rządowym dodatkowych działań w kwestii edukacji osób głuchych. Ze stanowiska Ministerstwa wynika, że jedynie od decyzji nauczycieli i dyrektorów szkół zależy, czy w szkole organizowane są dodatkowe lekcje PJM, czy lekcje języka polskiego jako języka obcego. Tymczasem PJM jest najważniejszym środkiem komunikacji osób głuchych, nie jest zatem wystarczające uwzględnienie go w ramach zajęć dodatkowych czy rozwijających zainteresowania uczniów. Niezbędne wydaje się podjęcie działań na poziomie MEN mających na celu opracowanie i wdrożenie systemu nauczania języka polskiego na zasadzie nauczania języka obcego i PJM we wszystkich szkołach dla głuchych. Rzecznik zwróciła się do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania z prośbą o wyjaśnienie⁹³¹, czy w Krajowym Programie Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013 - 2016 zostaną ostatecznie uwzględnione działania mające na celu wdrożenie systemu nauczania dwujęzycznego i tym samym realizację prawa do edukacji głuchych uczniów w języku migowym.

Minister Edukacji Narodowej podtrzymała opinię, że wprowadzenie do Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016 zadań mających na celu opracowanie i wdrożenie systemu nauczania języka polskiego jako języka obcego oraz PJM głuchych uczniów, nie jest konieczne⁹³². Rzecznik nie podzieliła stanowiska Minister i będzie kontynuować działania mające na celu upowszechnianie nauczania głuchych uczniów Polskiego Języka Migowego.

b) Dotacje dla uczelni wyższych na kształcenie studentów z niepełnosprawnościami

W ostatnim czasie nastąpiło radykalne obniżenie dotacji dla uczelni publicznych przeznaczonych na kształcenie i rehabilitację leczniczą studentów niepełnosprawnych. Zakończona została również realizacja przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych programu pomocy osobom z uszkodzeniem słuchu PITAGORAS 2007, w ramach którego udzielano dofinansowań usług zajęć języka migowego na uczelniach.

⁹³¹ RPO-734684-I/13 z 16 czerwca 2013 r.

⁹³² Pismo z 23 lipca 2013 r.

Nowelizacja ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym⁹³³, obowiązująca od 1 stycznia 2012 r., zmieniła cel dotacji na "zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom, będącym osobami niepełnosprawnymi warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia" oraz rozszerzyła krąg uprawnionych do jej otrzymania o uczelnie niepubliczne. Niestety, nie zwiększono jednocześnie puli środków przeznaczonych na dotację. Postawiło to pod znakiem zapytania kontynuację przez uczelnie publiczne wielu dotychczas realizowanych form wsparcia studentów z niepełnosprawnościami. Obecny stan rzeczy spowodować może zmniejszenie liczby kandydatów z niepełnosprawnościami na studia wyższe. Konsekwencją tych zmian może być znaczące utrudnienie wdrażania w systemie szkolnictwa wyższego postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Rzecznik zwróciła się do Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego⁹³⁴ z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii.

Minister wyjaśniła⁹³⁵, że zgodnie z nowym brzmieniem art. 94 ust. 1 pkt 11 Prawa o szkolnictwie wyższym, uczelnia publiczna obligatoryjnie otrzymuje dotacje przeznaczoną na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom, będącym osobami niepełnosprawnymi, warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia. Wysokość dotacji otrzymywanej przez poszczególne uczelnie publiczne zależy od liczby studentów i doktorantów niepełnosprawnych studiujących w formie stacjonarnej i niestacjonarnej, przeliczonej według wag dotyczących określonych grup niepełnosprawności. Dofinansowanie usług tłumacza języka migowego jest zadaniem powiatu. Osoba niepełnosprawna może złożyć wniosek o dofinansowanie ze środków PFRON szkolenia i przekwalifikowania czy usług tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika. Problematyka ochrony praw studentów z niepełnosprawnościami pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznik.

⁹³³ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.).

⁹³⁴ RPO-717638-I/12/z 12 lutego 2013 r.

⁹³⁵ Pismo z 22 marca 2013 r.

c) Stypendia specjalne dla studentów z niepełnosprawnościami

Zgodnie z Prawem o szkolnictwie wyższym⁹³⁶ studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów, nie przysługuje pomoc materialna m.in. w postaci stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych. Rzecznik otrzymywała skargi, z których wynikało, że regulacja ta nie uwzględnia przypadków powstania niepełnosprawności w trakcie albo po skończeniu studiów. Zdarza się, że osoby znajdujące się w opisanej sytuacji nie są w stanie wykonywać wyuczonego zawodu i muszą zdobyć kolejne kwalifikacje. Studentom nie przysługuje wówczas stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych, mimo iż nie korzystały z niego na pierwszym kierunku studiów. W obowiązującym stanie prawnym studia na drugim kierunku są płatne. W celu wsparcia osób, które stały się osobami z niepełnosprawnością, bardzo istotna jest pomoc w przekwalifikowaniu się. Umożliwi to tym osobom dalszy rozwój zawodowy i pozwoli na pełnienie określonych ról społecznych. W związku z tym rozsądne wydaje się przyznanie takim osobom prawa do pobierania stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych. Za takim rozwiązaniem przemawia także konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej. Rzecznik zwróciła się⁹³⁷ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii.

Minister poinformowała⁹³⁸, że w resorcie szkolnictwa wyższego trwają prace legislacyjne nad nowelizacją Prawa o szkolnictwie wyższym. Zapewniono, że rozważone zostanie wprowadzenie zmiany, która ureguluje możliwość ubiegania się o stypendium specjalne przez niepełnosprawnych studentów kolejnych kierunków studiów, w przypadku, gdy niepełnosprawność powstała podczas trwania studiów lub po ich ukończeniu.

5. Praca i zatrudnienie (art. 27 KPON)

a) Dostosowanie egzaminów prawniczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami

Analiza wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skarg i obowiązujących aktów prawnych skłania do wniosku, iż konieczne są dalsze

⁹³⁶ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).

⁹³⁷ RPO-738223-I/13 z 10 września 2013 r.

⁹³⁸ Pismo z 25 września 2013 r.

zmiany mające na celu dostosowanie warunków zdawania egzaminów wstępnych na aplikacje oraz prawniczych egzaminów zawodowych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W ocenie Rzecznik niezbędne jest wprowadzenie i stosowanie następujących udogodnień w tym zakresie: dostosowanie aplikacji komputerowej do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzroku posługujących się programami odczytu ekranu; uregulowanie trybu zdawania egzaminów przez osoby z niepełnosprawnością wzroku w przypadku awarii komputera; wprowadzenie możliwości podyktowania przez zdającego odpowiedzi osobie wyznaczonej przez komisję egzaminacyjną, w przypadku zdawania egzaminu przez osobę z niepełnosprawnością manualną; wydłużenie czasu egzaminu dla osób z niepełnosprawnością metaboliczną (cukrzyca) o czas przerw związanych z tą niepełnosprawnością. Brak powyższych rozwiązań może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady równości, a także zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu. Rzecznik skierowała do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie, w którym prosi o przedstawienie stanowiska w sprawie i rozważenie dokonania zmian w aktach prawnych, regulujących powyższe kwestie⁹³⁹. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

b) Dyskryminacja osób z zaburzeniami psychicznymi na rynku pracy

Jednym z problemów podejmowanych przez Rzecznik od kilku lat jest ochrona praw osób chorujących psychicznie. Rzecznik wraz z Polskim Towarzystwem Psychiatrycznym zorganizowała konferencję pt. „Osoby chorujące psychicznie – pierwsze ofiary kryzysów”. W sposób szczególny Rzecznik zwróciła uwagę na sytuację osób chorujących psychicznie na rynku pracy oraz na jakość udzielanego im wsparcia przez jednostki wskazane w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego⁹⁴⁰. Rzecznik zleciła realizację socjologicznego badania jakościowego, którego celem jest pogłębienie wiedzy na temat działań i potrzeb związanych z rehabilitacją społeczno-zawodową, zwłaszcza z działaniami dotyczącymi powrotu i wejścia na rynek pracy osób chorujących psychicznie prowadzonymi na trzech powiązanych ze sobą poziomach: instytucji samorządu

⁹³⁹ RPO-707225-I/12 z 12 grudnia 2013 r.

⁹⁴⁰ http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/npoz_zdrpub_03112011.pdf

wojewódzkiego, organizacji profesjonalnie wspierających osoby chorujące psychicznie, a także samych beneficjentów inicjowanych w tym zakresie programów. Badanie zostało przeprowadzone w sześciu wybranych województwach. Zebrane wnioski i rekomendacje zostaną opublikowane w 2014 r. Na 2014 r. zaplanowane jest również wydanie publikacji przygotowanej w ramach prac Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością dotyczącej stanu realizacji i wyzwań związanych z wdrażaniem Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.

6. Udział w życiu politycznym i publicznym (art. 29 KPON)

a) *Odrębne obwody głosowania w referendach lokalnych*

Rzecznik w wystąpieniu do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej zwróciła uwagę na problematykę funkcjonowania odrębnych obwodów głosowania w kontekście potrzeby wprowadzenia ewentualnych zmian legislacyjnych, mających na celu zapewnienie lepszej ochrony praw człowieka i obywatela⁹⁴¹. Obwody odrębne mają na celu stworzenie takich warunków organizacyjnych, by krąg osób korzystających z podmiotowych praw wyborczych był maksymalnie szeroki. Ich funkcjonowanie m.in. w zakładach opieki zdrowotnej, czy też domach pomocy społecznej umożliwia czynny udział w głosowaniu osobom z niepełnosprawnościami, osobom chorym, starszym, często mającym problemy z poruszaniem się. Jest to rozwiązanie stosowane na podstawie Kodeksu wyborczego⁹⁴², w której określono tryb tworzenia obwodów odrębnych w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w oddziałach zewnętrznych takich zakładów i aresztów. Ustawa o referendum lokalnym⁹⁴³ nie zawiera podobnych regulacji prawnych i dlatego w wyborach lokalnych obwody odrębne nie zawsze są ustanawiane. Ustawa ta stanowi jedynie, że referendum przeprowadza się w stałych obwodach głosowania. Stąd też pojawiły się opinie, że tworzenie takich obwodów w przypadku referendum lokalnego nie jest ustawowo nakazane. Rzecznik przychyliła się do stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej, która wskazała na konieczność tworzenia obwodów

⁹⁴¹ RPO-748842-I/13 z 2 października 2013 r.

⁹⁴² Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

⁹⁴³ Ustawa z 15 września 2000 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 706, tj.).

odrębnych w obecnym stanie prawnym oraz wydała odpowiednie zalecenia dla komisarzy wyborczych. W ocenie Rzecznika do ustawy o referendum lokalnym należy wprowadzić przepisy wyraźnie wskazujące, jak ma to miejsce w Kodeksie wyborczym, na konieczność tworzenia obwodów odrębnych.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w pełni podzielił pogląd Rzecznika o konieczności dokonania zmian w ustawie o referendum lokalnym wprowadzających ustawowy obowiązek tworzenia odrębnych obwodów głosowania w referendach lokalnych⁹⁴⁴. Rzecznik zwróciła się w tej sprawie również do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej⁹⁴⁵. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

7. Udział w życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie (art. 30 KPON)

a) Dostępność programów telewizyjnych dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik niejednokrotnie podkreślała znaczenie rozwiązań prawnych służących eliminowaniu wykluczenia cyfrowego osób z niepełnosprawnością. Jednym z problemów sygnalizowanych w skargach do Rzecznika jest wykładnia przepisu art. 18a ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji⁹⁴⁶, który zobowiązuje nadawców programów telewizyjnych do zapewnienia dostępności programów dla osób niepełnosprawnych z dysfunkcją narządu wzroku oraz narządu słuchu, przez wprowadzanie odpowiednich udogodnień: audiodeskrypcji, napisów dla niesłyszących oraz tłumaczeń na język migowy, tak aby co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, posiadało takie udogodnienia. Podczas prac działającej przy KRRiT grupy roboczej ds. monitorowania sposobu wdrażania przepisów ustawy w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością, przedstawiciele nadawców zaproponowali wykładnię tego przepisu ograniczającą dostępność programów dla osób z niepełnosprawnością sensoryczną. Zgodnie z tą propozycją wszelkie udogodnienia (audiodeskrypcja, napisy dla niesłyszących, tłumaczenia na język migowy) muszą stanowić łącznie co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania

⁹⁴⁴ Pismo z 8 października 2013 r.

⁹⁴⁵ RPO-748842-I/13 z 20 listopada 2013 r.

⁹⁴⁶ Ustawa z 29 grudnia 1992 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, z późn. zm.).

programu, a proporcje między nimi są pozostawione do decyzji nadawcy. Zdaniem Rzecznik taka wykładnia jest nieprawidłowa, a jej przyjęcie skutkowałoby pogłębieniem zagrożenia wykluczenia cyfrowego osób z niepełnosprawnością sensoryczną. W opinii Rzecznik udogodnienia wymienione w omawianym przepisie należy traktować osobno. Rzecznik zwróciła się do Przewodniczącego KRRiT⁹⁴⁷ z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Przewodniczący KRRiT wyjaśnił⁹⁴⁸, że regulacje ustawy o radiofonii i telewizji są wynikiem kompromisu pomiędzy obecnym stanem rynku mediów elektronicznych a słusznymi oczekiwaniami środowisk osób niepełnosprawnych, przyjętego z założeniem stopniowego zwiększania zobowiązań nadawców. Wątpliwości interpretacyjne może budzić dokładne określenie sposobu, w jaki nadawca ma wypełniać obowiązek zapewnienia minimalnego wymiaru czasu nadawania programu z zapewnioną dostępnością dla osób niepełnosprawnych. Z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, wynika, że projektodawca wprowadzając udogodnienia dla osób niepełnosprawnych odnosił granicę 10 % do wszystkich trzech technik łącznie.

W świetle powyższych wyjaśnień niezbędne wydaje się precyzyjne określenie obowiązków nadawców telewizyjnych w zakresie zapewnienia dostępności programów dla osób z niepełnosprawnością wzroku i słuchu. Rzecznik zwróciła się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁹⁴⁹ z prośbą o rozważenie dokonania niezbędnych zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Wątpliwości wzbudza m.in. treść przepisu upoważniającego KRRiT do określenia w drodze rozporządzenia niższego niż wymagany w ustawie udziału w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami odbioru dla osób niepełnosprawnych. Rzecznik nie zanegowała zasadności obniżenia wymogów dla niektórych programów telewizyjnych, jednak w jej ocenie decyzja w tej sprawie nie powinna nosić cech arbitralności. Ponadto regulacja zawarta w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁹⁵⁰ może

⁹⁴⁷ RPO-715848-I/12 z 21 stycznia 2013 r.

⁹⁴⁸ Pismo z 19 lutego 2013 r.

⁹⁴⁹ RPO-715848-I/12 z 22 lipca 2013 r.

⁹⁵⁰ Ustawa z 4 lutego 1994 r.(Dz. U. 2006 r. Nr 90, poz. 631, tj.)

utrudniać dostosowanie przez stacje telewizyjne programów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami bez uprzedniej zgody twórców. Prawa twórców powinny być należycie respektowane, jednak każdorazowe uzależnianie dostosowania utworu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami od zgody twórcy może poważnie utrudnić lub nawet uniemożliwić dostęp tych osób do programów telewizyjnych.

Minister poinformował⁹⁵¹, że trwa przegląd ustawy o radiofonii i telewizji pod kątem możliwej nowelizacji jej przepisów oraz że uwagi Rzecznika zostaną starannie przeanalizowane. Jeśli praktyka działania nadawców, jak również KRRiT, potwierdzi zawarte w piśmie spostrzeżenia, Ministerstwo będzie starało się wprowadzić niezbędne zmiany legislacyjne, tak aby zapewnić osobom z niepełnosprawnościami jak najpełniejszy dostęp do programów telewizyjnych. Rozporządzenia KRRiT nie podlegają procedurze konsultacji analogicznej do tej, która obowiązuje odpowiednie ministerstwa. Minister stwierdził ponadto, iż nie ma możliwości wprowadzenia do polskiego prawa regulacji dopuszczającej dozwolony użytek na rzecz osób niepełnosprawnych, obejmujący korzystanie z utworów zależnych w sposób komercyjny bez zgody uprawnionych. Rzecznik rozważa podjęcie dalszych działań w tej sprawie.

b) Ochrona praw niepełnosprawnych sportowców

Rzecznik zaniepokoił problem braku odpowiedniej opieki medycznej dla zawodników powyżej 23. roku życia zakwalifikowanych do reprezentowania Polski na olimpiadach specjalnych. Zgodnie z postanowieniami ustawy o sporcie⁹⁵², z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia, finansowane są koszty opieki medycznej nad zawodnikami zakwalifikowanymi do kadry narodowej w sportach olimpijskich i paraolimpijskich. Obowiązująca regulacja pomija w omawianym zakresie zawodników reprezentujących Polskę na olimpiadach specjalnych. W przygotowaniach do letnich i zimowych olimpiad specjalnych uczestniczy blisko 300 zawodników. Niewątpliwie jednym z elementów koniecznych do stworzenia tym

⁹⁵¹ Pismo z 16 sierpnia 2013 r.

⁹⁵² Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857, z późn. zm.).

sportowcom odpowiednich warunków do reprezentowania Polski jest zapewnienie im opieki medycznej. W celu wdrożenia postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych konieczna jest nowelizacja ustawy o sporcie i rozszerzenie przyznanych ustawą uprawnień o tę grupę zawodników. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sportu i Turystyki⁹⁵³ z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister wyjaśniła⁹⁵⁴, że w jej ocenie obowiązujące przepisy nie dyskryminują zawodników Olimpiad Specjalnych. Preferencje w zakresie finansowania kosztów opieki medycznej z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia, ustawodawca przyznał wyłącznie zawodnikom zakwalifikowanym do kadry narodowej w sportach olimpijskich i paraolimpijskich. Niemniej jednak w Ministerstwie Sportu i Turystyki trwają obecnie prace nad zmianą przepisów ustawy o sporcie, w trakcie których brane są pod uwagę opinie różnych środowisk sportowych, a także postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Rzecznik będzie monitorowała postęp prac legislacyjnych w tym zakresie.

8. Wdrożenie i monitorowanie Konwencji na szczeblu krajowym (art. 33 KPON)

a) Mechanizm koordynujący wykonywanie postanowień Konwencji

We wrześniu 2013 r. przypadła pierwsza rocznica ratyfikacji przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁹⁵⁵. W jednym z jej postanowień państwa-strony zobowiązały się do wskazania co najmniej jednej komórki (punktu kontaktowego) w strukturach rządowych odpowiedzialnej za wdrażanie postanowień tej umowy. Obecnie zadania te wykonuje Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Konwencja zaleca także ustanowienie lub wyznaczenie w ramach rządu mechanizmu koordynującego, wspierającego projektowanie i wykonywanie działań związanych z wdrażaniem Konwencji. Polska do tej pory nie zdecydowała się na ustanowienie takiego mechanizmu. W opinii Rzecznika mechanizm koordynujący pozwoliłby tymczasem na ujednoczenie działań

⁹⁵³ RPO-733564-I/13 z 1 lipca 2013 r.

⁹⁵⁴ Pismo z 13 sierpnia 2013 r.

⁹⁵⁵ Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

podejmowanych przez organy państwa, a także mógłby stanowić skuteczne narzędzie do wymiany informacji pomiędzy organami władzy wykonawczej.

Ponadto państwa-strony zostały zobowiązane do wyznaczenia lub ustanowienia organu monitorującego wdrażanie jej postanowień. W uzasadnieniu wniosku o ratyfikację tej umowy zaproponowano, aby niezależną instytucją właściwą do pełnienia zadań w zakresie promowania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji został Rzecznik Praw Obywatelskich. W opinii Rzecznik konieczne jest, aby obowiązki Rzecznika, jako organu monitorującego, zostały wyraźnie zapisane w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁹⁵⁶. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się z do Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁹⁵⁷ z prośbą o udzielenie informacji, czy i w jakim terminie planowane jest ustanowienie lub wyznaczenie mechanizmu koordynującego, a także o rozważenie przygotowania projektu odpowiedniej nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁹⁵⁸, że nie planuje obecnie przedłożenia kwestii ustanowienia mechanizmu koordynującego do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, co nie oznacza jednak zaniechania wykonywania zadania polegającego na koordynowaniu wdrażania Konwencji przez właściwych ministrów. Poinformowano również, że Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych utrzymuje na bieżąco kontakty z właściwymi resortami w ramach planowanego do powołania zespołu roboczego w celu bezpośredniej wymiany informacji w sprawie wdrażania postanowień Konwencji. Ponadto Minister wyjaśnił, że resort pracy nie planuje obecnie nowelizacji ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁹⁵⁹, przy okazji której mogłaby zostać znowelizowana ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich, w związku z czym zasugerował, aby przeprowadzić odpowiednią nowelizację tej ustawy z wykorzystaniem inicjatywy poselskiej albo senackiej. Minister zadeklarował gotowość współpracy w tej sprawie. Rzecznik w dalszym ciągu będzie monitorowała sprawę ustanowienia mechanizmu koordynującego w ramach rządu oraz

⁹⁵⁶ Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz.147, z późn. zm.).

⁹⁵⁷ RPO-638035-I/09 z 26 czerwca 2013 r.

⁹⁵⁸ Pismo z 26 lipca 2013 r.

⁹⁵⁹ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 72, tj.).

podejmie stosowne kroki w celu przygotowania nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

b) Działanie mające na celu popieranie wdrażania Konwencji

Rzecznik prowadziła działania na rzecz upowszechnienia wniosków zawartych w monografii „*Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*”⁹⁶⁰, w której zamieszczone zostały rekomendacje dla instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Konwencji. Otwarcie dyskusji była konferencja w Warszawie pt. „*Rynek pracy dla osób z niepełnosprawnościami*”. Celem spotkania było wypracowanie wniosków i rekomendacji dla organów władzy publicznej i organizacji społecznych w świetle wymagań, jakie stawia przed Polską Konwencją. W trakcie dyskusji zgodzono się, że należy wzmacniać aktywność zawodową osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy. Tymczasem obecny kształt przepisów prawa nie wspiera aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami. Podejmowanie przez nie pracy rodzi ryzyko utraty pomocy państwa, przyznawanej właśnie ze względu na niepełnosprawność. W odczuciu uczestników spotkania niezbędne są zasadnicze zmiany w tym zakresie tak, aby osiągnąć cele zakładane w Konwencji, dzięki którym osoby z niepełnosprawnością będą w pełni korzystać ze swoich praw, w tym prawa do pracy.

9. Dostępna forma (art. 49 KPON)

a) Dostępność tekstu Konwencji

Dnia 25 października 2012 r. w Dzienniku Ustaw została ogłoszona Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych. Rzecznik w wystąpieniu do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji zasygnalizowała⁹⁶¹, że wbrew postanowieniom tej umowy, których wdrożenie powinno być jednym z celów polityki rządu, treść tego dokumentu nie jest udostępniona w formie odpowiedniej dla osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik uznała, że brak działań instytucji publicznych polegających na zapewnieniu odpowiednich

⁹⁶⁰ *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 6, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 10.

⁹⁶¹ RPO-724528-I/13 z 22 lutego 2013 r.

informacji o prawach przysługujących osobom z niepełnosprawnościami może być przejawem dyskryminacji tych osób w rozumieniu ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁹⁶². W ocenie Rzecznik należy niezwłocznie rozpocząć dostosowywanie do potrzeb osób niepełnosprawnych formatów aktów prawnych publikowanych na stronie internetowej Dzienników Urzędowych, w szczególności tekstu wspomnianej Konwencji. W swoim wystąpieniu Rzecznik zwróciła się z prośbą o przedstawienie stanowiska i poinformowanie o planowanych działaniach w omawianym zakresie.

Prezes Rządowego Centrum Legislacji wyjaśnił⁹⁶³, że w obecnym stanie prawnym umowy międzynarodowe są przekazywane do ogłoszenia w postaci kopii papierowych poświadczonych za zgodność z oryginałem, a następnie zamieszczane w Dzienniku Ustaw lub w Monitorze Polskim w postaci skanów. Prezes stwierdził, że ewentualna inicjatywa dotycząca zmiany sposobu ogłaszania tekstu umów międzynarodowych w dziennikach urzędowych należy do Ministra Spraw Zagranicznych. Prezes RCL zaznaczył, że tłumaczenie tekstu Konwencji na język polski jest dostępne na stronie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Rzecznik będzie nadal dążyła do wyegzekwowania udostępnienia tekstu Konwencji w formie odpowiedniej dla osób z niepełnosprawnościami.

⁹⁶² Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.).

⁹⁶³ Pismo z 8 kwietnia 2013 r.

III. Działalność Komisji Ekspertów

Przy Rzecznik działają trzy komisje ekspertów,; do spraw osób starszych, osób z niepełnosprawnością oraz migrantów, których pracę scala Główny Koordynator ds. Rad Społecznych i Komisji Ekspertów. Są to ciała doradcze, złożone z osób posiadających wielkie doświadczenie akademickie lub praktyczne, najczęściej wynikające z aktywnej działalności w organizacjach pozarządowych cieszących się wielkim szacunkiem społecznym. Do zadań komisji ekspertów należy merytoryczne wsparcie działań podejmowanych przez Rzecznik m.in. poprzez proponowanie priorytetowych kierunków aktywności, przygotowywanie analiz oraz monitorowanie realizacji zasady równego traktowania ze względu na wiek, niepełnosprawność, płeć, narodowość, pochodzenie etniczne religię i wyznanie. Działalność komisji ma charakter społeczny, eksperci poświęcają własny czas i energię, co należy szczególnie docenić z uwagi na ograniczenia budżetowe Biura Rzecznik.

W 2013 roku zadaniem wszystkich trzech komisji było m.in. upowszechnienie oraz poddanie publicznej debacie wniosków i rekomendacji zawartych w trzech monografiach: „Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie”, „Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych” oraz „Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce”. Konsultacje społeczne monografii odbyły się w ramach debat zorganizowanych na terenie całego kraju.

1. Komisja Ekspertów ds. Migrantów⁹⁶⁴

W trakcie posiedzeń Komisji Ekspertów ds. Migrantów omówiono podstawowe zagadnienia związane z sytuacją cudzoziemców na polskim rynku pracy oraz polityką integracji cudzoziemców w Polsce.

⁹⁶⁴ Skład Komisji Ekspertów ds. Migrantów: Krystyna Iglicka (współprzewodnicząca), Barbara Imiołczyk (współprzewodnicząca), Malika Abdoulvakhobova, Maciej Bohosiewicz, Amb. Ksawery Burski, Irena Dawid-Olczyk, Paweł Dąbrowski, Maciej Duszczyk, Grzegorz Dziemidowicz, Justyna Frelak, Katarzyna Gmaj, Aleksandra Grzymała-Kazłowska, Maria M. Kenig-Witkowska, Witold Klaus, Tomasz Knothe, Agnieszka Kunicka, Magdalena Lesińska, Katarzyna Łakoma, Sławomir Łodziński, Katarzyna Przybysławska, Irena Rzeplińska, Tomasz Sieniow, Teresa Sotowska, Marcin Sośniak, Dariusz Supeł, Maciej Szcząska-Wójcik, Ton Van Anh.

W wyniku prac Komisji przygotowano informator „*Jak korzystać z abolicji*” adresowany do cudzoziemców, którzy skorzystali z ostatniej akcji abolicyjnej.

Ponadto Komisja Ekspertów na zaproszenie Urzędu Miasta we Wrocławiu odbyła także posiedzenie, które poświęcone było sprawie koczowiska rumuńskich Romów. Członkowie Komisji Ekspertów oraz przedstawiciele Rzecznik odwiedzili Romów w miejscu ich pobytu, spotkali się z organizacją NOMADA, starającą się pomagać Romom oraz wzięli udział w spotkaniu z władzami samorządowymi, przedstawicielami instytucji samorządowych, a także Urzędu Wojewódzkiego, Policji oraz Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej we Wrocławiu mediując w konflikcie społecznym i prawnym.

Omówienie innych działań Komisji Ekspertów do spraw Migrantów znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość”.

2. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością⁹⁶⁵

Członkowie Komisji w roku 2013 zajmowali się przede wszystkim monitorowaniem wdrażania oraz promocją Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w tym prowadzeniem konsultacji społecznych monografii „Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych”.

Jednym z istotnych projektów Komisji w roku 2013 było przygotowanie narzędzia - ankiet do oceny poziomu realizacji tej Konwencji na poziomie lokalnym (gmin i powiatów). Komisja uczestniczy również w procesie opracowywania tzw. raportu alternatywnego Rzecznik do 1-go sprawozdania rządowego z realizacji przez Polskę postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

⁹⁶⁵ Skład Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością: Monika Zimę-Parjaszewska (współprzewodnicząca), Barbara Imiołczyk (współprzewodnicząca), Anna Błaszczak (sekretarz), Barbara Abramowska, Ireneusz Białek, Dominika Buchalska, Mateusza Brząkowski, Piotr Kowalski, Paweł Kubicki, Marta Lempart, Bartosza Marganiec, Dagmara Nowak-Adamczyk, Małgorzata Radziszewska, Katarzyna Roszewska, Elżbieta Sadło, Halina Szpilman, Scholastyka Śniegowska, Michała Urban, Aleksander Waszkielewicz, Paweł Wdówik, Ewa Wojdyr, Marek Wysocki, Jacek Zadrozny, Jarosław Zbieranek, Anna Figurniak, Sylwia Górską, Dorota Siwiec.

W wyniku prac grupy zadaniowej do spraw ochrony zdrowia psychicznego powstał także raport „Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce - wyzwania, plany, bariery, dobre praktyki”. Omówienie innych działań Komisji Ekspertów do spraw Osób z Niepełnosprawnościami znajduje się w części „Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność”.

3. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych⁹⁶⁶

Obok prowadzenia konsultacji społecznych monografii „Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie” Komisja Ekspertów zajmowała się kwestią zapewnienia właściwej opieki nad osobami starszymi w domach pomocy społecznej, a także monitorowaniem postępu prac nad dokumentem rządowym „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020”.

Ponadto członkowie Komisji zajmowali się kwestią wizerunku osób starszych w społeczeństwie i w mediach, co może stanowić specyficzne źródło dyskryminacji osób starszych. Efektem tych prac była m.in. konferencja „O sposobach mówienia o starości” oraz wydana na tej podstawie publikacja. Omówienie innych działań Komisji Ekspertów do spraw Osób Starszych znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek”.

⁹⁶⁶ Skład Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych: Barbara Szatur-Jaworska (współprzewodnicząca), Barbara Imiołczyk (współprzewodnicząca), Magdalena Kuruś (sekretarz), Anna Chabiera (sekretarz), Dorota Bieniasz, Barbara Bień, Piotr Błędowski, Wiesława Borczyk, Jarosław Derejczyk, Krzysztof Głomb, Stanisława Golinowska, Jerzy Hausner, Waldemar Hoff, Grzegorz Matejczuk, Joanna Mielczarek, Barbara Mikołajczyk, Jarosław Mojsiejuk, Krystyna Rawska, Grażyna Staniszevska, Hanna Szczeblewska, Beata Tokarz- Kamińska, Ewa Tułodziecka-Czapska, Gertruda Uścińska.

IV. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania

Współpraca międzynarodowa Rzecznik w obszarze równego traktowania koncentrowała się wokół działalności Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania EQUINET, której Rzecznik jest członkiem od 2011 roku. W chwili obecnej Equinet zrzesza 41 niezależnych instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem dyskryminacji z 31 krajów europejskich. Celem sieci jest wspieranie działań na rzecz równego traktowania, w szczególności przeciwdziałania dyskryminacji motywowanej rasą, pochodzeniem narodowym lub etnicznym, płcią, wiekiem, niepełnosprawnością, religią lub światopoglądem oraz orientacją seksualną.

Przedstawiciele Rzecznik uczestniczyli w szkoleniach i seminariach poświęconych realizacji zasady równego traktowania, a także brali czynny udział w pracach dwóch grup roboczych Equinetu zajmujących się analizą przepisów antydyskryminacyjnych w państwach członkowskich (*Working Group on Equality Law in Practice*) oraz strategią komunikacyjną w obszarze równego traktowania (*Working Group on Communication Strategies and Practices*). Rezultatem tych prac były m.in. dwie publikacje poświęcone przeciwdziałaniu dyskryminacji: *Equality Law in Practice - Comparative analysis of discrimination. Cases in Europe* oraz *Tackling the „Known Unknown”. How Equality Bodies can address under-reporting of discrimination through communications*, których współautorami są przedstawiciele Biura Rzecznik. W listopadzie 2013 r. przedstawicielka Rzecznik została także wybrana przez zgromadzenie ogólne do zarządu tej organizacji.

W ramach projektu Rady Europy dotyczącego przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową „LGBT Project” Rzecznik zorganizowała konferencję pn. „Europejskie standardy i dobre praktyki w zakresie korekty płci metrykalnej”. Partnerem konferencji była Rada Europy oraz Fundacja „Trans-fuzja”. Omówienie konferencji znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową”.

Współpraca międzynarodowa w obszarze równego traktowania zaowocowała również organizacją dwóch innych ważnych konferencji, których partnerami były organizacje i instytucje międzynarodowe. Rzecznik we współpracy z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) zorganizowała konferencję pn. „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet w tym dyskryminacji wielokrotnej. Polska w drodze do ratyfikacji Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej”, której celem było m.in. przedstawienie rekomendacji Rzecznik w tym obszarze. Omówienie konferencji znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć”.

We współpracy z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej odbyła się natomiast konferencja pn. „Antysemityzm - diagnoza zjawiska w Polsce na tle sytuacji w Unii Europejskiej”. Omówienie konferencji znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość”.

Ponadto przedstawiciele Biura Rzecznik wzięli udział w szeregu międzynarodowych spotkań i konferencji poświęconych realizacji zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji w tym m.in. w spotkaniu pn. *Equinet Legal Training* (20-21 marzec), seminarium organizowanym przez Europejską Akademię Prawa na temat prawa Unii Europejskiej dotyczącym równego traktowania ze względu na płeć (22-23 kwietnia), spotkaniu pn. *Discussions on the application of the Race Equality Directive and the General Framework Directive* (16 maja 2013 r.), seminarium Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy (ECRI) pn. *Seminar with National Specialized Bodies to Combat Racism and Racial Discrimination* (30-31 maja), seminarium pn. *Gender Equality Training on Equal Pay* (18-19 września 2013 r.), seminarium pn. *Combating Discrimination and Promoting Equality: Engaging and Working with Duty Bearers* (24-25 października 2013 r.), a także w spotkaniu organizowanym przez Agencję Praw Podstawowych UE z krajowymi instytucjami ochrony praw człowieka (7-8 października 2013 r.).

V. 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 w Polsce i są ważnym źródłem informacji dla parlamentu.

1. Wybrane orzeczenia sądów krajowych

a) Odszkodowanie z tytułu wadliwego wypowiedzenia umowy o pracę (art. 45 § 1) a odszkodowanie za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu (art. 183d k.p.)

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2013 r. (sygn. akt III PK 31/12).

Dochodzenie przez pracownika roszczeń z tytułu wadliwego wypowiedzenia umowy o pracę (art. 45 § 1 w związku z art. 264 § 1 k.p.) nie jest koniecznym warunkiem dochodzenia odszkodowania z art. 18^{3d} k.p. za dyskryminacyjną przyczynę tego wypowiedzenia.

Kodeks pracy nie zawiera regulacji wprowadzającej zależność między roszczeniem z art. 45 § 1 k.p. a roszczeniem z art. 18^{3d} k.p. Są to niezależne i odrębne roszczenia pracownika przysługujące z tytułu odmiennych naruszeń prawa przez pracodawcę.

Roszczenia z art. 45 § 1 k.p. mają na celu sankcjonowanie tylko jednego ściśle określonego zachowania pracodawcy, a ich celem jest zniwelowanie majątkowych skutków bezprawnego wypowiedzenia. W odniesieniu do odszkodowania z art. 18^{3d} k.p. skutek naruszenia przez pracodawcę zasady równego traktowania pracowników w zatrudnieniu nie ma znaczenia dla istoty jego odpowiedzialności, gdyż samo to naruszenie jest sankcjonowane prawem pracownika do odszkodowania. Artykuł 18^{3d} k.p. nie ogranicza odpowiedzialności pracodawcy do szkody w mieniu pracownika, a więc

obejmuje ona także szkodę na osobie i naruszenie dóbr osobistych pracownika, co nie jest objęte roszczeniami z art. 45 § 1 k.p. Odmienne niż ten przepis, art. 18^{3d} k.p. nie przewiduje górnej granicy odszkodowania.

Wypowiedzenie może być uzasadnione w rozumieniu art. 45 § 1 k.p., a mimo to pracodawca może być zobowiązany do zapłaty pracownikowi odszkodowania z art. 18^{3d} k.p., który przyznaje pracownikowi prawo do odszkodowania za samą bezprawność działania lub zaniechania pracodawcy. Prawo to przysługuje pracownikowi także w razie braku szkody, a więc odszkodowanie spełnia również funkcję wyrównania uszczerbku w dobrach niemajątkowych (zadośćuczynienia).

b) Wysokość zadośćuczynienia z tytułu mobbingu

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r. (sygn. III BP 4/12).

Zadośćuczynienie z tytułu mobbingu powinno być utrzymane w rozsądnych granicach, ukierunkowanych na utrzymanie dotychczasowych warunków i stopy życiowej osoby poszkodowanej i nie może prowadzić do wzbogacenia osoby poszkodowanej. Służy jedynie wyrównaniu krzywdy spowodowanej rozstrojem zdrowia w wyniku mobbingu.

c) Warunki odstąpienia od nakazu równego traktowania pracowników

Wyrok Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2013 r. (sygn. I PK 28/13).

Nie narusza zasady równego traktowania w zatrudnieniu w rozumieniu art. 11² k.p. wyłączenie ze stażu pracy obliczanego na poczet prawa do nagrody jubileuszowej okresów pracy zakończonych rozwiązaniem stosunku pracy przez pracodawcę bez wypowiedzenia z winy pracownika (a w odniesieniu do okresów sprzed 2 czerwca 1996 r. także porzuceniem pracy).

Według Sądu Najwyższego podobieństwo sytuacji pracowników posiadających określony staż pracy wymagany do uzyskania nagrody jubileuszowej nie wyłącza możliwości odstąpienia od nakazu ich równego traktowania, jeżeli: 1) takie odstępstwo następuje z usprawiedliwionych powodów, 2) służy interesowi, któremu należy przyznać pierwszeństwo przed interesem nierówno potraktowanych pracowników; 3) jest uzasadnione dostatecznie istotnymi wartościami.

d) Środki ochrony przed dyskryminacją dla funkcjonariuszy służby celnej

Wyrok Sądu Najwyższego z 28 maja 2013 r. (sygn. akt I PK 262/12).

W odniesieniu do funkcjonariuszy służby celnej (przed 1 stycznia 2011 r.) środków ochrony przed dyskryminacją należy poszukiwać w przepisach Kodeksu cywilnego o ochronie dóbr osobistych, a nie w art. 18^{3a} i następnych Kodeksu pracy.

Sąd Najwyższy uznał, że art. 189 ustawy o Służbie Celnej⁹⁶⁷, który stanowi, że spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 188 ust. 1 ustawy rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy, nie stanowi podstawy do swobodnego sięgania po przepisy materialnoprawne k.p., w tym przepisy o zakazie dyskryminacji. Ochrony w przypadku ewentualnej dyskryminacji funkcjonariusze służby celnej powinni natomiast poszukiwać w przepisach k.c. dotyczących ochrony dóbr osobistych.

e) Warunki uchylecia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lipca 2013 r. (sygn. II GSK 391/12).

Uchylenie zakazu dyskryminacji na podstawie art. 6 dyrektywy 2000/78/WE może wynikać jedynie z wyraźnego postanowienia ustawodawcy w tym zakresie.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrywał skargę kasacyjną od wyroku WSA, który utrzymał w mocy decyzję Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania osoby, która ukończyła 65 lat ze stanowiska komornika sądowego. NSA uznał za zasadne zarzuty dotyczące błędnej wykładni, a w konsekwencji niewłaściwego zastosowania art. 15a ust. 1 pkt 3 ustawy o komornikach i egzekucji⁹⁶⁸, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości odwołuje komornika z zajmowanego stanowiska, jeżeli komornik ukończył 65 rok życia.⁹⁶⁹ Minister Sprawiedliwości i WSA uznali, że powołany przepis ma charakter bezwzględnie obowiązujący i nie ma

⁹⁶⁷ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. 2013, poz. 1404).

⁹⁶⁸ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, z późn. zm.).

⁹⁶⁹ Aktualnie, zgodnie z art. 15a ust. 1 pkt 3a, dodanym przez art. 11 pkt 8 lit. a) tiret drugi ustawy z 13 czerwca 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 829), zmieniającej ustawę o komornikach sądowych i egzekucji z 23 sierpnia 2013 r., Minister Sprawiedliwości odwołuje komornika po ukończeniu 70 roku życia.

żadnych podstaw do przyjęcia, by komornik, który ukończył 65 rok życia mógł nadal wykonywać ten zawód.

NSA zauważył, że w dacie wydawania decyzji o odwołaniu ze stanowiska komornika w krajowym porządku prawnym obowiązywała ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów prawa Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Powołaną ustawą implementowano do krajowego porządku prawnego m. in. dyrektywę 2000/78/WE⁹⁷⁰. Ustawodawca poprzestał jednak na przyjęciu nowych rozwiązań prawnych, nie podejmując natomiast czynności związanych z już obowiązującymi aktami prawa krajowego, których dostosowanie było niezbędne do pełnej implementacji wspomnianej dyrektywy. Przepisy ustawy o wdrożeniu nie objęły bowiem wszystkich dziedzin życia, w których mógł wystąpić problem dyskryminacji ze względu na wiek. W ocenie NSA, przepisy ustawy o wdrożeniu nie usuwają wątpliwości, jakie mogą się pojawiać w związku z brakiem przepisów dostosowujących prawo krajowe do potrzeb wynikających z implementacji dyrektywy 2000/78/WE. Skutki zaniechania ustawodawcy w zakresie dostosowania prawa krajowego nie mogą obciążać obywatela.

Wykładnia art. 15a ust. 1 pkt 3 ustawy o komornikach wymagała od Ministra Sprawiedliwości, wobec braku właściwych działań ustawodawczych, bezpośredniego stosowania postanowień dyrektywy 2000/78/WE, a zwłaszcza art. 2 ust. 2 dyrektywy. Niewłaściwe było powoływanie się przez Ministra Sprawiedliwości na art. 6 dyrektywy uzasadniający odmienne traktowanie ze względu na wiek. Powołany przepis adresowany jest do państwa członkowskiego i od jego decyzji zależy, czy i w jakim zakresie powołany przepis będzie mógł mieć zastosowanie. Uznanie natomiast przez organ stosujący prawo, że w konkretnym przypadku chodzi o uchylenie zakazu dyskryminacji na podstawie art. 6 dyrektywy 2000/78/WE, bez wyraźnego w tym zakresie postanowienia ustawodawcy było nieprawidłowe. NSA stwierdził przy tym, że Polska nie skorzystała z

⁹⁷⁰ Dyrektywa z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dziennik Urzędowy L 303, 02/12/2000 P. 0016 – 0022).

możliwości uznania, że w przypadku komorników odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji.

f) Skrócony czas pracy osób niepełnosprawnych

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego 13 czerwca 2013 r. (sygn. akt K 17/11).

Uzależnienie zastosowania skróconego czasu pracy do osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności od uzyskania zaświadczenia lekarskiego o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy bez możliwości odwołania się od odmowy wydania przez lekarza takiego zaświadczenie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 konstytucji.

Ustawa o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁹⁷¹ zamiast dotychczasowej normy 7 godzin dziennie i 35 tygodniowo wprowadziła dla tych osób normy 8 godzin dziennie i 40 godzin tygodniowo. Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z przyjętym przez ustawodawcę założeniem, że pracownicy będący osobami niepełnosprawnymi powinni być co do zasady traktowani tak samo jak pracownicy pełnosprawni. Założenie takie stoi, w opinii Trybunału, w sprzeczności ze sformułowaną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej w związku z art. 69, gwarantującym osobom niepełnosprawnym pomoc w przysposobieniu do pracy ze strony państwa.

Trybunał uznał ponadto, że dokonana w 2010 r. zmiana przepisów ustawy nastąpiła bez dostatecznie przekonującego uzasadnienia i z tego względu zaskarżony przepis w zakresie, w jakim odnosi się do osób niepełnosprawnych, które nawiązały stosunek pracy przed jego wejściem w życie, narusza konstytucyjną zasady lojalności państwa względem obywatela i bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Trybunał zwrócił też uwagę na sprzeczność zaskarżonego przepisu z zasadą poprawnej legislacji: zaskarżona regulacja, ani inne obowiązujące przepisy prawa nie regulują trybu postępowania, ani trybu odwoławczego w sprawie zaświadczeń lekarskich o celowości stosowania wobec pracownika z umiarkowaną lub znaczną niepełnosprawnością skróconej normy czasu pracy, co rodzi wątpliwości i trudności w stosowaniu tego przepisu w praktyce,

⁹⁷¹ Ustawa z 29 października 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 226, poz. 1475).

czyniąc przyznane pracownikowi prawo trudnym, jeżeli nie niemożliwym, do wyegzekwowania.

g) Renta socjalna również dla osób przebywających za granicą

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r. (sygn. P 11/12).

Warunek przebywania na terytorium RP jako konieczna przesłanka nabycia prawa do renty socjalnej jest ewidentnie sprzeczny z wymaganiami sprawiedliwości wyrównawczej, bo wyklucza osoby uprawnione do renty socjalnej z procesu sprawiedliwej dystrybucji świadczeń socjalnych z budżetu państwa wyłącznie na podstawie niemerytorycznego, arbitralnego i współcześnie anachronicznego kryterium.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał decyzję o wstrzymaniu wypłaty renty socjalnej z powodu wyjazdu osoby uznanej za całkowicie niezdolną do pracy na studia do Wielkiej Brytanii. Sąd Apelacyjny oceniając tę decyzję zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym. Trybunał Konstytucyjny badał zgodność art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej⁹⁷² w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zasadami demokratycznego państwa prawa, sprawiedliwości społecznej, równości oraz prawem do zabezpieczenia społecznego, wynikającymi z Konstytucji RP. Trybunał uznał, że warunek przebywania na terytorium RP, jako konieczna przesłanka nabycia prawa do renty socjalnej, jest ewidentnie sprzeczny z wymaganiami sprawiedliwości wyrównawczej.

h) Konsekwencje niepełnej implementacji prawa wtórnego Unii Europejskiej, w tym definicji „rodziny rozszerzonej”

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 marca 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wa 154/13).

⁹⁷² Ustawa z 27 czerwca 2003 r. (Dz. U z 2013 r., poz. 982).

Implementacja dyrektywy 2004/38/WE⁹⁷³ przez Polskę nie jest pełna, gdyż nie zawiera tzw. mechanizmów ułatwiających wjazd i pobyt osób nie objętych definicją członków rodziny oraz partnerów, z którymi obywatel Unii Europejskiej pozostaje w stałym, należycie poświadczonym związku.

Brak definicji „rodziny rozszerzonej” w prawie polskim nie może powodować z tego powodu dyskryminacji.

Straż graniczna i inne organy państwowe powinny powoływać się bezpośrednio na przepisy dyrektyw, które jasno stwierdzają, iż ułatwienia dotyczące wjazdu i pobytu w przyjmującym państwie członkowskim dotyczą także „partnera, z którym obywatel Unii pozostaje w stałym, należycie poświadczonym związku”.

Spór pomiędzy skarżącym a Strażą Graniczną dotyczył możliwości bezpośredniego zastosowania dyrektywy 2004/38/WE, która mówi m. in. o ułatwieniach, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, na wjazd i pobyt członków „rodziny rozszerzonej”. Zdaniem Straży Granicznej skarżący nie był jej beneficjentem, gdyż ustawodawstwo polskie nie zna instytucji związków partnerskich, na który to związek z obywatelem polskim powoływał się skarżący.

Sąd orzekł, że możliwe jest powołanie się bezpośrednio na przepisy dyrektywy 2004/38/WE, które jasno stwierdzają, iż ułatwienia dotyczące wjazdu i pobytu w przyjmującym państwie członkowskim dotyczą także „partnera, z którym obywatel Unii pozostaje w stałym, należycie poświadczonym związku”.⁹⁷⁴ Tym samym Sąd przyznał rację obywatelowi Dominikany.

i) Żądanie wpisania w akcie urodzenia przypisku o zawarciu cywilnego związku partnerskiego

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2013 r. (sygn. II OSK 475/12).

⁹⁷³ Dyrektywa 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 Członkowskich (Dziennik Urzędowy L 158, 30/04/2004 P. 0077 - 0123).

⁹⁷⁴ Podobnie orzekł WSA w Warszawie w wyrokach z 22 czerwca 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wa 2093/13) oraz z 8 sierpnia 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wa 154/13).

Konstytucyjne określenie małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny oraz regulacje prawa materialnego oparte na tej normie nie podlegają wykładni rozszerzającej.

Czynności wpisu w aktach stanu cywilnego mają charakter ewidencyjny, nie kształtują praw i wolności życia osobistego, rodzinnego, swobody przemieszczania, są jedynie zapisem zdarzeń, które mają wpływ na stan cywilny.

Niezamieszczanie w aktach stanu cywilnego przypisku o zawarciu związku partnerskiego nie naruszona przepisów Prawa prywatnego międzynarodowego. Art. 7 tej ustawy, stanowiący, że prawa obcego nie stosuje się, jeżeli jego stosowanie miałyby skutki sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej nie pozbawia znaczenia prawnego tej ustawy dla dziedziny stosunków publicznoprawnych.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrywał skargę kasacyjną zaskarżającą wyrok WSA w przedmiocie żądania wpisania do aktu urodzenia przypisku o zawarciu związku partnerskiego poza granicami Polski.

Sąd orzekł, że skarga nie była oparta na usprawiedliwionych podstawach. Reguły wykładni art. 47 Konstytucji i art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz obszerne orzecznictwo NSA w tej kwestii nakazują stwierdzić, że konstytucyjne określenie małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny i regulacje prawa materialnego oparte na tej konstytucyjnej normie nie podlegają wykładni rozszerzającej. Niewpisywanie do aktu urodzenia przypisku o zawarciu związku partnerskiego nie stanowi naruszenia przepisów art. 7 ustawy Prawo prywatne międzynarodowe⁹⁷⁵. Artykuł 7 tej ustawy stanowi bowiem, że prawa obcego nie stosuje się, jeżeli jego stosowanie wywołałoby skutki sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten daje podstawę do wyłączenia dokonywania wpisów w aktach stanu cywilnego, jeżeli jest to sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego.

j) Odmowa uznania zmiany płci osoby pozostającej w związku małżeńskim
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2013 r. (sygn. akt I CSK 146/13).

⁹⁷⁵ Ustawa z 4 lutego 2011 r. (Dz. U. z 2011r. Nr 80, poz. 432).

Nie można usankcjonować zmiany płci u osoby pozostającej w związku małżeńskim ponieważ naruszałoby to art. 18 Konstytucji RP określającej małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, a więc osób o odmiennej płci.

Przy wyrokowaniu w sprawach o ustalenie płci należy brać pod uwagę interesy małoletnich dzieci.

Powód wniósł pozew skierowany przeciwko swoim rodzicom o ustalenie, że jest kobietą podając, że jest stanu wolnego i nie ma dzieci. Sąd Okręgowy wydał wyrok, że pozwany jest osobą płci żeńskiej. Prokurator wniósł o wznowienie postępowania z uwagi na to, że uwzględnienie powództwa doprowadziło do usankcjonowania sprzecznego z obowiązującym w Polsce porządkiem prawnym związku małżeńskiego dwóch kobiet. W wyniku tego postępowania powództwo zostało oddalone. Sąd podkreślił, że w sprawie o ustalenie przynależności do określonej płci pozwanymi powinny być wszystkie osoby związane odpowiednimi stosunkami prawnorodzinnymi z powodem.

Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu Sąd wskazał m. in., że płeć determinuje role społeczne, które człowiek może wykonywać. Dla prawa doniosłe są role męża albo żony, ojca albo matki. Prawidłowe ich wypełnienie ma znaczenie nie tylko dla wspólnoty rodzinnej, ale także państwowej. Z tego względu prawo określa pomiędzy jakimi osobami może być zawarte małżeństwo i kreuje instytucje, które mają zagwarantować wypełnienie zadań, które wspólnota państwowa przypisuje więziom stworzonym przez złożenie oświadczenia woli o jego zawarciu.

Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że regulowanie prawa rodzinnego jest wyłączną kompetencją narodowych prawodawców i ich sądów. Prawo polskie zarówno w Konstytucji (art. 18), jak i w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym (art. 1 § 1 k.r.o.) uznaje małżeństwo za związek kobiety i mężczyzny. Wymóg odmiennej płci małżonków dotyczy całego okresu jego trwania. W aktualnym stanie prawnym problemy wynikające z transseksualizmu jednego z małżonków mogą jedynie uzasadniać rozwiązanie małżeństwa przez rozwód (art. 56 k.r.o.). Płeć determinuje status matki i ojca w ich relacjach z dzieckiem, które prawo obejmuje ochroną. Ustalenie przynależności ojca albo matki dziecka do innej płci niż na to wskazuje wypełniana przez tę osobę rola w procesie poczęcia i narodzin ma znaczenie dla dziecka, bo dotyczy osoby, od której

przypisze mu się pochodzenie. W sprawach o ustalenie płci należy uwzględniać nie tylko dążenia transseksualisty do uzgodnienia przypisanej mu płci metrykalnej z psychicznym poczuciem płci, ale i okoliczności leżące po stronie dziecka.

W procesie o ustalenie przynależności do określonej płci (art. 23 i 24 k.c. w zw. z art. 189 k.p.c.), wytoczonym przez transseksualistę pozostającego w związku małżeńskim i mającego dzieci, po stronie pozwanej muszą wystąpić nie tylko jego rodzice, ale i nierozwiedziony z nim małżonek oraz dzieci (współuczestnictwo konieczne). Wyrok w takiej sprawie wywołuje skutki *ex nunc*.

2. Wybrane orzeczenia sądów międzynarodowych

a) Kwalifikowanie dzieci romskich do szkół specjalnych

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 stycznia 2013 r., skarga nr 11146/11 (sprawa Horvath i Kiss przeciwko Węgrom).

Na państwie spoczywa obowiązek wyrównywania szans i prowadzenia aktywnej polityki integrującej społeczeństwo, zamiast pogłębiania istniejących w nim podziałów.

Trybunał uznał argument, że dzieci romskie mają szczególne potrzeby edukacyjne, zaznaczył jednak, że realizacja tych potrzeb nie może odbywać się przez masowe wysyłanie ich do szkół specjalnych. Praktyka taka narusza prawo do nauki, chronione w art. 2 protokołu nr 1 do Konwencji⁹⁷⁶, oraz ma charakter dyskryminacyjny i jest sprzeczna z art. 14 Konwencji. Taka polityka edukacyjna pogłębia segregację dzieci i sprawia, że coraz trudniej będzie im się wyrwać z systemu gorszej edukacji.

⁹⁷⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm., dalej: Konwencja).

b) Dostęp dzieci romskich do edukacji

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 maja 2013 r., skarga nr 7973/10 (Lavida inni przeciwko Grecji).

Segregacja dzieci w szkole i uniemożliwienie dzieciom romskim uczęszczania do szkoły z dziećmi innej narodowości sprowadza się do dyskryminacji i naruszenia prawa do nauki.

Szkoła „romska” nie została powołana do życia jako szkoła przeznaczona specjalnie dla tej grupy narodowościowej, nie oferowała żadnych dodatkowych zajęć mających wspomagać asymilację uczniów w społeczeństwie, ani nie udzielała żadnego wsparcia osobom, które chciały uczyć się w innych, „zwykłych” szkołach. Trybunał stwierdził, że niepodjęcie działań mających na celu zwalczanie segregacji naruszało prawo do edukacji dzieci romskich.

c) Wolność stowarzyszania się

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 lipca 2013r., skarga nr 35943/10 (Vona przeciwko Węgrom).

Swoboda stowarzyszania się nie obejmuje mowy nienawiści czy nakłaniania do przemocy.

Trybunał uznał, że rolą państwa jest ochrona ustroju demokratycznego i może ono podejmować środki zapobiegawcze nie tylko wówczas, gdy dany ruch rozpoczyna bezpośrednie działania w celu przejęcia władzy w kraju. Rozwiązanie „Straży Węgierskiej”, która była zaangażowana w organizację antyromskich wieców i paramilitarne demonstracje siły w oczywisty sposób miało na celu ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu oraz ochronę praw i wolności innych osób.

d) Pojęcie niepełnosprawności

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 11 kwietnia 2013 r., w sprawach C-335/11 i C-337/11.

Pojęcie niepełnosprawności należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono stan patologiczny spowodowany chorobą zdiagnozowaną medycznie jako uleczalna lub nieuleczalna, w przypadku gdy choroba ta powoduje ograniczenie wynikające w szczególności z osłabienia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, które w oddziaływaniu z różnymi barierami może utrudniać danej osobie pełne i skuteczne

uczestnictwo w życiu społecznym na równych zasadach z innymi pracownikami, i gdy ograniczenie to ma charakter długotrwały.

TS UE uznał, że zarówno uleczalne, jak i nieuleczalne choroby, pociągające za sobą fizyczne, psychiczne i psychologiczne ograniczenia, mogą być zaklasyfikowane jako niepełnosprawność. TS UE odniósł się także do dyrektywy Rady 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁹⁷⁷ stwierdzając, że wymagane jest od pracodawcy podjęcie odpowiednich i rozsądnych środków przystosowawczych w celu umożliwienia dostępu do pracy osobie niepełnosprawnej. Redukcja wymiaru czasu pracy może być uznana za taki środek, gdy umożliwia osobie kontynuację zatrudnienia.

e) Racjonalne usprawnienia

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 kwietnia 2013 r., w sprawie C-312/11

Państwa członkowskie powinny aktywnie i skutecznie zwalczać przejawy dyskryminacji skierowanej przeciwko osobom niepełnosprawnym, umożliwiając im równe korzystanie z prawa do pracy.

TS UE stwierdził, że państwa członkowskie muszą narzucić na pracodawców obowiązek podjęcia praktycznych i skutecznych działań dających osobom niepełnosprawnym możliwość uczestniczenia w zatrudnieniu. Takie działania obejmują przystosowanie miejsca pracy, sprzętu, odpowiedni rozdział zadań pomiędzy pracowników lub przeprowadzenie treningów lub szkoleń. Nie powinny one jednak stanowić nieproporcjonalnego ciężaru dla pracodawców. TS UE podkreślił, że obowiązek musi dotyczyć wszystkich pracodawców, a jedynie promowanie czy zachęcanie ich do wprowadzania dostosowań jest niewystarczające.

⁹⁷⁷ Dyrektywa z 27 listopada 2000 r. (Dz. U. UE.L 303 2.12.2000 poz. 0016-0022).

f) Osoby z niepełnosprawnościami w jednostkach penitencjarnych

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 lutego 2013 r., skarga nr 45705/07 (sprawa D.G. przeciwko Polsce).

Więżniowie powinni mieć dostęp do służby zdrowia bez dyskryminacji ze względu na ich sytuację prawną.

Nieprzestrzeganie Zaleceń Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych⁹⁷⁸, które stanowią w szczególności, iż władze więzienne zapewniają ochronę wszystkich więźniów znajdujących się pod ich opieką, a więźniowie mają dostęp do służby zdrowia w kraju bez dyskryminacji ze względu na ich sytuację prawną, może prowadzić do zarzutu naruszenia art. 3 Konwencji. Trybunał wskazał, że bariery architektoniczne istniejące w polskich jednostkach penitencjarnych mogą wywołać uczucie cierpienia u niepełnosprawnych osadzonych. Trybunał stwierdził, iż skarżącemu nie zapewniono właściwej opieki medycznej, a wydanych przez władze krajowe decyzji nie uzasadniała okresowa poprawa stanu zdrowia skarżącego.

g) Dyskryminacja ze względu na płeć w zakresie wynagrodzenia

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 28 lutego 2013 r., w sprawie C 427/11.

Różnica w wynagrodzeniu musi być uzasadniona przez obiektywne czynniki, niezwiązane z jakąkolwiek dyskryminacją ze względu na płeć.

Postanowienie art. 141 TWE⁹⁷⁹ (obecnie art. 157 TFUE⁹⁸⁰) i przepisy dyrektywy 75/1171/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet⁹⁸¹ należy interpretować w ten sposób, że:

– pracownicy wykonują taką samą pracę lub pracę o równej wartości, jeżeli, biorąc pod uwagę całokształt czynników, takich jak: charakter pracy, warunki dotyczące wykształcenia i warunki pracy, pracownicy ci mogą zostać uznani za znajdujących się w porównywalnej sytuacji, czego ocena należy do sądu krajowego;

⁹⁷⁸ Zalecenie Rec(2006)2 z 11 stycznia 2006 r.

⁹⁷⁹ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. UE 2006 C 321E).

⁹⁸⁰ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).

⁹⁸¹ Dyrektywa z 10 lutego 1975 r. (Dz. U. L 45, s. 19).

– w ramach dyskryminacji pośredniej w zakresie wynagrodzenia na pracodawcy spoczywa obowiązek przedstawienia obiektywnego uzasadnienia dotyczącego różnicy w wynagrodzeniu, stwierdzonej pomiędzy pracownikami uważającymi się za dyskryminowanych i pracownikami znajdującymi się w porównywalnej sytuacji;

– uzasadnienie przez pracodawcę różnicy w wynagrodzeniu, która *prima facie* wydaje się stanowić dyskryminację ze względu na płeć, powinno dotyczyć osób znajdujących się w porównywalnej sytuacji ze względu na okoliczność, iż ich status charakteryzują mające istotne znaczenie wymierne dane statystyczne, które zostały wzięte pod uwagę przez sąd krajowy na potrzeby stwierdzenia tej różnicy,

– względy dobrych stosunków z partnerami społecznymi mogą być brane pod uwagę przez sąd krajowy jako jeden z elementów pozwalających na dokonanie oceny, czy różnice pomiędzy wynagrodzeniami dwóch grup pracowników wynikają z czynników obiektywnych, niemających związku z jakąkolwiek dyskryminacją ze względu na płeć oraz zgodnych z zasadą proporcjonalności.

h) Urlop rodzicielski

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 czerwca 2013 r., w sprawie C-7/12.

Nie należy oceniać pracownika przebywającego na urlopie rodzicielskim pod jego nieobecność na podstawie zasad i kryteriów oceny, które stawiają go w sytuacji mniej korzystnej niż pracowników nieprzebywających na takim urlopie.

TS UE uznał, że w sytuacji poddania pracowników ocenie w związku z likwidacją stanowisk urzędniczych ze względu na problemy gospodarcze kraju niedopuszczalne jest, aby pracownika przebywającego na urlopie rodzicielskim oceniano pod jego nieobecność na podstawie zasad i kryteriów oceny, które stawiają go w sytuacji mniej korzystnej niż pracowników nieprzebywających na takim urlopie. W celu sprawdzenia, że taka sytuacja nie ma miejsca sąd krajowy powinien w szczególności upewnić się, że ocenie podlegają wszyscy pracownicy, których może dotyczyć likwidacja stanowiska, że ocena opiera się na kryteriach ściśle identycznych z kryteriami stosowanymi do pracowników czynnych zawodowo, i że

zastosowanie tych kryteriów nie wymaga fizycznej obecności pracowników przebywających na urlopie rodzicielskim.

i) Dyskryminacja ze względu na płeć w zatrudnieniu

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 lutego 2013 r., skarga nr 38285/09 (sprawa García Mateos przeciwko Hiszpanii).

Brak skrócenia czasu pracy i dostosowania go do obowiązków wynikających z opieki nad małym dzieckiem – do czego uprawnia prawo krajowe – stanowi dyskryminację ze względu na płeć.

Trybunał uznał, że brak wykonania korzystnego dla skarżącej rozstrzygnięcia sądu krajowego złamał zakaz dyskryminacji ze względu na płeć i naruszył art. 6 ust. 1 w związku z art. 14 Konwencji. System prawa krajowego nie może przyznawać uprawnień iluzorycznych – nie może wyposażać obywatela w teoretyczne gwarancje, a potem nie dawać mu praktycznej możliwości ich egzekwowania. Sprawa dotyczyła braku skutecznej egzekucji uprawnienia, które – chociaż sformułowane w sposób neutralny – w praktyce częściej dotyczyło kobiet.

j) Przemoc domowa

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 maja 2013 r., skarga nr 3564/11 (sprawa X i inni przeciwko Austrii).

Niezapewnienie kobietom ochrony przed przemocą domową narusza ich prawo do równej ochrony prawnej, nawet jeśli było niezamierzone.

Zdaniem Trybunału sposób działania władz wskazywał na dyskryminowanie skarżącej ze względu na jej płeć, m. in. poprzez zachęcanie przez policję do wycofania skargi wobec stosującego przemoc; komentarze pracowników socjalnych, którzy lekceważyli sytuację skarżącej oraz uniknięcie odpowiedzialności karnej przez stosującego przemoc. Trybunał podkreślił, że ofiary przemocy domowej są szczególnie narażone na pokrzywdzenie. Dlatego należy oczekiwać aktywnego działania państwa na rzecz ich ochrony.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 lipca 2013 r., skarga nr 74839/10 (Mudric przeciwko Republice Mołdawii).

Niezdolność państwa do ochrony kobiet przed przemocą w rodzinie narusza ich prawo do równej ochrony prawnej.

Trybunał stwierdził, że niezdolność państwa do ochrony kobiet przed przemocą w rodzinie narusza ich prawo do równej ochrony prawnej oraz, że nie musi to być celowe działanie. Pomimo istnienia przepisów prawnych umożliwiających władzom wszczęcie postępowania karnego przeciwko stosującemu przemoc podjęcie działań zajęło prawie rok. W opinii Trybunału reakcja władz nie była tylko błędna i spóźniona, ale stanowiła przejaw akceptacji zaistniałej przemocy, co odzwierciedlało dyskryminujący stosunek władz do skarżącej jako kobiety.

k) Przesłanki ubiegania się o status uchodźcy

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 listopada 2013 r., w sprawach C-199/12, C-200/12 i C-201/12.

Nie można oczekiwać, że w celu uniknięcia ryzyka prześladowań osoba ubiegająca się o azyl będzie ukrywała swój homoseksualizm w państwie swojego pochodzenia.

Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy 2004/83 w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców⁹⁸² jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony, w związku z art. 9 ust. 2 lit. c) tego aktu, należy interpretować w ten sposób, że karę pozbawienia wolności, która grozi za popełnienie czynu homoseksualnego i jest faktycznie stosowana w państwie pochodzenia należy uznać za nieproporcjonalną lub dyskryminującą, a w rezultacie za stanowiącą akt prześladowania. Ponadto osoby ubiegające się o status uchodźcy, które utrzymują, że są prześladowane z uwagi na swoją homoseksualną orientację, mogą stanowić „szczególną grupę społeczną” w rozumieniu prawa Unii. Rozpatrując wniosek o nadanie statusu uchodźcy właściwe organy nie mogą oczekiwać, że w celu uniknięcia ryzyka prześladowań osoba ubiegająca się o azyl będzie ukrywała swój homoseksualizm w państwie swojego pochodzenia

⁹⁸² Dyrektywa z 29 kwietnia 2004 r. (D.U. L 304 , 30/09/2004 P. 0012 – 0023).

lub będzie zachowywać powściągliwość w wyrażaniu swojej orientacji seksualnej.

l) Związki partnerskie

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 listopada 2013 r., skargi nr 29381/09 i 32684/09 (Vallianatos i Inni przeciwko Grecji)

Różnicowanie oparte tylko na przesłance orientacji seksualnej jest niedopuszczalne.

Trybunał przypomniał, że odmienne traktowanie ze względu na orientację seksualną musi mieć szczególnie przekonujące i ważne przyczyny, by nie zostać uznane za zakazaną dyskryminację, a państwo ma w tej materii wąski margines uznania. Niedopuszczalne jest różnicowanie oparte tylko na przesłance orientacji seksualnej. Trybunał wskazał, że jeśli państwo dobrowolnie zdecyduje się na instytucjonalizację związków cywilnych, a zatem ustanowi alternatywę dla małżeństwa, to musi do tej instytucji dopuścić wszystkie osoby, bez względu na orientację seksualną. Na państwie nie ciąży natomiast pozytywny obowiązek instytucjonalizacji takich związków.

ł) Homofobiczne wypowiedzi i dyskryminacja w zatrudnieniu

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 25 kwietnia 2013 r., w sprawie C-81/12.

Homofobiczne wypowiedzi przedstawiciela zawodowego klubu piłkarskiego mogą skutkować nałożeniem na ten klub ciężaru dowodu, że nie prowadzi on dyskryminacyjnej polityki zatrudnienia.

Przedstawiciel zawodowego klubu piłkarskiego oświadczył, że nigdy nie zaangażuje sportowca będącego homoseksualistą, a sam klub nigdy nie zdystansował się od tej wypowiedzi. Rozpatrując sprawę TS UE zauważył, że dyrektywa Rady 2000/78/WE⁹⁸³ może mieć zastosowanie do sytuacji, które dotyczą oświadczeń odnoszących się do warunków dostępu do zatrudnienia, w tym warunków rekrutacji. Swoiste cechy rekrutacji piłkarzy zawodowych

⁹⁸³ Dyrektywa z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. U. UE.L 303 2.12.2000 poz. 0016-0022).

są bez znaczenia, gdyż uprawianie sportu w charakterze działalności gospodarczej jest przedmiotem prawa Unii.

TS UE podkreślił, że okoliczność, iż kwestionowane oświadczenia nie pochodzą bezpośrednio od określonej strony obwinionej nie stoi na przeszkodzie temu, by można ustalić w odniesieniu do tej strony wystąpienie faktów, które nasuwają przypuszczenie o zaistnieniu dyskryminacji. Obwiniony pracodawca nie może zaprzeczyć istnieniu faktów nasuwających przypuszczenie, że prowadzi dyskryminacyjną politykę zatrudnienia ograniczając się do stwierdzenia, iż oświadczenia sugerujące istnienie homofobicznej polityki zatrudnienia pochodzą od osoby, która choć twierdzi, że odgrywa ważną rolę w kierownictwie tego pracodawcy, i wydaje się odgrywać taką rolę, nie ma pod względem prawnym zdolności do zobowiązania tego pracodawcy w dziedzinie zatrudniania. Zdaniem TS UE okoliczność, że pracodawca ten nie zdystansował się wyraźnie wobec tych oświadczeń może zostać wzięta pod uwagę przy ocenie jego polityki zatrudnienia. Pozorowi dyskryminacji ze względu na orientację seksualną można by zaprzeczyć za pomocą szeregu zbieżnych wskazówek, które mogłyby obejmować wyraźne zdystansowanie się pracodawcy wobec dyskryminujących oświadczeń publicznych oraz istnienie wyraźnych unormowań w ramach polityki zatrudnienia mających na celu zapewnienie poszanowania zasady równego traktowania.

m) Konflikt przekonań

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 stycznia 2013 r., skargi nr 48420/10, 59842/10, 51671/10 i 36516/10 (sprawa Eweida i inni przeciwko Wielkiej Brytanii).

Wolność myśli, sumienia i religii jest jednym z fundamentów „społeczeństwa demokratycznego” w rozumieniu Konwencji.

Sprawy dotyczyły ograniczenia noszenia w pracy w sposób widoczny symboli religijnych oraz zwolnienia pracowników z powodu odmowy wykonania niektórych obowiązków, które mogłyby w ich ocenie sugerować, iż oznaczają wspieranie homoseksualizmu.

Trybunał podkreślił, że należy zwracać uwagę na wymaganą, właściwą równowagę między konkurującymi ze sobą interesami jednostki i całej społeczności, pamiętając o granicach przysługującej państwu swobody.

W sprawie Eweidy Trybunał uznał, że w przypadku pracy jako personel naziemny „British Airways” – przy braku dowodu na jakiegokolwiek rzeczywiste wkroczenie w interesy innych osób – władze krajowe zabraniając noszenia krzyżyka w pracy nie zapewniły wystarczającej ochrony jej prawa do manifestowania swojej religii. Natomiast w przypadku Shirely Chaplin powód żądania od niej zdjęcia krzyżyka, a więc ochrona zdrowia i bezpieczeństwa w szpitalu, aby w ten sposób zmniejszyć ryzyko spowodowania obrażeń przy zajmowaniu się pacjentami, był poważniejszy od tego, który wchodził w grę w przypadku Nadii Eweidy. Z tego względu Trybunał uznał, że ingerencja w wolność manifestowania religii przez Panią Chaplin była konieczna w społeczeństwie demokratycznym.

W sprawach Ladele i McFarlane Trybunał nie uznał, że władze krajowe, które wszczęły postępowanie dyscyplinarne z powodu odmowy wykonywania przez skarżących swoich obowiązków z uwagi na ich przekonania religijne, a również sądy, które oddaliły pozew skarżących o dyskryminację, przekroczyły granice posiadanej swobody. Trybunał przypomniał, że różnice traktowania wynikające z orientacji seksualnej wymagają szczególnie poważnych, usprawiedliwiających powodów. Trybunał stwierdził, że najważniejsze było to, czy działanie pracodawcy miało na celu implementację polityki zapewnienia usług bez dyskryminacji.

B. Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania.

1. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania⁹⁸⁴

Pełnomocnik w 2013 roku m.in. zakończyła prace nad Krajowym Programem Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016, który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 grudnia 2013 r.; realizowała projekt „Równe Traktowanie Standardem Dobrego Rządzenia”, w ramach którego przeszkolono 500 urzędników; podjęła działania mające na celu przygotowanie do ratyfikacji Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej⁹⁸⁵ i zorganizowała 16 regionalnych konferencji poświęconych lokalnej polityce antyprzemocowej,

⁹⁸⁴ <http://www.rownetraktowanie.gov.pl>.

⁹⁸⁵ Konwencja Rady Europy z 11 maja 2011 r., podpisana przez Polskę 18 grudnia 2012 r.

przybliżających tematykę stereotypów ze względu na płeć, jako źródła przemocy wobec kobiet.

2. Komenda Główna Policji⁹⁸⁶

W ramach prowadzonego programu „MOC – tak, PRZEMOC – nie!”, mającego na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinach policyjnych, uzupełniono program szkolenia podstawowego dla policjantów oraz kursów menedżerskich o treści dotyczące przemocy w rodzinie. Opracowany został również kwestionariusz ankiety do badania postaw policjantów rozpoczynających naukę na kursach podstawowych wobec problemu przemocy w rodzinie. W oparciu o materiał zawarty w programie przygotowano projekt poradników dla policjantów podejmujących interwencje w sytuacji przemocy w rodzinie policyjnej. Przygotowano szczegółowe zestawienie kadry kierowniczej Policji, psychologów z KWP/KSP oraz koordynatorów programu „MOC-tak, PRZEMOC-nie!” do przeszkolenia przez Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”.

Pogotowie „Niebieska Linia”, przy współpracy z Wydziałem Profilaktyki Biura Prewencji i Ruchu Drogowego KGP, opracowało wniosek aplikacyjny dla Programu PL 14 „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć”. Projekt ma na celu uzupełnienie procesu realizacji programu „MOC-tak, PRZEMOC-nie!”, którego głównym zadaniem jest kształtowanie właściwej postawy przełożonych decydujących o sposobie i zasadach reagowania w sytuacji ujawnienia przemocy w rodzinie policyjnej.

W KGP opracowano także narzędzia szacowania ryzyka zagrożenia życia i zdrowia w związku z przemocą w rodzinie oraz algorytmy postępowania policjantów w takich sytuacjach.⁹⁸⁷ Przygotowano dwa narzędzia służące do szacowania ryzyka zagrożenia życia i zdrowia w związku z przemocą w rodzinie: część A - przemoc wobec osób dorosłych oraz część B - przemoc wobec dzieci oraz „Praktyczny podręcznik dla

⁹⁸⁶ Pismo z 24 października 2012r., ozn.: Gpc-952/12.

⁹⁸⁷ Z inicjatywy Ministra Spraw Wewnętrznych, we współpracy z Fundacją Dzieci Niczyje oraz Pogotowiem „Niebieska Linia”.

policjantów. Szacowanie ryzyka związanego z indywidualnymi przypadkami przemocy w rodzinie”.

Poradnik antydyskryminacyjny dla funkcjonariuszy Policji, opracowany wspólnie z Biurem Rzecznik⁹⁸⁸, został rozdystrybuowany w jednostkach Policji w liczbie 4000 egzemplarzy oraz zamieszczony na policyjnych stronach internetowych z możliwością pobrania pliku.

Jako przykład dobrej praktyki wskazano także przyjęcie w KWP w Gorzowie Wielkopolskim formalnej „Polityki Równego Traktowania”.

3. Główny Inspektorat Pracy⁹⁸⁹

Przestrzeganie zasady niedyskryminacji badano w trakcie 107 kontroli agencji zatrudnienia, w tym 32 kontrole prowadzone były na podstawie skarg i wniosków osób, dla których agencja poszukiwała pracy⁹⁹⁰. Naruszenia ujawniono w 10 agencjach, w tym w 1 potwierdzono zasadność zgłoszonej skargi. W 8 agencjach stwierdzono nieprzestrzeganie zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, a w 2 agencjach ze względu na wiek. Nieprawidłowości polegały w większości przypadków na zamieszczaniu w treści ogłoszeń kierowanych do klientów agencji ofert pracy dla osób określonej płci lub w określonym wieku. W związku ze stwierdzeniem wykroczeń z art. 121 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy⁹⁹¹, skierowano do sądów 6 wniosków o ukaranie.

W ramach prowadzonych kontroli legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców, inspektorzy badali przestrzeganie zasady równego traktowania cudzoziemców w zakresie warunków pracy i innych warunków zatrudnienia. W okresie od stycznia do czerwca zagadnienie to zbadano podczas 287 kontroli i dotyczyły one 1687 cudzoziemców. W 2 kontrolowanych podmiotach stwierdzono naruszenia polegające na stosowaniu mniej korzystnych umów oraz ustalania niższych stawek wynagrodzeń za tę samą pracę.

W pierwszym półroczu 2013 roku PIP przeprowadziła także 123 kontrole w przypadku uzyskania informacji o odmowie zatrudnienia z uwagi

⁹⁸⁸ K. Łaskiewicz (red.), „Po pierwsze człowiek. Działania antydyskryminacyjne w jednostkach Policji. Praktyczny poradnik”, Warszawa 2013.

⁹⁸⁹ Pismo z 23 września 2013 r., ozn. GNP-306-0799-16-3/13.

⁹⁹⁰ Kontrole zrealizowane w okresie styczeń-czerwiec 2013 r.

⁹⁹¹ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 674).

na kierowanie się w procesie rekrutacji kryterium o charakterze dyskryminacyjnym, w tym 75 kontrole na podstawie skarg i wniosków osób ubiegających się zatrudnienie. Różnego rodzaju uchybienia ujawniono w 18 podmiotach, w tym w 5 potwierdzono zasadność zgłoszonych skarg. W 14 podmiotach stwierdzono nieprzestrzeganie zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, w 3 – ze względu na wiek, a w 1 – ze względu na niepełnosprawność. W 1 przypadku skierowano wniosek do sądu o ukaranie osoby, która w ocenie inspektora pracy dopuściła się popełnienia wykroczenia.

W 2013 roku PIP kontynuowała również realizację działań charakterze prewencyjno-informacyjnym w zakresie równego traktowania i niedyskryminacji na rynku pracy.

4. Urząd Komunikacji Elektronicznej⁹⁹²

W ramach corocznie przeprowadzanej kontroli UKE losowo wytypowało placówki pocztowe w celu skontrolowania stopnia zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do świadczonych przez nie usług. W maju 2013 r. pracownicy Delegatur UKE skontrolowali 481 placówek Poczty Polskiej S.A., co stanowiło 5,7 % liczby wszystkich placówek. W podsumowaniu kontroli UKE wyraziło opinię, że poziom przystosowania kontrolowanych placówek do obsługi osób niepełnosprawnych nie poprawił się znacząco w stosunku do lat ubiegłych i może być w dalszym ciągu uznany za niewystarczający.

Pod patronatem UKE ukazał się także *Podręcznik Dobrych Praktyk – WCAG 2.0*, opracowany przez Fundację Widzialni, wyjaśniający w jaki sposób należy przygotować serwisy internetowe, aby były dostępne dla jak największej liczby użytkowników wykluczonych cyfrowo.

Prezes UKE prowadzi też Program certyfikacji, kierując się potrzebą wyrównywania szans osób niepełnosprawnych w dostępie do usług telekomunikacyjnych. Program ma za zadanie zwiększenie aktywności osób niepełnosprawnych na rynku usług telekomunikacyjnych. Głównym jego celem jest stworzenie specjalnej obsługi, w tym oferty handlowej, dla tych grup osób oraz poprawa kwalifikacji, umiejętności i efektywności funkcjonowania osób

⁹⁹² Pismo z 12 lutego 2014 r., ozn.: BDG-WOK-0746-1/14(2).

niepełnosprawnych na rynku usług telekomunikacyjnych, dzięki czemu będą mogli korzystać z nowych technologii oraz nowych i tańszych form komunikacji. Program zakłada promocję działań przedsiębiorców telekomunikacyjnych spełniających określone warunki poprzez przyznanie Certyfikatu Prezesa UKE w kategorii *Bez Barrier*. Program ma również za zadanie zainteresowanie niepełnosprawnych ofertą kierowaną specjalnie do nich.

5. Główny Urząd Statystyczny⁹⁹³

Informacji o wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn dostarcza badanie realizowane co 2 lata - *Struktura wynagrodzeń*. Wyniki tego badania będą dostępne w publikacji *Struktura wynagrodzeń według zawodów za październik 2012 r.* (przewidywany termin wydania luty 2014 r.).

Badania *Transport kolejowy i Transport drogowy* - dane o taborze kolejowym i taborze komunikacji miejskiej przystosowanym do przewozu osób niepełnosprawnych opublikowane zostały w 2013 r. pn. *Transport - wyniki działalności w 2012 r.* (w 2012 r. 122 dworce były przystosowane do obsługi osób niepełnosprawnych, tj. 38 % ogólnej liczby dworców, w 2011 r. - 35 %).

W 2013 r. opublikowane zostały wyniki badania stałego *Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne*.⁹⁹⁴ W ramach badania za 2012 rok zebrano także dane dotyczące przypadków nierównego traktowania ze względu na narodowość lub pochodzenie etniczne, zgłoszonych do stowarzyszeń zrzeszających przedstawicieli mniejszości. Spośród 133 stowarzyszeń, które wzięły udział w badaniu 24 jednostki (18%) wykazały, że zgłosiły się do nich osoby, które doświadczyły nierównego traktowania ze względu na swoją przynależność narodową lub etniczną.

⁹⁹³ Pismo z 6 lutego 2014 r., ozn.: GP-09-0652-1/2014.

⁹⁹⁴ Podstawowe wyniki badania dotyczącego stowarzyszeń narodowościowych i etnicznych o liczbie powyżej 250 członków publikowane są corocznie w Roczniku Statystycznym RP, w dziale *Ludność. Wyznania religijne*. Dane za rok 2012 można znaleźć w tabl. 33, s. 217-218. Pełne wyniki badania *Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne* za lata 2009-2011 dostępne są w publikacji pt. *Wyznania religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2009-2011*, s. 183-398.

6. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego⁹⁹⁵

KNF była jednym ze współorganizatorów akcji „Zanim podpiszesz” adresowanej m.in. do osób starszych. Jej celem jest zwrócenie uwagi na ryzyko związane z zawieraniem umów finansowych, w tym przede wszystkim z zaciąganiem wysokooprocentowanych, krótkoterminowych pożyczek (tzw. chwilówek) oraz z korzystaniem z usług finansowych, które nie podlegają szczególnemu nadzorowi państwa⁹⁹⁶.

7. Najwyższa Izba Kontroli⁹⁹⁷

NIK zakończyła w 2013 roku kontrole, których ustalenia wprost dotyczyły problemu stanu przestrzegania zasady równego traktowania: *Zapewnienie prawa do jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn w sektorze publicznym; Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia oraz Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.*

Przeprowadzone na zlecenie NIK statystyczne badania wynagrodzeń ponad 120 tysięcy osób zatrudnionych na umowę o pracę w jednostkach sektora publicznego, w tym około połowy kobiet, w grupach porównywalnych stanowisk wykazały, że mężczyźni zarabiają więcej niż kobiety. To zjawisko potwierdziło się w większości badanych przez NIK jednostkach administracji publicznej oraz spółek komunalnych i spółek Skarbu Państwa.

Zdaniem NIK, jednoznaczna ocena przestrzegania zasady równego wynagradzania kobiet i mężczyzn jest bardzo trudna, ponieważ nie wypracowano w Polsce narzędzia umożliwiającego monitorowanie poziomu różnicowania płac, a także zobiektywizowanych mierników, pozwalających ustalić wpływ poszczególnych czynników na wysokość wynagrodzenia. W ocenie NIK dokonywanie przeglądu systemu wynagrodzeń, także w aspekcie równego wynagradzania kobiet i mężczyzn, pozwala pracodawcy na

⁹⁹⁵Pismo z 11 lutego 2014 r., ozn.: L.dz.DOK/WPR/0735/4/2/2014/DB.

⁹⁹⁶ Kampania społeczna „Nie daj się nabrać. Sprawdź, zanim podpiszesz” jest współorganizowana przez: Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Komisję Nadzoru Finansowego, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Sprawiedliwości, Narodowy Bank Polski, Policję oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – więcej http://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty/kampania_spoleczna.html.

⁹⁹⁷ Pismo z 5 lutego 2014 r., ozn.: KST/KSP-462-001/2014.

skuteczne wdrażanie tej zasady, co może mieć także wpływ na lepszą efektywność pracy i motywację pracowników.

Kontrola pn. *Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób 50+* objęła lata 2010–2012. Z ustaleń NIK wynika, że w latach tych systematycznie wzrastała liczba bezrobotnych 50+, a dynamika tego wzrostu była wyższa niż dla innych grup będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Kontrola wykazała zbyt małą skuteczność działań aktywizujących, mierzoną uzyskaniem stałego zatrudnienia.

W informacji z kontroli dotyczącej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym NIK zwróciła uwagę na niezbyt wysoką skuteczność w realizacji zadań zatrudnienia socjalnego, mierzoną odsetkiem uczestników usamodzielnionych ekonomicznie w relacji do pozytywnie kończących zajęcia. W opinii NIK ustawa o zatrudnieniu socjalnym⁹⁹⁸ powinna zostać znowelizowana.

8. Straż Graniczna⁹⁹⁹

Pełnomocnik Komendanta Głównego Straży Granicznej ds. Ochrony Praw Człowieka i Równego Traktowania przygotowała m.in. statystyki dotyczące sytuacji zawodowej kobiet i mężczyzn w służbie oraz podjęła współpracę z Pełnomocnikiem Ministra Spraw Wewnętrznych ds. równego Traktowania. Niezależnie powołano również Pełnomocnika Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej do spraw równego traktowania. Ponadto w niektórych jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej opracowano procedury antymobbingowy i przeprowadzono serię szkoleń dotyczących przeciwdziałania mobbingowi oraz dyskryminacji.

Komendant Nadwiślańskiego OSG polecił zespołowi psychologów przeprowadzenie anonimowego badania ankietowego w jednostkach i komórkach organizacyjnych Nadwiślańskiego OSG w celu zdiagnozowania problemu mobbingu, Badaniem zostanie objętych 250 funkcjonariuszy i pracowników do końca I kwartału 2014 r. Od wyniku badania uzależnione są ewentualne dalsze działania mające na celu przeciwdziałanie zjawisku mobbingu w służbie.

⁹⁹⁸ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225).

⁹⁹⁹ Pismo z 12 września 2013 r. oraz 10 lutego 2014r., ozn.: KG-NK-117/II/14.

9. Urząd do Spraw Cudzoziemców¹⁰⁰⁰

Urząd do Spraw Cudzoziemców kontynuował w 2013 r. działania wynikające z Porozumienia w sprawie standardowych procedur postępowania w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania oraz reagowania na przypadki przemocy seksualnej lub przemocy związanej z płcią wobec cudzoziemców przebywających w ośrodkach dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. W ramach realizacji Porozumienia w 2013 roku odbyło się 76 Spotkań Lokalnych Zespołów Współdziałania. Stwierdzono 22 przypadki przemocy. Ofiarom zdarzeń zapewniono stosowną pomoc i opiekę.

Urząd uczestniczy ponadto w sześciu projektach partnerskich wspierających proces integracji cudzoziemców¹⁰⁰¹. Od połowy 2013 roku, we współpracy z Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji, realizuje też projekt „Zwiększanie efektywności zarządzania migracjami”. W jego ramach przewiduje się organizację szkoleń z zarządzania różnorodnością m. in. dla pracowników ośrodków dla cudzoziemców, urzędów obsługujących cudzoziemców, ośrodków pomocy społecznej, nauczycieli, przedstawicieli oświaty, służby zdrowia oraz policji.

10. Rzecznik Praw Dziecka¹⁰⁰²

Ze skarg kierowanych do RPD wynika, że małoletni cudzoziemcy przebywający w strzeżonych ośrodkach nie realizują obowiązku szkolnego, bowiem nie mogą uczęszczać na zajęcia szkolne poza ośrodkiem, zaś władze ośrodka nie organizują tego typu zajęć na terenie placówek. Kolejnym problemem był brak zapewniania małoletnim cudzoziemcom przebywającym w Polsce nielegalnie bezpłatnych świadczeń zdrowotnych. RPD zwrócił się w tej sprawie do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych.

¹⁰⁰⁰ Pismo z 6 lutego 2014 r., ozn.: BSZ- 073-307/2014/RW.

¹⁰⁰¹ M. in.: „Uchodźcy – moi sąsiedzi” (2012 do 30 czerwca 2013 r.); „Daj im szansę! Wsparcie prawne i informacyjne osób szczególnej troski poszukujących ochrony w Polsce i przeciwdziałanie przemocy seksualnej ze względu na płeć w ośrodkach dla osób ubiegających się o status uchodźcy” (2012 do 30 czerwca 2015 r.); „OBCY? Zbliżenia” (do 30 czerwca 2014 r.); „Integracja i akceptacja. Uchodźcy w społeczeństwie polskim” (do 30 czerwca 2014 r.) oraz stały program „Młodzież w Działaniu”.

¹⁰⁰² Pismo z 16 września 2013 r., ozn.: ZSM/074/1/2013/AJ.

VI. Wnioski oraz zalecenia dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania.

Zasadniczym celem uchwalenia ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹⁰⁰³ było określenie sposobów przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Po trzech latach od wejścia ustawy w życie niezbędne jest przeprowadzenie postlegislacyjnej analizy skutków jej obowiązywania.

Już na etapie projektowania ustawa budziła kontrowersje. Główne zastrzeżenia dotyczyły przyjęcia enumeratywnego katalogu przesłanek dyskryminacyjnych oraz nierównej ochrony przed dyskryminacją poprzez wskazanie obszarów, w których ustawa ta przyznaje ochronę prawną ofiarom dyskryminacji ze względu na niektóre tylko kryteria. W toku prac legislacyjnych przyjęto także, że w przypadku naruszenia zasady równego traktowania poszkodowanemu przysługiwać będzie jedynie odszkodowanie za poniesioną szkodę, zrezygnowano natomiast z możliwości dochodzenia zadośćuczynienia za doznaną krzywdę¹⁰⁰⁴. W efekcie, do chwili obecnej sądy powszechne tylko w jednostkowych sprawach orzekały w oparciu o przepisy przywołanej powyżej ustawy. **W roku 2013 łączna suma odszkodowania zasądzona w Polsce z tego tytułu wyniosła tysiąc dwieście złotych¹⁰⁰⁵.** Tymczasem sankcje za naruszenie zasady równego traktowania – stosownie do regulacji unijnych – powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Tym samym w celu skutecznego przeciwdziałania dyskryminacji w Polsce niezbędna jest pilna interwencja ustawodawcy w odniesieniu do wskazanych zagadnień.

W kontekście realizacji ustawy o równym traktowaniu nie sposób nie wspomnieć o uchwalonym w grudniu 2013 roku *Krajowym Programie Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016*. Efektywna

¹⁰⁰³ Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. z Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.).

¹⁰⁰⁴ Art. 13 ustawy o równym traktowaniu.

¹⁰⁰⁵ Informacja Ministerstwa Sprawiedliwości: Prawomocnie zasądzone odszkodowania i zadośćuczynienia w sprawach cywilnych dotyczące naruszenia zasady równego traktowania w sądach powszechnych w roku 2013.

realizacja Programu niewątpliwie przyczyni się do poprawy stanu przestrzegania zasady równego traktowania w Polsce. Należy jednak zauważyć, że Program ten przyjęto ze znacznym opóźnieniem¹⁰⁰⁶, a w toku prac nad jego przygotowaniem nie uwzględniono wielu postulatów organizacji pozarządowych, a także Rzecznika Praw Obywatelskich. Wydaje się, że niektóre urzędy i instytucje publiczne wciąż nie przywiązują należytej wagi do realizacji zasady równego traktowania, co znalazło wyraz w stopniu ich zaangażowania w prace nad Programem.

Do chwili obecnej Polska nie ratyfikowała Protokołu nr 12 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁰⁰⁷, formułującego ogólny zakaz dyskryminacji. Ratyfikacja tego Protokołu pozwoliłaby tymczasem na zasadnicze wzmocnienie ochrony przed dyskryminacją w Polsce.

1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

We wrześniu 2013 roku upłynął rok od ratyfikowania przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Ten okres daje podstawy do sformułowania pierwszych wniosków i rekomendacji dotyczących skutecznego wdrożenia w życie jej postanowień. Do najważniejszych zastrzeżeń **należy brak długofalowej strategii** na rzecz osób z niepełnosprawnościami, a także **niepowołanie rządowego organu koordynującego**, którego zadaniem – stosownie do treści art. 33 ust. 1 Konwencji – byłoby ułatwianie działań związanych z wdrażaniem Konwencji w różnych sektorach i na różnych szczeblach. Funkcji tej, wbrew powszechnemu przekonaniu, nie sprawuje Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, którego zadania koncentrują się wyłącznie wokół zakresu przedmiotowego ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁰⁰⁸ z pominięciem innych obszarów życia publicznego, społecznego lub gospodarczego.

¹⁰⁰⁶ Pierwszy raport z realizacji Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania, zgodnie z art. 32 ustawy o równym traktowaniu, miał zostać przedstawiony do 31 marca 2013 r.

¹⁰⁰⁷ Konwencja z 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

¹⁰⁰⁸ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.).

W ocenie Rzecznik jednym z priorytetowych problemów, wymagających pilnej interwencji ustawodawcy, jest **zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia** w jej obecnym kształcie i zastąpienie jej systemem wspomaganego podejmowania decyzji, który szanując wolę i preferencje osób z niepełnosprawnościami zapewni im jednocześnie ochronę przed wyzyskiem i nadużyciami, bez odbierania zdolności do czynności prawnych. Z problemem ubezwłasnowolnienia łączy się także kwestia regulacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który dyskryminuje osoby z niepełnosprawnościami w ich prawie do zawarcia związku małżeńskiego i założenia rodziny. Stosowne zmiany w tych obszarach powinny pozwolić na wycofanie złożonych przez Polskę zastrzeżeń i oświadczenia interpretacyjnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Konieczne jest kontynuowanie działań na rzecz **upowszechnienia edukacji włączającej** tak, aby jak największa grupa uczniów z niepełnosprawnościami kształciła się w szkołach ogólnodostępnych możliwie blisko ich miejsca zamieszkania. Nie należy przy tym zapominać o dzieciach i młodzieży wymagającej stosowania specjalnej organizacji nauki, treści, metod i warunków pracy. W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się dzieci głuche, którym należy zapewnić powszechną możliwość nauki Polskiego Języka Migowego oraz języka polskiego jako języka dodatkowego.

Nie mniej istotnym problemem pozostaje **dostępność dla osób z niepełnosprawnościami tzw. środowiska zabudowanego**. Rzecznik od wielu lat postuluje wprowadzenie definicji „projektowania uniwersalnego” do przepisów ustawy - Prawo budowlane¹⁰⁰⁹, a także upowszechnienie wiedzy na ten temat w programach nauczania wszystkich zawodów związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego. Postulaty te odnoszą się także do dostępności informacji, a tym samym dostosowania serwisów internetowych instytucji publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Przeprowadzone na ten temat badania wyraźnie wskazują, że kierunek zmian w tym zakresie jest pozytywny, lecz ich tempo zdecydowanie niewystarczające.

Niezbędne jest wreszcie **zdwojenie wysiłków na rzecz promocji zatrudniania osób z niepełnosprawnościami na otwartym i**

¹⁰⁰⁹ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409).

niedyskryminującym rynku pracy. Wiąże się to także z ułatwianiem tym osobom prowadzenia działalności zawodowej lub gospodarczej na własny rachunek. Krokiem w dobrym kierunku mogłoby być pełne dostosowanie egzaminów wstępnych na aplikacje prawnicze oraz egzaminów zawodowych do potrzeb osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami.

2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość

Rzecznik stale monitoruje przebieg postępowań karnych w sprawach przestępstw z nienawiści. Z prowadzonej analizy akt postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących aktów ksenofobii, antysemityzmu i rasizmu wynika, że w części spraw stosowano nieprawidłową kwalifikację czynu zabronionego (tj. nieprowadzenie postępowania w związku z art. 119, 256 lub 257 Kodeksu karnego), a decyzje o umorzeniu postępowania mogły być podyktowane nieprzeprowadzeniem w całości postępowania dowodowego. Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika natomiast, że w dalszym ciągu **tylko nieliczni sprawcy przestępstw z nienawiści zostają prawomocnie skazani wyrokiem sądu.** W roku 2012 dotyczyło to łącznie jedynie 47 osób na terenie całego kraju (przy łącznej liczbie skazanych wynoszącej 408 107 osób)¹⁰¹⁰.

W ocenie Rzecznik niezbędne jest więc wprowadzenie dalszych korekt w zakresie sposobu prowadzenia postępowań w sprawach przestępstw dyskryminacyjnych.

Nie mniej istotna pozostaje kwestia równego dostępu do nauki cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych. Wymaga podkreślenia, że w warunkach detencji prawo cudzoziemców do edukacji nie może być realizowane na odpowiednim poziomie. Ocena ta dodatkowo uzasadnia wielokrotnie zgłaszany przez Rzecznik postulat wprowadzenia **ustawowego zakazu umieszczania osób małoletnich, a także ich opiekunów, w ośrodkach strzeżonych.** Bezwzględnym minimum w zakresie realizacji prawa do nauki, które już na obecnym etapie zapewnić powinna Straż Graniczna w porozumieniu z władzami oświatowymi, jest stworzenie

¹⁰¹⁰ Według danych przekazanych przez Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej w Departamencie Strategii i Deregulacji Ministerstwa Sprawiedliwości.

małoletnim możliwości korzystania z zajęć prowadzonych przez wykwalifikowanych nauczycieli, w oparciu o istniejące programy nauczania.

Sytuacja grupy rumuńskich Romów koczujących na terenie Wrocławia obnażyła także słabość konkretnych organów państwa w zakresie polityki integracyjnej skierowanej do tej grupy społecznej. Nie ulega wątpliwości, że **problem zapewnienia odpowiedniej pomocy i wsparcia dla Romów** nie jest wyłącznie problemem lokalnym i wymaga podjęcia działań na szczeblu centralnym oraz ich koordynacji. Niezbędne jest wypracowanie rozwiązań, które pozwolą na objęcie Romów, a także innych migrantów znajdujących się w podobnej sytuacji, przygotowanym specjalnie w tym celu rządowym programem pomocowym. Krytycznie należy ocenić także formalistyczną postawę władz Wrocławia i ich zamknięcie na propozycje poprawy dramatycznej sytuacji migrantów.

3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

W grudniu 2013 roku Rada Ministrów przyjęła dokument pn. *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014 - 2020*¹⁰¹¹, co jest istotnym krokiem na drodze do zapewnienia osobom starszym godnych warunków życia, zagospodarowania ich potencjału oraz zachowania ich dobrostanu psychicznego i fizycznego, jak i aktywności zawodowej, społecznej oraz niezależności i samodzielności. Przyjęcie Założeń należy odnotować z satysfakcją, brakuje jednak dokumentu o charakterze wykonawczym, określającym tryb wdrożenia przyjętych Założeń. Działania podejmowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej odnoszą się jedynie do części projektowanych zmian. Niezbędne jest zatem określenie na poziomie rządowym odpowiedzialności pozostałych resortów w tym zakresie oraz intensyfikacja prac.

Jak istotne jest niezwłoczne podjęcie działań mających na celu poprawę sytuacji osób starszych w Polsce wskazują opublikowane w 2013 roku Indeksy: Global AgeWatch Index¹⁰¹² i Active Ageing Index¹⁰¹³. Celem ich

¹⁰¹¹ Uchwała Nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014 - 2020* (M.P. z 2013 r. poz. 118).

¹⁰¹² Indeks został przygotowany przez HelpAge International z uwzględnieniem danych pochodzących z ONZ, Banku Światowego, WHO, MOP (Int. Labour Org), UNESCO, światowych badań Gallupa, przy pomocy panelu ponad 40 ekspertów z zakresu starzenia się,

opracowania jest dostarczenie porównywalnych danych, które powinny być wykorzystywane w procesie kreowania i wdrażania polityk publicznych mających na celu zapewnienie optymalnych warunków życia starzejących się społeczeństw oraz monitorowania zmian. **Według obydwu Indeksów Polska zajmuje ostatnie miejsce wśród państw członkowskich Unii Europejskiej.** Wskazane badania porównawcze będą kontynuowane.

Istotną kwestią jest także rozpowszechniony w społeczeństwie negatywny, stereotypowy wizerunek osób starszych i przyjęte sposoby publicznego mówienia o starości, co może być źródłem dyskryminacji osób starszych w społeczeństwie. Konieczne jest zatem prowadzenie dialogu międzypokoleniowego oraz kampanii społecznych zrywających ze stereotypowym i negatywnym obrazem seniorów, promujących włączenie społeczne osób w każdym wieku.

Nierozwiązany wciąż pozostaje także niezwykle ważny dla seniorów **problem tzw. odwróconej hipoteki**. Obecnie dostępny jest bowiem jedynie model sprzedażowy, oznaczający przeniesienie prawa własności do danego lokalu w zamian za wypłatę renty dożywotniej w ratach. Model ten nie zabezpiecza w pełni praw i potrzeb osób starszych. Większe możliwości oferuje niedostępny na polskim rynku model kredytowy, który pozostawia kredytobiorcy prawo własności do lokalu, jak również prawo do wykupu nieruchomości przez spadkobierców. Kwestia ta wymaga pilnej interwencji ustawodawcy.

Alarmujące sygnały docierają także z niektórych domów pomocy społecznej, w których obserwuje się istotne niedociągnięcia w sprawowaniu opieki zdrowotnej nad osobami starszymi. Niezbędne jest pilne wypracowanie **standardów opieki nad seniorami**, nie tylko w tego typu

zdrowia, zabezpieczenia społecznego i rozwoju społecznego. Indeks tworzą dane odnoszące się do 4 obszarów, z uwzględnieniem wskaźników szczegółowych, tj.: bezpieczeństwo dochodowe, zdrowie, edukacja i zatrudnienie, włączające otoczenie/środowisko. Polska zajmuje 62 miejsce (na 91 badanych państw), w kategorii ochrona zdrowia dopiero 87 miejsce. Więcej: <http://www.helpage.org/global-agemwatch/>

¹⁰¹³ Wskaźnik AAI jest efektem prac Komisji Europejskiej, Europejskiej Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych (UNECE) oraz Europejskiego Centrum Polityki Socjalnej i Badań (European Centre for Social Welfare Policy and Research) w Wiedniu. Pokazuje pozycję kraju w zakresie realizacji polityki aktywnego starzenia z uwzględnieniem czterech obszarów: zatrudnienie; aktywność społeczna; niezależność, zdrowie, bezpieczne warunki życia oraz zdolność i przygotowanie otoczenia do wykorzystania potencjału starzejącego się społeczeństwa. Więcej: <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/Active+Ageing+Index+Home>

placówkach, oraz zintensyfikowanie kontroli i działań prewencyjnych w **kierunku deinstytucjonalizacji.**

Kontynuowane powinny być również działania na rzecz poprawy jakości opieki zdrowotnej dla osób starszych, w tym systematyczne zwiększenie nakładów na świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze udzielane w warunkach stacjonarnych i w warunkach domowych oraz zwiększenie liczby specjalistów w dziedzinie geriatricznej.

Rzecznik w dalszym ciągu odnotowuje ograniczenia związane z zatrudnianiem na określonych funkcjach lub w określonych zawodach osób, które przekroczyły ustalony limit wieku. Należy zwrócić szczególną uwagę, że każde tego rodzaju ograniczenie musi być racjonalne uzasadnione i nie może opierać się na arbitralnych kryteriach. Z tego powodu niezbędna jest **analiza aktów prawnych pod kątem konieczności utrzymywania w polskim systemie prawnym niektórych regulacji uniemożliwiających dalsze zatrudnienie lub pełnienie funkcji w związku z osiągnięciem określonego wieku.**

4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

W związku z procedurą ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej należy zintensyfikować działania na rzecz dostosowania przepisów i praktyki krajowej do standardów wyznaczonych przez tę Konwencję. W obowiązujących aktach prawnych i innych dokumentach programowych dotyczących zapobiegania i zwalczania przemocy, a także w procesie gromadzenia i analizowania danych oraz prowadzenia badań, należy **uwzględnić specyfikę przemocy ze względu na płeć, w tym szczególną sytuację kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami.** Niezbędne jest zapewnienie prawnych środków ochrony również w przypadku stosowania przemocy na uczelniach, w szkołach czy w działalności sportowej kobiet i dziewcząt, a także w sytuacjach, w których dochodzi do mobbingu lub molestowania seksualnego.

Z uwagi na niewystarczającą wiedzę przedstawicieli służb zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy ze względu na płeć niezwykle istotne jest kontynuowanie szkoleń, uwzględniających informacje na temat mechanizmu

stosowania przemocy i stereotypów, środków prawnych i dostępnych form pomocy dla kobiet. Ważne jest również prowadzenie kampanii społecznych i edukacyjnych dotyczących nierównego traktowania i pogwałcenia podstawowych praw człowieka, zwracając także każdorazowo uwagę na specyficzne problemy kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami.

Niedostateczny jest udział kobiet w życiu publicznym i w procesach decyzyjnych. Widoczna jest **niewystarczająca obecność kobiet w organach władzy publicznej na każdym szczeblu**. Nadchodzące wybory zweryfikują skuteczność przyjętego w Kodeksie wyborczym rozwiązania dotyczącego tworzenia list kandydatów¹⁰¹⁴. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak na potrzebę nie tylko wzmocnienia mechanizmów prawnych, poprzez uzupełnienie systemu kwotowego obowiązkiem naprzemiennego umieszczania na listach wyborczych kandydatów różnej płci, ale przede wszystkim prowadzenia szerokich działań informacyjno-edukacyjnych skierowanych do różnych grup społecznych.

Wyraźny jest też brak równowagi płci na wyższych stanowiskach w przedsiębiorstwach. Liczba kobiet mających wpływ na najpoważniejsze decyzje gospodarcze i finansowe jest wciąż znacznie niższa niż mężczyzn. Doceniając wprowadzane zalecenia, należy rozważyć jednak przyjęcie ustawowych regulacji dotyczących wymogu równowagi płci w składzie zarządów i rad nadzorczych spółek. W pierwszej kolejności rozwiązania takie powinny dotyczyć spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz spółek komunalnych.

Niewykonane pozostają wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach *Tysiąc przeciwko Polsce* i *R.R. przeciwko Polsce*. Przeprowadzona analiza akt sprzeciwów wobec opinii albo orzeczeń lekarskich, wniesionych do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta, skłania do wniosku, że procedura ta jest nieskuteczna, a jej uchwalenie czyni zadość wyłącznie formalnym wymaganiom, jakie postawił Polsce Trybunał. Niezbędne jest zasadnicze skrócenie i uproszczenie procedury, odstąpienie od restrykcyjnych warunków formalnych oraz dopuszczenie sprzeciwów od orzeczeń wydanych w formie ustnej.

¹⁰¹⁴ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

Narastającym problem, który wymaga pilnego rozwiązania, jest także dyskryminacja ojców w zakresie ustalania praw stanu cywilnego, najczęściej w sprawach o ustalenie pochodzenia dziecka, o zaprzeczenie ojcostwa czy ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa, a także w zakresie sprawowania opieki nad dzieckiem. Obowiązujące przepisy nadal ograniczają dostęp obywateli do korzystania z badań genetycznych jako środka dowodowego. Wieloletnie interwencje Rzecznik w celu uregulowania procedury badań DNA do chwili obecnej nie przyniosły rezultatu. Konieczne jest także wypracowanie i wdrożenie mechanizmów pozwalających na zapewnienie równego prawa do opieki nad dziećmi obojgu rodzicom.

5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

Wyjątkowo drastyczną formą dyskryminacji są akty przemocy motywowane nienawiścią wobec osób nieheteroseksualnych i transpłciowych. Szczególnie niepokojące są także skargi dotyczące naruszenia godności osób nieheteroseksualnych i transpłciowych przez funkcjonariuszy Policji. Wszystkie tego rodzaju akty wymagają zdecydowanej reakcji przełożonych i organów ścigania. Należy również kontynuować działania ukierunkowane na **zwiększenie wiedzy i świadomości funkcjonariuszy Policji w zakresie przestępstw motywowanych nienawiścią**, w tym specyfiki przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Nierozwiązanym dotąd problemem pozostaje kwestia korekty płci metrykalnej osób transpłciowych. W ocenie Rzecznik **konieczne jest uchwalenie kompleksowego aktu prawnego w tym zakresie, określającego możliwie szybką, przejrzystą i przystępną procedurę**. W szczególności warto rozważyć rezygnację ze stosowanego obecnie w sprawach o zmianę płci trybu postępowania procesowego, bolesnego zwłaszcza dla członków rodzin i wprowadzenie w to miejsce trybu nieprocesowego.

Na tle prowadzonego przez Rzecznik postępowania wyjaśniającego dotyczącego przypadku rozwiązania umowy cywilnoprawnej z uwagi na orientację seksualną zleceniobiorcy, ujawnił się problem zakresu kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy. W chwili obecnej Inspekcja upoważniona jest

jedynie do kontrolowania przestrzegania przepisów prawa pracy. Nie należą do nich przepisy ustawy o równym traktowaniu. W przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej Inspekcja może jedynie badać kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia. W ocenie Rzecznik niezbędne jest zatem poszerzenie kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, co pozwoli na skuteczne przeciwdziałanie dyskryminacji także w zakresie innych przesłanek wymienionych w ustawie o równym traktowaniu.

6. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

W celu wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce* Ministerstwo Edukacji Narodowej przygotowało projekt rozporządzenia zmieniającego zasady organizowania lekcji etyki w polskich szkołach, zgodny z wytycznymi Trybunału. Do Rzecznik trafiają jednak skargi uczniów, które wskazują, że problem ten wymaga kontynuacji działań nadzorczych ze strony kuratoriów oświaty, a także zintensyfikowania działań w zakresie **szkolenia nauczycieli mogących prowadzić zajęcia z etyki oraz przygotowania i doskonalenia podręczników i innych materiałów dydaktycznych** w tym formie e-learningu.

Do Rzecznik napływają także skargi związane z nierespektowaniem przez zakłady karne religii i wyznania osadzonych poprzez niedostosowanie pożywienia do wymagań ich religii oraz uniemożliwianie im jej praktykowania. Należy więc zwrócić szczególną uwagę funkcjonariuszy służby więziennej na standardy wynikające w tym zakresie z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz innych dokumentów międzynarodowych.

Ponadto istotne wątpliwości konstytucyjne budzi **brak możliwości prowadzenia tzw. uboju rytualnego przez kościoły i związki wyznaniowe**, co może stanowić przejaw dyskryminacji ze względu na religię i wyznanie. Sprawa jest obecnie analizowana po konsultacjach z przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych.

Załączniki

Załącznik Nr 1 Prowadzone przez Rzecznik badania i wydane sprawozdania w obszarze równego traktowania w roku 2013

W 2013 r. Rzecznik opublikowała pięć niezależnych sprawozdań wraz z zaleceniami odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją. W serii „Zasada równego traktowania – prawo i praktyka” ukazały się następujące publikacje ¹⁰¹⁵:

1. „Osoby starsze na rynku usług finansowych. Analiza i zalecenia”;
2. „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”;
3. „Dialog międzypokoleniowy. Między ideą a praktyką. Inspiracje”;
4. „Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”;
5. „Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji. Raport RPO”.

W ramach realizacji zadania dotyczącego prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji w roku 2013 zlecono następujące badania:

1. *Wiedza urzędników o obowiązkach wynikających z ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się.* Badanie koncentrowało się na sprawdzeniu wiedzy urzędników o obowiązkach nałożonych na organy administracji publicznej ustawą o języku migowym i innych środkach komunikowania się oraz jakości obsługi osób uprawnionych przez organy administracji publicznej. Osobami uprawnionymi do skorzystania z udogodnień są osoby głuche i osoby głuchoniewidome.
2. *Równe traktowanie osób chorujących psychicznie na rynku pracy.* Celem badania było określenie, w jaki sposób przebiega rehabilitacja i aktywizacja społeczno-zawodowa osób chorujących psychicznie, a także opis wybranych praktyk w tym zakresie na terenie Polski, ze szczególnym uwzględnieniem powrotu i wejścia na rynek pracy.

¹⁰¹⁵ Wszystkie publikacje są dostępne na stronie <http://rpo.gov.pl>.

3. *Równe traktowanie w obszarze opieki zdrowotnej w percepcji osób nieheteroseksualnych.* Badanie miało na celu pogłębienie wiedzy na temat traktowania osób nieheteroseksualnych przez przedstawicieli służby zdrowia, zebranie zróżnicowanych doświadczeń badanych w tym obszarze oraz zidentyfikowanie najważniejszych problemów wymagających uwagi ze strony instytucji publicznych.

Wyniki badań przeprowadzonych w roku 2013 zostaną opublikowane w roku 2014 w formie raportu z serii „Zasada równego traktowania - prawo i praktyka”.

Załącznik Nr 2 Dane informacyjno-statystyczne z zakresu problematyki równego traktowania

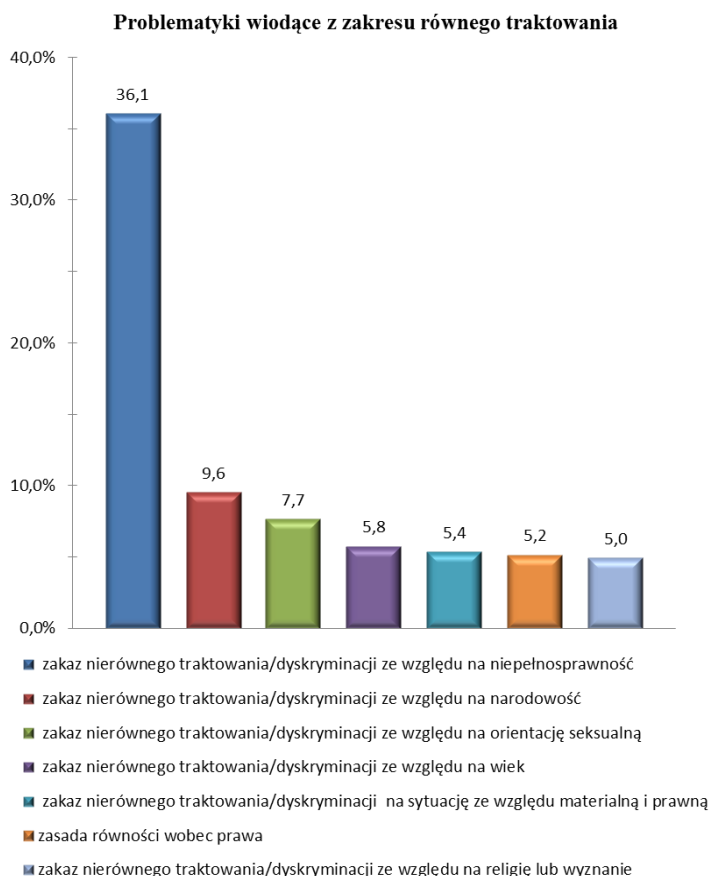
1. Wpływ spraw z zakresu problematyki równego traktowania i zakazu dyskryminacji

W 2013 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło **845** spraw dotyczących problematyki równego traktowania.

2. Przedmiot nowych spraw (wniosków) skierowanych do Rzecznika z powyższą problematyką (według rodzaju dyskryminacji)

Lp.	Rodzaj dyskryminacji		Liczba	%
1.	4	zasada równości wobec prawa	44	5,2
2.	4.1	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji	27	3,2
3.	4.1.3	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć	39	4,6
4.	4.1.4	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie	42	5,0
5.	4.1.5	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną	65	7,7
6.	4.1.6	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek	49	5,8
7.	4.1.7	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość, rasę	81	9,6
8.	4.1.8	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	305	36,1
9.	4.1.9	zakaz nierównego traktowania/ dyskryminacji grup społeczno-zawodowych	7	0,8
10.	4.1.10	zakaz nierównego traktowania/zakaz dyskryminacji podatkowej	6	0,7
11.	4.1.11	zakaz nierównego traktowania/zakaz dyskryminacji osób bez stałego zameldowania	5	0,6
12.	4.1.13	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne	18	2,1
13.	4.1.14	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na światopogląd (w tym bezwyznaniowość)	1	0,1
14.	4.1.15	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne	2	0,2
15.	4.1.16	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową	20	2,4

16.	4.1.17	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na sytuację materialną i prawną	46	5,4
17.	4.1.18	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wykształcenie, zawód	9	1,1
18.	4.1.20	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny	79	9,4
Razem			845	100

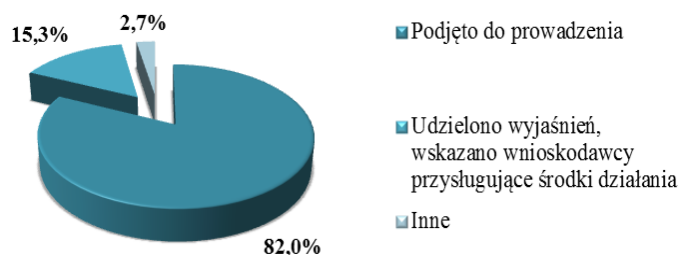


3. Sprawy rozpatrzone (wpłynęły w 2013 r. i wcześniej)

	Sposób rozpatrzenia sprawy	Liczba	%
1	2	3	4
Podjęto prowadzenia do	1 Razem (2+3)	1 653	82,0
	2 podjęto do prowadzenia	483	23,9
	3 w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1 170	58,1

Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem (5)	308	15,3
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	308	15,3
Inne	6	Razem (7+9)	54	2,7
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	20	1,0
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	10	0,5
	9	nie podjęto	24	1,2
Razem			2 015	100

Sposób rozpatrzenia spraw



4. Zakończenie postępowań w sprawach podjętych

1	Sposób zakończenia postępowania		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	160	10,2
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	94	6,0
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	66	4,2
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	30	1,9
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	10	0,6

	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	20	1,3
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	1 373	87,9
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	201	12,9
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1 169	74,8
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	3	0,2
Razem			1 563	100



Załącznik Nr 3 Dane informacyjno-statystyczne z zakresu problematyki równego traktowania w obszarze działalności sądów i prokuratur

W 2013 roku do sądów okręgowych i rejonowych wpłynęło łącznie 11 spraw oraz jedna do sądu apelacyjnego o przyznanie odszkodowania za naruszenie dóbr osobistych na podstawie art. 448 k.c., w tym z uwagi na naruszenie zasady równego traktowania na podstawie art. 13 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Sądy załatwiły 12 spraw, w tym 3 sprawy oddalono, 2 sprawy zwrócono i 1 umorzono. 6 spraw pozostało do załatwienia w roku 2014.

Ponadto w 2013 r. w sądach rejonowych i okręgowych rozpatrzono 172 powództwa wniesione przez kobiety o odszkodowanie z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn na podstawie art. 18^{3d} Kodeksu pracy¹⁰¹⁶, w tym 31 uwzględniono w całości lub w części, a 71 oddalono. Natomiast wśród powództw wniesionych przez mężczyzn, rozpatrzonych zostało 255, w tym 41 uwzględniono w całości lub w części, a 65 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.), rozpatrzono zostało 1 powództwo wniesione przez kobietę. W sprawach, w których powództwo wnieśli mężczyźni, rozpatrzono 3 sprawy, w tym 2 oddalono.

W sprawach o odszkodowanie i zadośćuczynienie w związku z mobbingiem (art. 94³ § 3-4 k.p.) rozpatrzono 192 sprawy, w których powództwo wniosły kobiety, w tym 17 powództw uwzględniono w całości lub w części, a 73 oddalono. Natomiast wśród powództw wniesionych przez mężczyzn rozpatrzonych zostało 138 spraw, w tym 12 uwzględniono w całości lub w części, a oddalono 42.

W sprawach z zakresu dyskryminacji w zatrudnieniu (art. 11³ k.p.) rozpatrzono 63 sprawy (bez rozróżnienia na płeć), w tym 6 uwzględniono w całości lub w części, a oddalono 26.

¹⁰¹⁶ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

Z danych Komendy Głównej Policji¹⁰¹⁷ wynika ponadto, że w roku 2013 stwierdzono 61 przestępstw z art. 119 k.k. (przemoc lub groźby bezprawne na tle dyskryminacyjnym), 267 przestępstw z art. 256 k.k. (propagowanie faszyzmu i totalitaryzmu) oraz 146 przestępstw z art. 257 k.k. (znieważenie grupy lub osoby na tle dyskryminacyjnym).

¹⁰¹⁷ Pismo z 7 lutego 2014 r., ozn.: Lok.Gpc-181/148/14.

Załączniki:

Załącznik Nr 1

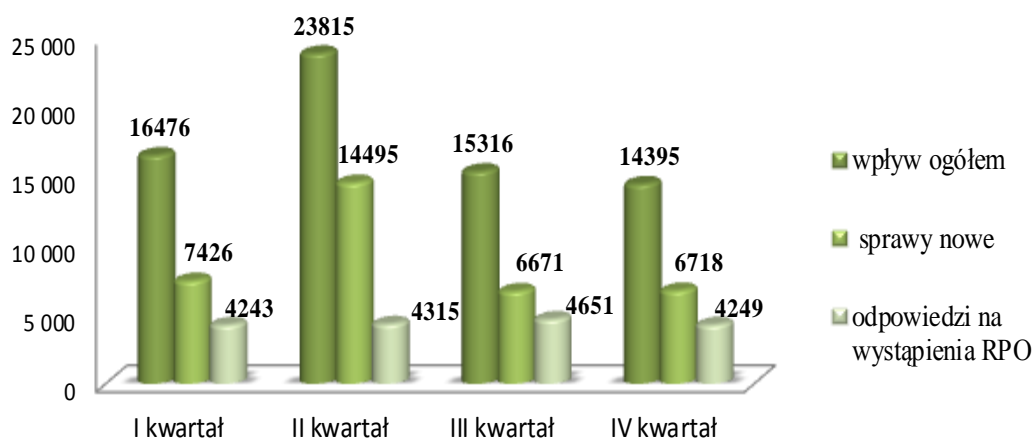
Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

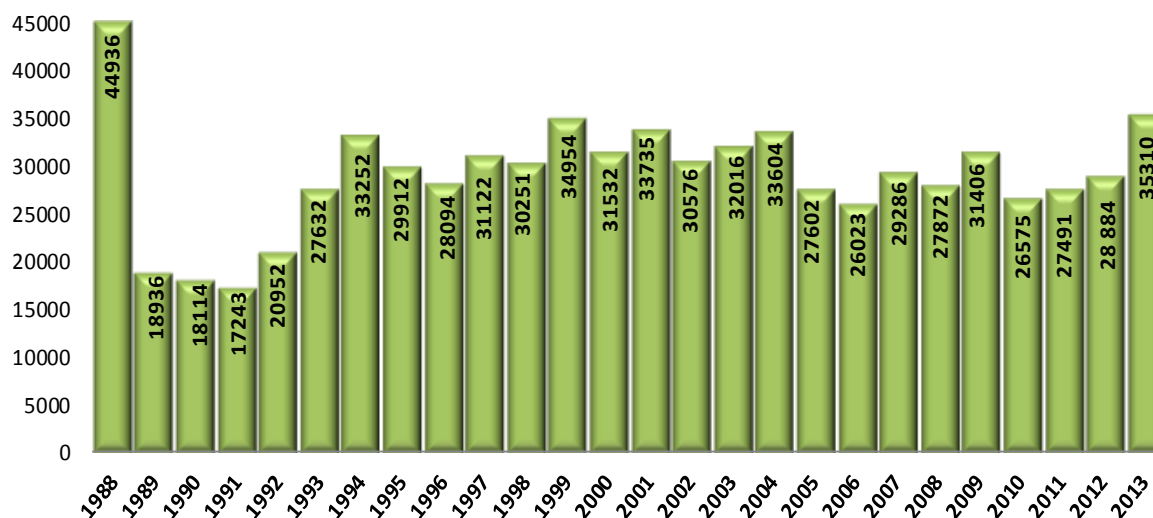
	2012 1.01. – 31.12.	2013 1.01. – 31.12.	%	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 – 31.12.2013)
Wpływ ogółem	62 400	70 002	+12,2	1 291 021
Sprawy nowe	28 884	35 310	+22,2	757 310
Odpowiedzi na wystąpienia RPO	16 853	17 458	+3,6	420 156

W 2013 roku w Biurze RPO przyjęto 6 592 interesantów oraz przeprowadzono 39 683 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad.

Wpływ w Biurze RPO w 2013 r.



Wpływ spraw nowych ogółem w latach 1988 - 2013



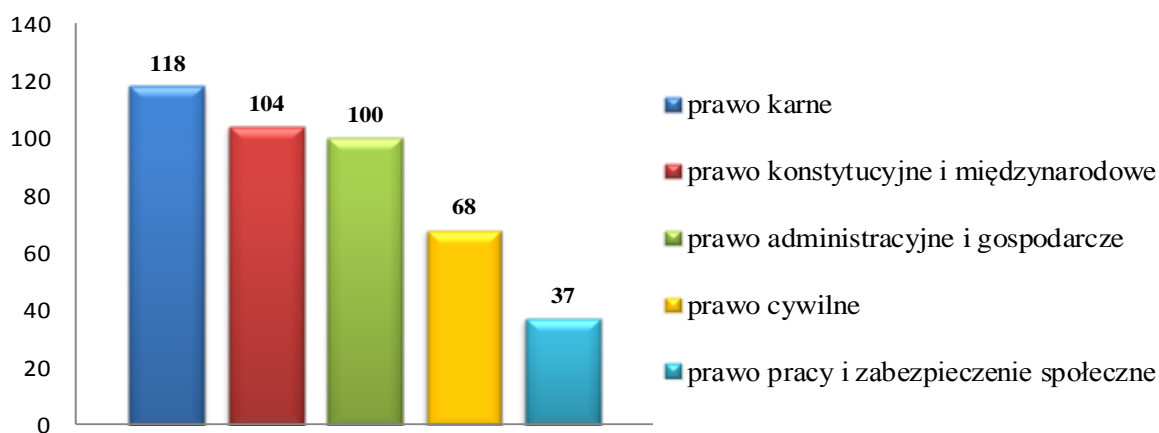
Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:		2013
1)	wystąpień problemowych – w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	281 143
2)	wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	27
3)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	13
4)	pytań prawnych do Sądu Najwyższego	3
5)	kasacji	65
6)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
7)	skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – prawo cywilne	7
8)	skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – prawo pracy	1
9)	skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	7
10)	wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	8
11)	skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	21
12)	wniosków o unieważnienie orzeczenia	2

13)	przystąpił do postępowania sądowego	11
14)	przystąpił do postępowania administracyjnego	2

Spośród 449 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2013 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	118	26,3
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	104	23,2
prawo administracyjne i gospodarcze	100	22,3
prawo cywilne	68	15,1
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	37	8,2

Rozkład problematyki w wystąpieniach generalnych



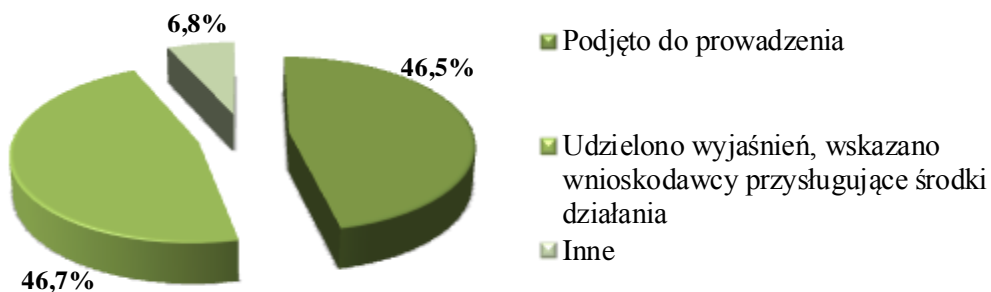
Sprawy rozpatrzone w 2013 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 42 430 spraw, w tym:

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	Razem	19 746	46,5
	2	podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	9 172 581	21,6
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	10 574	24,9

Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem	19 803	46,7
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	19 803	46,7
Inne	6	Razem	2 881	6,8
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	766	1,8
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	831	2,0
	9	nie podjęto ¹⁰¹⁸	1284	3,0
Łącznie			42 430	100,0

Sposób rozpatrzenia spraw w 2013 r.



Spośród 42 430 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	13 721	32,3
prawo administracyjne i gospodarcze	13 155	31,0
prawo cywilne	6 389	15,1
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	5 764	13,6

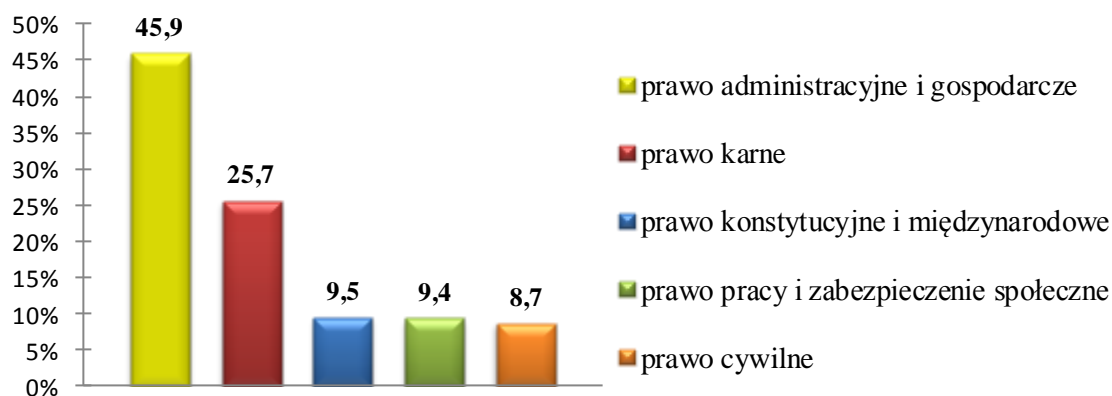
¹⁰¹⁸ Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

prawo konstytucyjne i międzynarodowe	2 808	6,6
inne	593	1,4

Z 42 430 spraw rozpatrzonych w 2013 roku podjęto do prowadzenia 19 746, w tym najwięcej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo administracyjne i gospodarcze	9 062	45,9
prawo karne	5 065	25,7
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	1 877	9,5
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1 867	9,4
prawo cywilne	1 723	8,7
inne	152	0,8

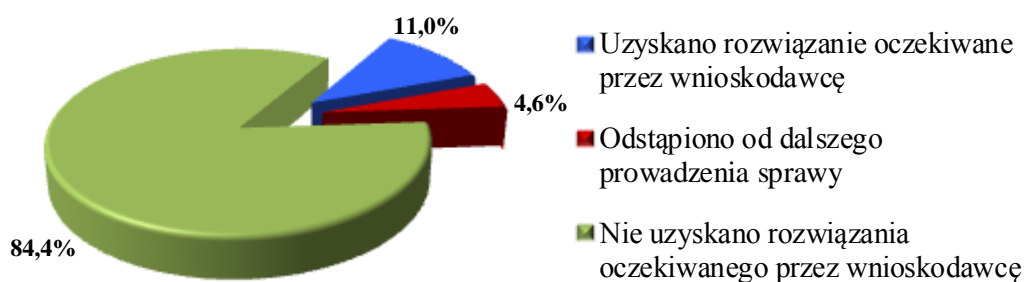
Przedmiotowy rozkład spraw podjętych



Zakończono postępowanie w 18 768 sprawach podjętych w roku 2013 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)	2059	11,0
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	1035	5,5
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1024	5,5
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	862	4,6
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	406	2,2
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	456	2,4
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	15 847	84,4
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	5965	31,8
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	9807	52,2
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	75	0,4
Razem			18 768	100,0

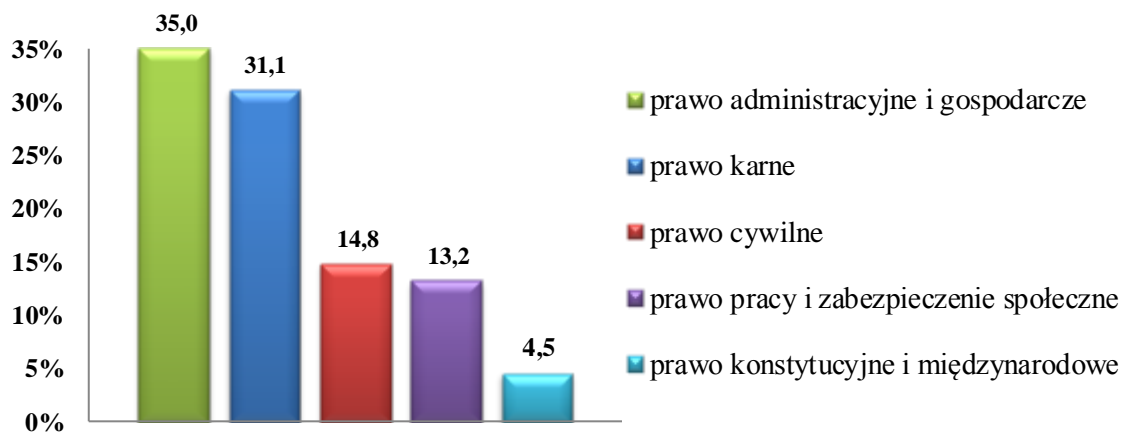
Zakończenie spraw podjętych



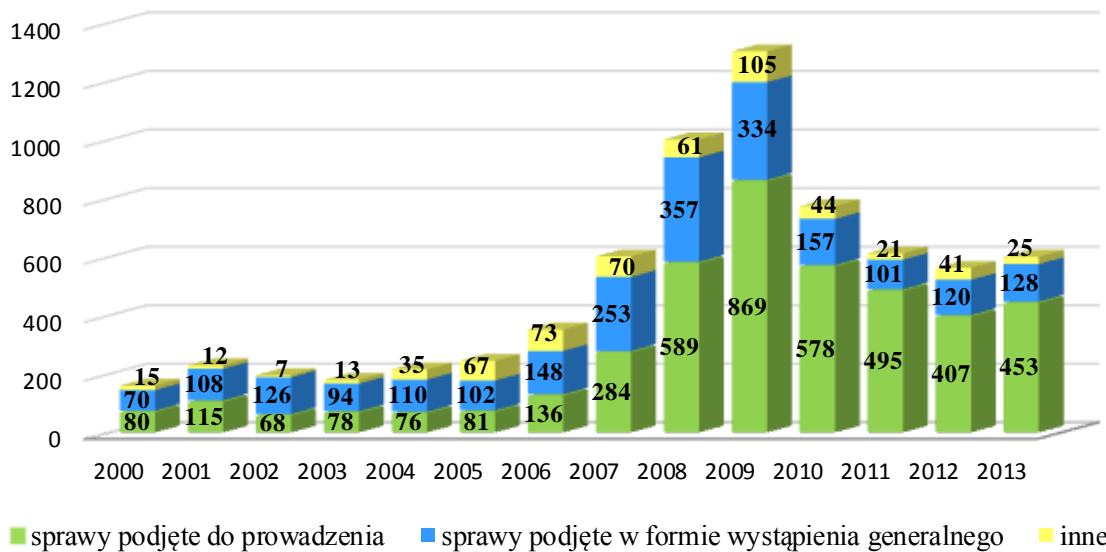
Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2013 r.

	Problematyka	Liczba	%
1	prawo konstytucyjne i międzynarodowe	1 601	4,5
2	prawo karne	10 975	31,1
3	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	4 653	13,2
4	prawo cywilne	5 235	14,8
5	prawo administracyjne i gospodarcze	12 364	35,0
6	Krajowy Mechanizm Prewencji	269	0,8
7	inne	213	0,6
8	Razem	35 310	100,0

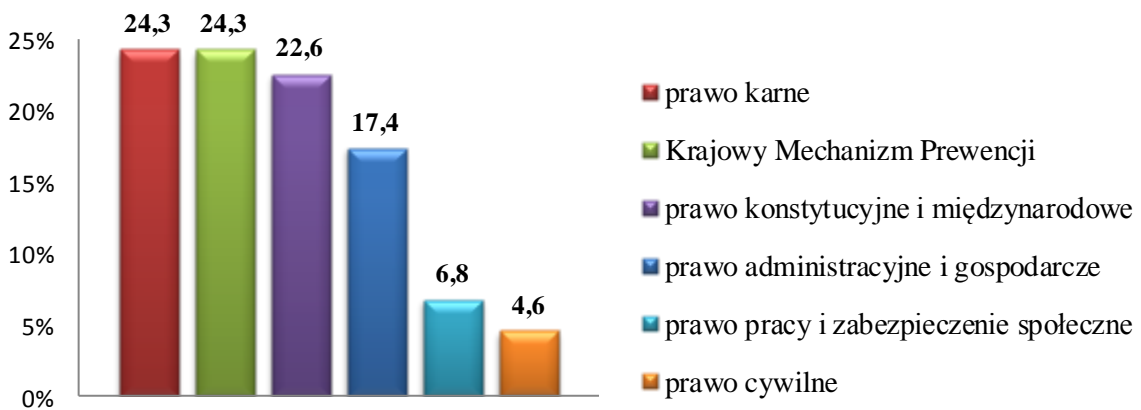
Główne problematyki spraw nowych w 2013 r.



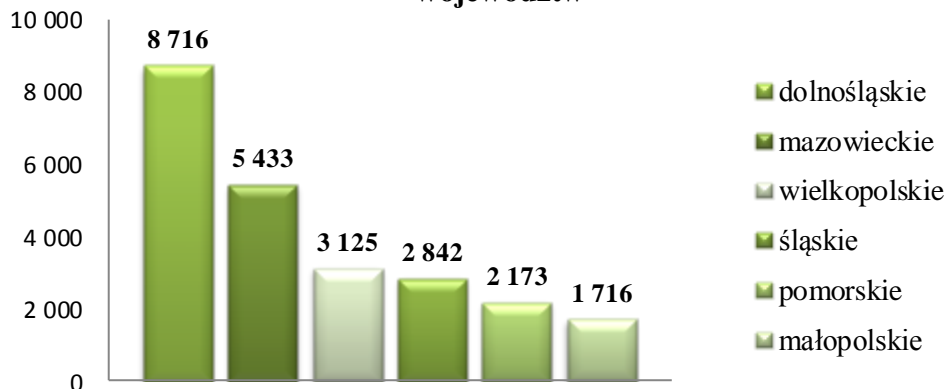
Sprawy rozpatrzone z inicjatywy Rzecznika



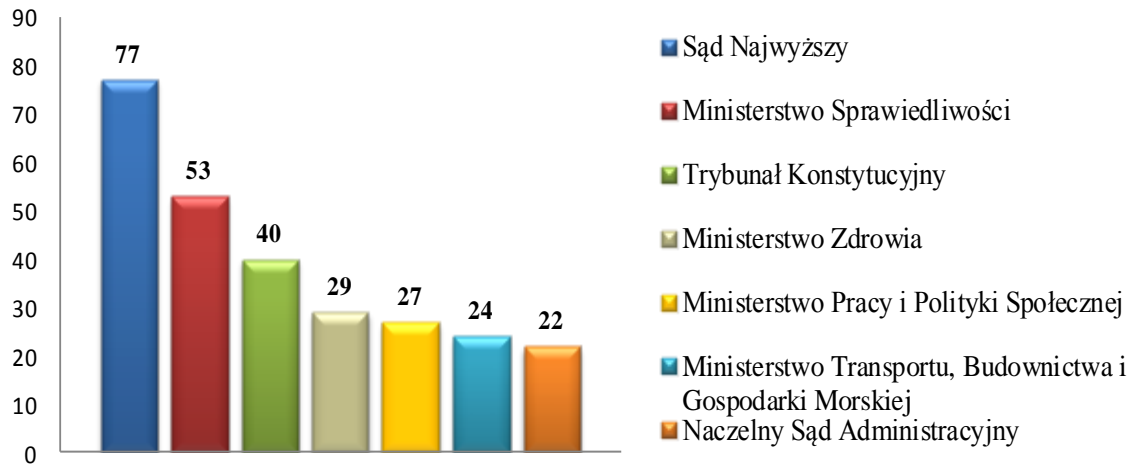
Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika



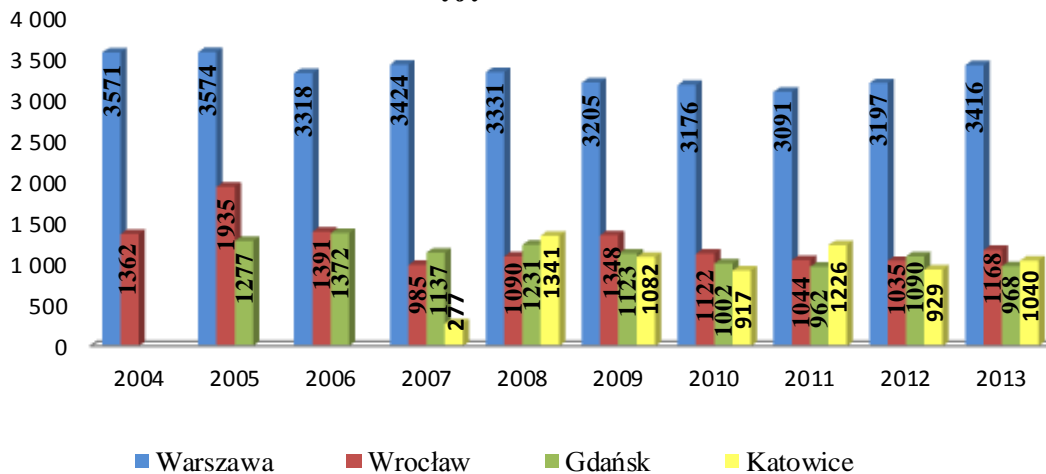
Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw



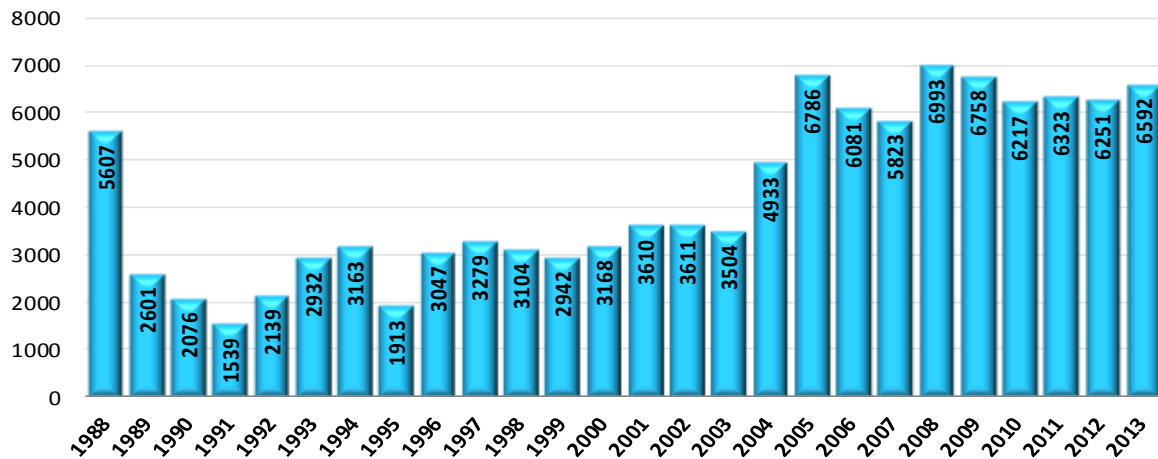
Główni adresaci wystąpień Rzecznika



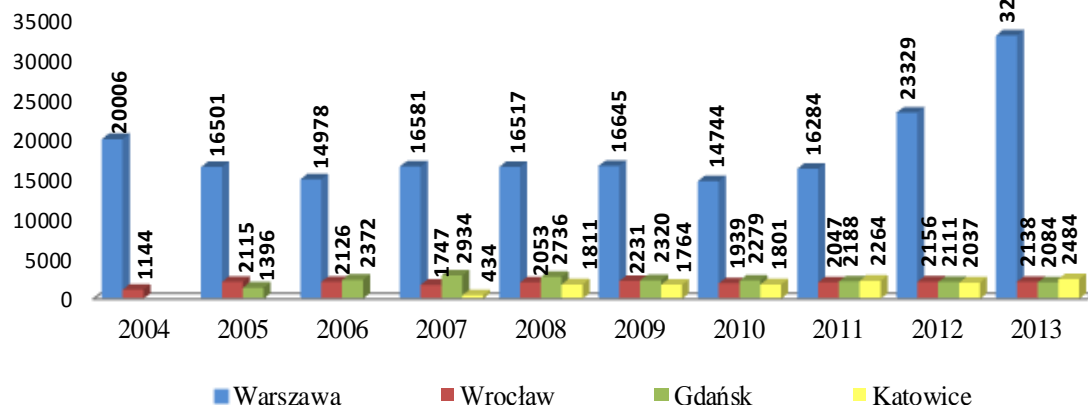
Przyjęcia interesantów



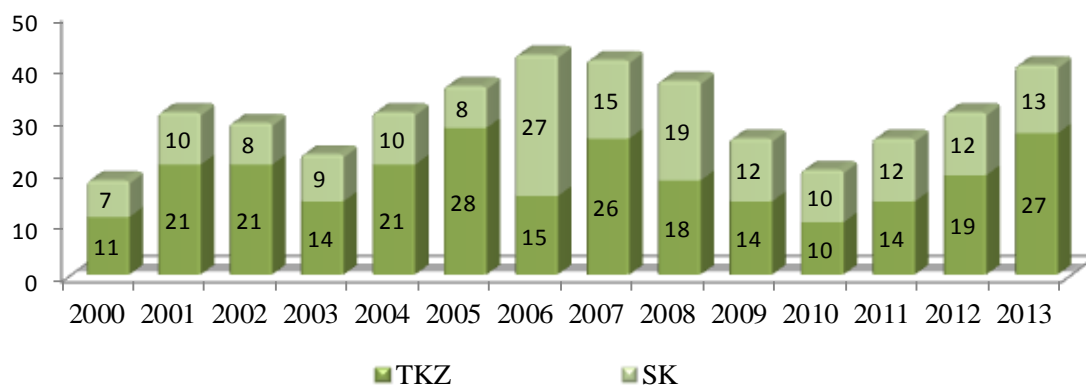
Przyjęcia interesantów w latach 1988-2013



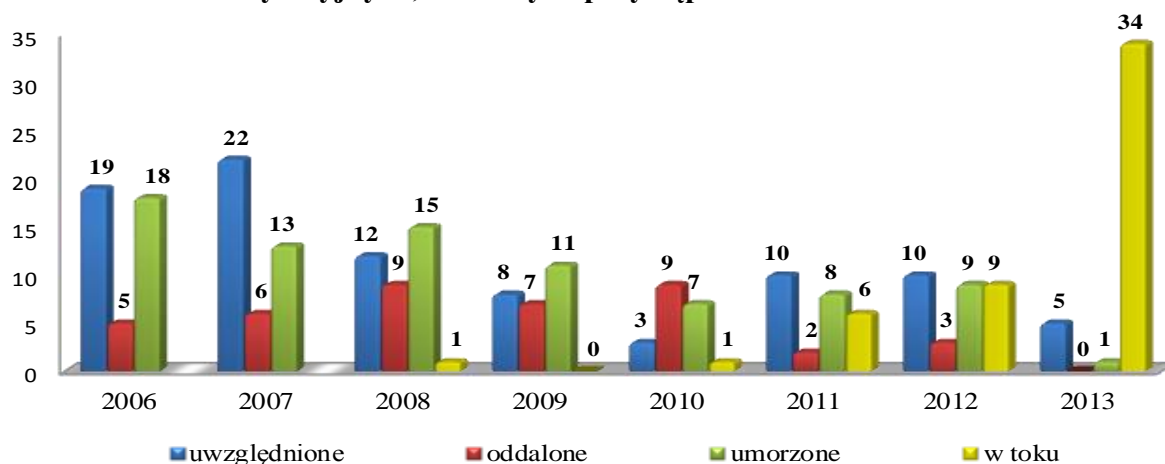
Porady udzielane telefonicznie



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 Rzecznik¹⁰¹⁹

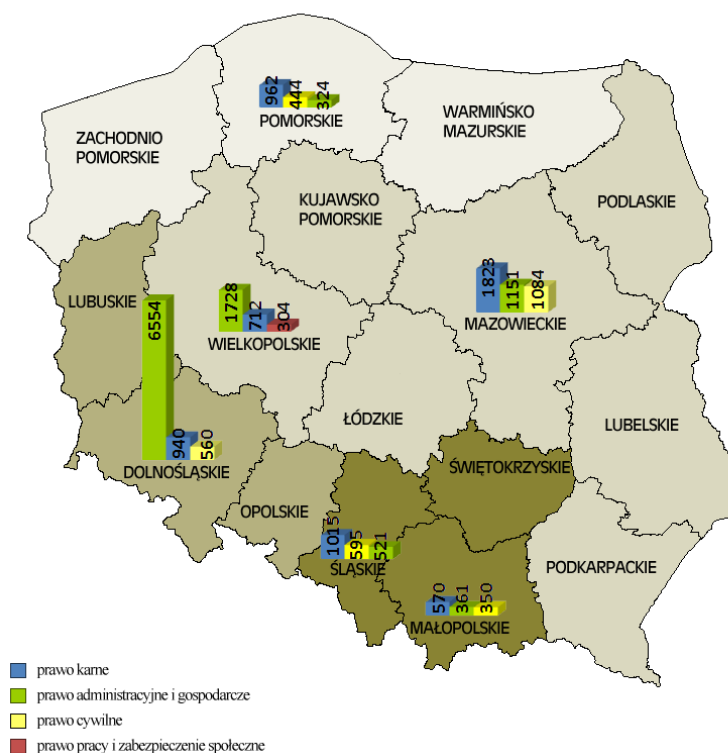


¹⁰¹⁹ Stan na dzień 31 grudnia 2013 r.

Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw w 2013 r.



Wiodące problematyki spraw nowych, w województwach, z których był największy wpływ w 2013 r.

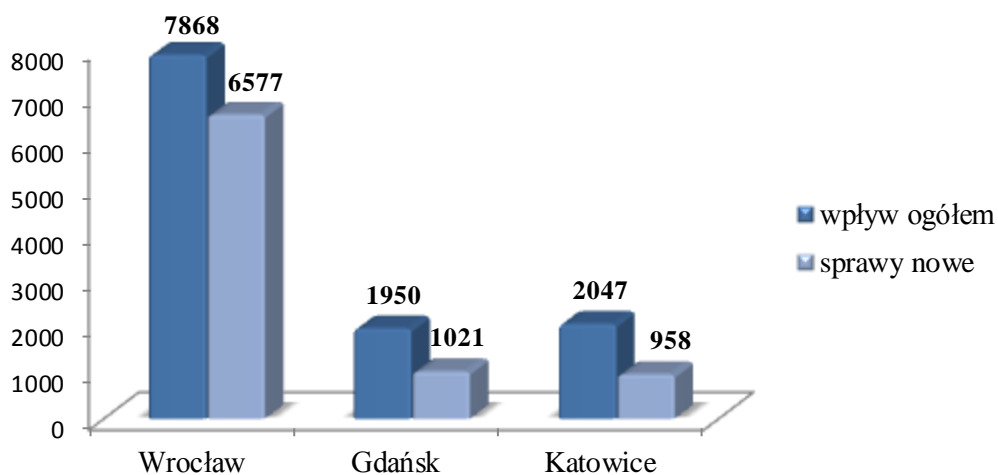


Biura Pełnomocników Terenowych



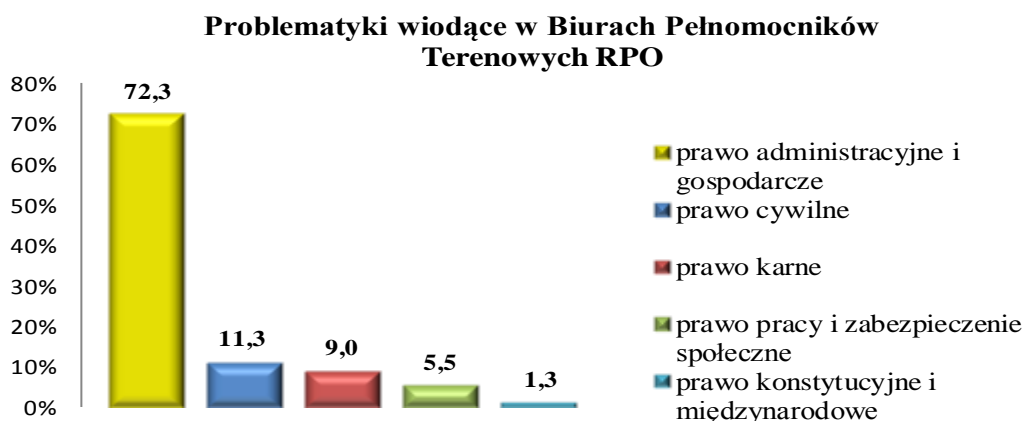
- Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu powołane 2 sierpnia 2004 r.
- Biuro Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku powołane 16 maja 2005 r.
- Biuro Pełnomocnika Terenowego w Katowicach powołane 14 września 2007 r..
- Biuro RPO w Warszawie

Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



Największy wpływ nowych wniosków w Biurach Pełnomocników Terenowych dotyczył spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo administracyjne i gospodarcze	6184	72,3
prawo cywilne	963	11,3
prawo karne	771	9,0
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	468	5,5
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	108	1,3

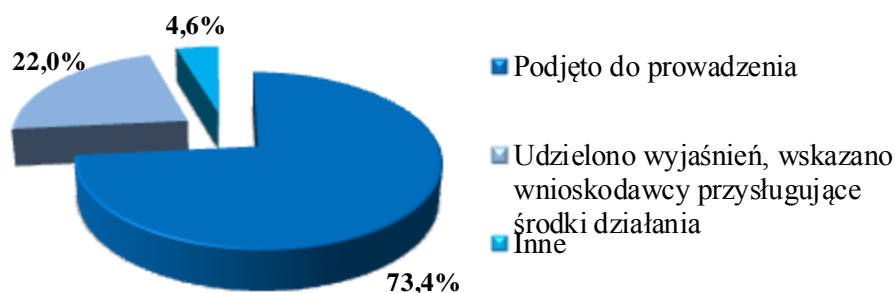


W okresie objętym Informacją w Biurach Pełnomocników Terenowych rozpatrzono 8872 sprawy, w tym:

Sposób rozpatrzenia	Liczba	%
– podjęto do prowadzenia	6511	73,4
– udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1954	22,0
– przekazano wniosek wg właściwości	52	0,6
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	52	0,6
– nie podjęto*	303	3,4

* Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

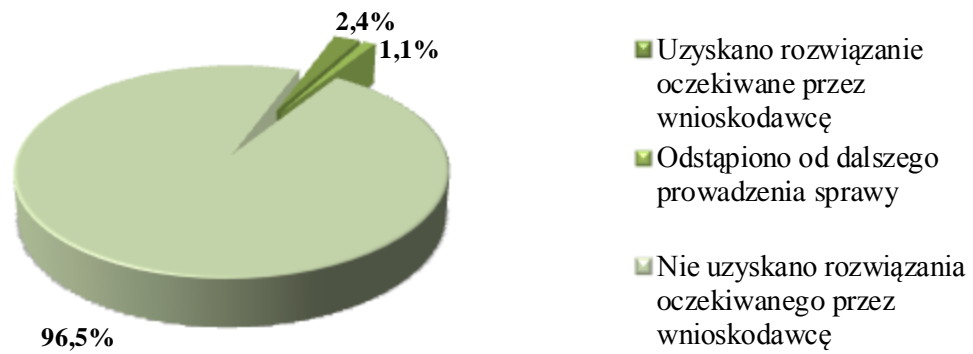
Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO



W Biurach Pełnomocników Terenowych RPO zakończono postępowanie w 6500 sprawach podjętych w 2013 r. i w latach poprzednich.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	156	2,4
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	129	2,0
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	27	0,4
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	72	1,1
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	50	0,8
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	22	0,3
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	6272	96,5
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	606	9,3
		Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	5620	86,5
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	46	0,7
Razem			6500	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-704986-I/12 z 03.01.2013 r.** - wystąpienie do Głównego Inspektora Pracy w sprawie stosowania w ramach realizacji zadań Państwowej Inspekcji Pracy przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.
2. **RPO-604478-I/08 z 03.01.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie równego dostępu do edukacji osób z niepełnosprawnościami.
3. **RPO-673128-I/11 z 03.01.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie polityki uwzględniającej potrzeby starzejącego się społeczeństwa.
4. **RPO-666658-I/11 z 03.01.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie działań podejmowanych na rzecz przeciwdziałania przemocy motywowanej rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością.
5. **RPO-543260-II/06 z 15.01.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku dostępu osoby zatrzymanej do pomocy prawnej z urzędu.
6. **RPO-710680-I/12 z 16.01.2013 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie przestępstw popełnianych za pośrednictwem Internetu, związanych z naruszeniem dóbr osobistych użytkowników sieci.
7. **RPO-722339-III/13 z 21.01.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie projektowanych zmian przepisów dotyczących urlopów macierzyńskich.
8. **RPO-715848-I/12 z 21.01.2013 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie zapewnienia

dostępności programów telewizyjnych dla osób niepełnosprawnych z dysfunkcją narządu wzroku i słuchu.

9. **RPO-663026-XVIII/10 z 23.01.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego dotyczącego organu właściwego do podjęcia ewentualnych prac nad nowelizacją przepisów regulujących zasady przewozu sprawców czynów zabronionych pomiędzy zakładami psychiatrycznymi i zakładami leczenia odwykowego przeznaczonymi do wykonywania środków zabezpieczających.
10. **RPO-661550-V/10 z 24.01.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zagadnień związanych z orzecznictwem o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.
11. **RPO-669410-III/11 z 07.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie opóźnień w wypłacie przez ZUS emerytur osobom objętym zakresem podmiotowym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przepisów zawieszających prawo do emerytury z powodu kontynuowania zatrudnienia osobom, które nabyły to prawo w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r.
12. **RPO-717638-I/12 z 12.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, do wiadomości Ministra Finansów, w sprawie równego dostępu osób z niepełnosprawnością do powszechnego szkolnictwa wyższego, w kontekście zmian przepisów dotyczących przyznawania dotacji dla uczelni publicznych na kształcenie studentów niepełnosprawnych.
13. **RPO-724667-V/13 z 12.02.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie nierespektowania przez niektóre przychodnie ustawowych uprawnień inwalidów wojennych i wojskowych oraz kombatantów w zakresie korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej.
14. **RPO-669980-II/11 z 13.02.2013 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie praktyki polegającej na wyłączeniu możliwości wnoszenia zażalenia na zarządzenie prokuratora o odmowie wydania

uwierzytelnionego odpisu orzeczenia w postępowaniu przygotowawczym.

15. **RPO-722383-II/13 z 13.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie oceny stosowania nowych rozwiązań prawnych w zakresie zastępczej kary pozbawienia wolności za nieuiszczoną grzywnę.
16. **RPO-637707-I/10 z 14.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie zapewnienia pełniejszej ochrony prawnej osobom ubiegającym się o dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
17. **RPO-707583-I/12 z 14.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych, do wiadomości Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Dialogu Międzynarodowego, w sprawie działań podejmowanych w celu zwalczania przestępstw motywowanych rasizmem, ksenofobią i nietolerancją.
18. **RPO-682905-II/11 z 20.02.2013 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zapewnienia osobom odbywającym karę pozbawienia wolności w celach jednoosobowych właściwych warunków korzystania z urządzeń sanitarnych.
19. **RPO-724528-I/13 z 22.02.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji w sprawie obowiązku udostępnienia tekstu Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych w formie odpowiedniej dla osób z niepełnosprawnościami.
20. **RPO-723180-III/13 z 06.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zmienionych zasad ustalania wysokości emerytury przyznawanej osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., pobierającym dotychczas tzw. wcześniejszą emeryturę.
21. **RPO-723319-III/13 z 06.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zmiany warunków nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego.
22. **RPO-563259-V/07 z 07.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zlecenia zaopatrzenia ubezpieczonych w wyroby medyczne.

23. **RPO-720364-V/12 z 11.03.2013 r.** - wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie wątpliwości dotyczących konstytucyjności przepisu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądowoadministracyjnych.
24. **RPO-687675-IV/11 z 18.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stosowania instytucji wyłączenia sędziego w cywilnym postępowaniu egzekucyjnym.
25. **RPO-715580-V/12 z 21.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie nowych egzaminów na prawo jazdy.
26. **RPO-710608-V/12 z 21.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie trudnej sytuacji finansowej instytutów medycznych.
27. **RPO-726654-V/13 z 21.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie utrudnień w dostępie do pediatrycznej opieki zdrowotnej.
28. **RPO-690709-II/11 z 22.03.2013 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie postępowania z osobami nietrzeźwymi w policyjnych pomieszczeniach dla osób zatrzymanych.
29. **RPO-700317-II/12 z 25.03.2013 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie wykonywania kary pozbawienia wolności z poszanowaniem godności skazanych.
30. **RPO-701427-VII/12 z 26.03.2013 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zasad przeprowadzania widzeń w zakładach karnych i aresztach śledczych.
31. **RPO-719142-III/12 z 27.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie zasad udzielania zwolnień od zajęć służbowych żołnierzom oddającym honorowo krew.
32. **RPO-716802-I/12 z 02.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji, do wiadomości Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, w sprawie reformy systemu ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej.

33. **RPO-722995-I/13 z 02.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie kryteriów wyboru podręczników w szkołach publicznych.
34. **RPO-692697-I/12 z 04.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stosowania środków kontroli osób wchodzących na teren sądu.
35. **RPO-551982-V/07 z 08.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie opóźnień w publikacji umów o unikaniu podwójnego opodatkowania.
36. **RPO-722944-III/13 z 09.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie zapewnienia warunków do sprawnego przeprowadzania przez funkcjonariuszy Policji działań antyterrorystycznych.
37. **RPO-728848-V/13 z 09.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie ochrony praw pacjentów.
38. **RPO-723502-V/13 z 11.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie niejednolitej praktyki pobierania dodatkowych opłat za egzamin na prawo jazdy.
39. **RPO-724484-V/13 z 12.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie podatku od sprzedaży nieruchomości po śmierci małżonka.
40. **RPO-690730-V/11 z 12.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie opieki zdrowotnej dla osób starszych.
41. **RPO-716232-I/12 z 17.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie uwzględnienia praw osób niepełnosprawnych przy programowaniu funduszy UE.
42. **RPO-719226-I/12 z 17.04.2013 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie składu Polskiej Rady Języka Migowego.
43. **RPO-696493-II/12 z 19.04.2013 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie monitoringu zachowania osób pozbawionych wolności.

44. **RPO-702048-II/12 z 19.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ograniczeń palenia tytoniu w zakładach karnych.
45. **RPO-695930-V/12 z 23.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wymogu uzyskania zgody na podjęcie leczenia za granicą.
46. **RPO-704289-V/12 z 24.04.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie postanowień umów mogących naruszać prawa konsumentów.
47. **RPO-723348-V/13 z 25.04.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie niewłaściwych praktyk stosowanych przez banki.
48. **RPO-725408-I/13 z 26.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dostępu do placówek oświatowych prowadzących naukę w języku polskim dla Polaków czasowo przebywających za granicą.
49. **RPO-726595-XVIII/13 z 06.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie sprzedaży elektronicznych papierosów osobom nieletnim.
50. **RPO-726328-I/13 z 09.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przetwarzania danych o osobach uzależnionych od narkotyków.
51. **RPO-715457-I/12 z 15.05.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.
52. **RPO-716820-I/12 z 20.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie zasad uczestnictwa w programie „Diamentowy Grant”.
53. **RPO-715373-V/12 z 21.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie udzielania interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego.
54. **RPO-731009-V/13 z 21.05.2013 r.** - wystąpienie do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawie terminów składania do sądu wniosków o przedłużenie pobytu cudzoziemców w ośrodku strzeżonym.

55. **RPO-695071-IV/12 z 23.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wysokich kosztów lustracji spółdzielni mieszkaniowych.
56. **RPO-678032-V/11 z 28.05.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie korzystania z usług bankowych przez osoby z niepełnosprawnością.
57. **RPO-693315-I/12 z 03.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie nieudostępniania danych o recenzentach i ekspertach oceniających wnioski o przyznanie środków finansowych na naukę.
58. **RPO-666658-I/11 z 03.06.2013 r.** - wystąpienie do Wojewody Podlaskiego w sprawie incydentów o charakterze rasistowskim.
59. **RPO-729369-III/13 z 12.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie zróżnicowanych okresów pozostawania w dyspozycji przełożonego policjantów zwalnianych i odwoływanych ze stanowiska.
60. **RPO-735858-III/13 z 13.06.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie trudności w uzyskaniu przez płatników zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek.
61. **RPO-667500-V/11 z 13.06.2013 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP w sprawie ubiegłorocznej abolicji dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie.
62. **RPO-722766-II/13 z 14.06.2013 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie ujednoczenia procedury stosowanej przez Policję w sytuacji założenia przez podmiot prywatny blokady na koła pojazdu zaparkowanego poza drogą publiczną.
63. **RPO-734684-I/13 z 16.06.2013 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania w sprawie edukacji osób głuchych.
64. **RPO-734960-III/13 z 16.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyznania Sybirakom statusu osoby represjonowanej.

- 65. RPO-714670-I/12 z 17.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej młodym rolnikom.
- 66. RPO-722169-V/13 z 24.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa w sprawie realizacji uprawnień pracowników do posiadania przedstawicieli w radzie nadzorczej spółki.
- 67. RPO-729424-I/13 z 24.06.2013 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Polskiej Komisji Akredytacyjnej w sprawie uwzględniania w przeprowadzanych kontrolach warunków studiowania osób z niepełnosprawnością.
- 68. RPO-716232-I/12 z 26.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie uwzględnienia edukacji antydyskryminacyjnej przy programowaniu funduszy UE.
- 69. RPO-666658-I/11 z 26.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie działań podejmowanych przeciwko aktom ksenofobii i rasizmowi w województwie podlaskim.
- 70. RPO-733564-I/13 z 01.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie umożliwienia osobom niepełnosprawnym uczestnictwa, na równych zasadach z innymi obywatelami, w zajęciach sportowych.
- 71. RPO-735861-I/13 z 01.07.2013 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie systemu dofinansowania szkoleń polskiego języka migowego.
- 72. RPO-738662-I/13 z 03.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie zapewnienia obywatelom polskim właściwego stopnia ochrony prywatności w Internecie.
- 73. RPO-601727-I/08 z 03.07.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.
- 74. RPO-696493-II/12 z 03.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie monitoringu zachowania osób pozbawionych wolności.

75. **RPO-717886-III/12 z 08.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku uprawnień żołnierzy do zabezpieczenia społecznego w razie choroby powodującej niezdolność do pracy w okresie przypadającym po wygaśnięciu kontraktu.
76. **RPO-736362-II/13 z 11.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie podmiotów uprawnionych do dokonywania zmian harmonogramu wykonywania kary w systemie dozoru elektronicznego.
77. **RPO-740441-V/13 z 16.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie zróżnicowanej sytuacji prawnej wierzycieli na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.
78. **RPO-732587-V/13 z 17.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych odsetek za opóźnienie w wykonaniu zobowiązania pieniężnego.
79. **RPO-709567-I/12 z 18.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie procedury załatwiania spraw paszportowych w polskich placówkach konsularnych w Wielkiej Brytanii.
80. **RPO-690709-II/11 z 18.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie praktyki umieszczania osób nietrzeźwych w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych w jednostkach organizacyjnych Policji.
81. **RPO-701317-VII/12 z 29.07.2013 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie informowania osób pozbawionych wolności o ich prawach i obowiązkach.
82. **RPO-723878-V/13 z 29.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie zasad prowadzenia egzekucji z rachunku bankowego.
83. **RPO-678652-V/11 z 30.07.2013 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie umorzenia lub rozłożenia na raty zaległości w płatności opłat abonamentowych.
84. **RPO-678652-V/11 z 31.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie formularza zwolnienia z opłaty abonamentowej rtv, stosowanego przez Poczta Polska.

- 85. RPO-674861-V/11 z 02.08.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie stosowania zwolnień od podatku VAT dla usług z zakresu opieki medycznej.
- 86. RPO-745219-V/13 z 02.08.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie braku stabilności i przejrzystości przepisów prawa podatkowego.
- 87. RPO-743972-I/13 z 05.08.2013 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w sprawie dostosowania treści publikowanych w serwisach internetowych Ministerstwa do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.
- 88. RPO-743567-V/13 z 08.08.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie przeprowadzania przedterminowych wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta.
- 89. RPO-716552-I/12 z 08.08.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej w sprawie trybu rejestracji oświadczeń lustracyjnych, w przypadku opóźnienia w przekazaniu oświadczenia przez zobowiązany organ.
- 90. RPO-692929-II/12 z 12.08.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie usprawnienia systemu kierowania skazanych do zakładów karnych położonych najbliżej miejsca zamieszkania ich rodzin.
- 91. RPO-740412-I/13 z 19.08.2013 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie dofinansowania usługi tłumacza migowego dla studentów niesłyszących.
- 92. RPO-735416-V/13 z 23.08.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie ujawniania przez biura informacji gospodarczej lub firmy windykacyjne informacji o zobowiązaniach przedawnionych.
- 93. RPO-733062-II/13 z 23.08.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie maksymalnego terminu postępowania mandatowego.
- 94. RPO-746061-I/13 z 23.08.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie korzystania z posług duszpasterskich przez pacjentów przebywających w hospicjach.

95. **RPO-667951-V/11 z 23.08.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie sądowego zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do leczenia odwykowego.
96. **RPO-747640-I/13 z 10.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sytuacji zwolnionych z pracy nauczycieli szkół publicznych.
97. **RPO-705741-I/12 z 10.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie problemu bezdomności.
98. **RPO-747595-I/13 z 10.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie reformy systemu opieki.
99. **RPO-736286-V/13 z 10.09.2013 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie niewydawania decyzji administracyjnych w przypadku odmowy dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.
100. **RPO-724720-IV/13 z 19.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wyraźnego określenia w ustawie przesłanek wydania wypisu aktu notarialnego osobie trzeciej.
101. **RPO-747923-III/13 z 23.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie usprawnienia systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.
102. **RPO-738662-I/13 z 23.09.2013 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie zapobiegania sytuacjom nieautoryzowanego przetwarzania danych osobowych polskich internautów.
103. **RPO-734022-II/13 z 25.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulacji umożliwiającej odstąpienie od wysłuchania skazanego lub jego obrońcy przed wydaniem postanowienia w przedmiocie zarządzenia wykonania zawieszony kary.
104. **RPO-723724-II/13 z 16.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie używania nieoznakowanych pojazdów służbowych przez Inspekcję Ruchu Drogowego podczas kontroli ruchu drogowego.

105. **RPO-715092-IV/12 z 21.10.2013 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie procedury rozpatrywania wniosków dotyczących ustalenia lub zaprzeczenia ojcostwa.
106. **RPO-727955-II/13 z 21.10.2013 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zapobiegania przypadkom umieszczania osadzonych z niepełnosprawnością fizyczną w warunkach przeludnienia.
107. **RPO-735653-V/13 z 23.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie limitowania świadczeń z zakresu leczenia chorób nowotworowych.
108. **RPO-750279-V/13 z 23.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wykluczenia społecznego osób z chorobami rzadkimi.
109. **RPO-750259-V/13 z 23.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie korzystania ze świadczeń zdrowotnych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.
110. **RPO-520361-II/05 z 25.10.2013 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie domniemanego przetrzymywania na terenie Polski obcokrajowców podejrzanych o terroryzm.
111. **RPO-747976-V/13 z 29.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie ograniczenia dostępu do pytań testowych z egzaminów medycznych.
112. **RPO-751137-I/13 z 31.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie dostępności brutalnych gier komputerowych dla dzieci i młodzieży.
113. **RPO-720990-I/12 z 04.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie wątpliwości dotyczących formy dokonywania niektórych czynności przez kierowników urzędów stanu cywilnego.
114. **RPO-747187-II/13 z 06.11.2013 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie przypadków przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji, związanych ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego.

- 115. RPO-740426-XVIII/13 z 06.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie zadań straży miejskiej w zakresie kontroli ruchu drogowego.
- 116. RPO-728151-I/13 z 07.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie obowiązujących w Polsce przepisów dotyczących uboju rytualnego.
- 117. RPO-749835-III/13 z 13.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zwolnienia od pracy z tytułu opieki nad dzieckiem.
- 118. RPO-744058-V/13 z 13.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie braku możliwości usunięcia na wniosek dłużnika wpisu zamieszczonego przez biuro informacji gospodarczej.
- 119. RPO-752976-III/13 z 15.11.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie rozszerzenia dotychczasowych zadań Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych o problematykę realizacji uprawnień weteranów działań poza granicami państwa.
- 120. RPO-753299-V/13 z 15.11.2013 r.** - wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie przeprowadzenia reformy prawa podatkowego.
- 121. RPO-601727-I/08 z 15.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach.
- 122. RPO-749808-III/13 z 18.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie przestrzegania praw obywatelskich i warunków służby żołnierzy w batalionie piechoty górskiej oraz pułku saperów.
- 123. RPO-748452-I/13 z 18.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie konsekwencji dla polskich podatników wynikających z przepisów prawa amerykańskiego nakazujących zbieranie danych o podatnikach za granicą.
- 124. RPO-640895-II/10 z 25.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie zasad konwojowania przez Policję osób pozbawionych wolności.

- 125. RPO-742891-VII/13 z 27.11.2013 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia w sprawie Raportu RPO z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2012.
- 126. RPO-748010-I/13 z 27.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie pobierania opłat za naukę i opiekę w publicznych przedszkolach.
- 127. RPO-738346-XX/13 z 28.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieinformowania przez organy Policji wezwanych świadków o przysługujących im uprawnieniach.
- 128. RPO-732409-V/13 z 02.12.2013 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w sprawie niemożności uzyskania przez osoby niepełnosprawne wsparcia finansowego na utrzymanie psów asystujących.
- 129. RPO-596533-V/08 z 02.12.2013 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie braku programu telewizji publicznej realizowanego w języku kaszubskim i poświęconego społeczności posługującej się tym językiem.
- 130. RPO-740736-II/13 z 03.12.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przepisów penalizujących manipulację instrumentami finansowymi.
- 131. RPO-752857-I/13 z 03.12.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu Spółki Telewizja Polska S.A. w sprawie niedostosowania przez telewizję publiczną do potrzeb osób niesłyszących lub słabosłyszących reportażu o wydarzeniu dotyczącym środowiska osób Głuchych.
- 132. RPO-742891-VII/13 z 05.12.2013 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w sprawie Raportu Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2012.
- 133. RPO-754522-I/13 z 10.12.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu Spółki Telewizja Polska S.A. w sprawie wyemitowania w głównym wydaniu „Wiadomości” TVP materiału, w którym nie zapewniono należytej ochrony tożsamości ofiary przestępstwa.

- 134. RPO-747187-II/13 z 16.12.2013 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie przypadków nadużywania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji.
- 135. RPO-749453-V/13 z 19.12.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie obowiązku przynależności zakładów ubezpieczeń do Polskiej Izby Ubezpieczeń.
- 136. RPO-712556-V/12 z 30.12.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie realizacji Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.
- 137. RPO-742891-VII/13 z 30.12.2013 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji w sprawie dostępu osadzonych w jednostkach penitencjarnych do informacji publicznej.

B. Wnioski o podjęcie inicjatywy prawodawczej

- 1. RPO-706281-V/12 z 03.01.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wątpliwości dotyczących obowiązków wytwórców i autoryzowanych przedstawicieli wynikających z wprowadzenia wyrobu medycznego do obrotu.
- 2. RPO-714198-II/12 z 03.01.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie postulatu umieszczenia na druku mandatu karnego pouczenia o możliwości zaskarżenia przyjętego mandatu karnego do sądu.
- 3. RPO-691806-V/11 z 04.01.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie kar administracyjnych za brak uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych.
- 4. RPO-706564-IV/12 z 11.01.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wadliwie ukształtowanych przepisów dotyczących ograniczeń egzekucji świadczeń pieniężnych w sprawach cywilnych.

5. **RPO-690158-III/11 z 16.01.2013 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie stanu prac legislacyjnych związanych z wnioskowanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich zmianami w niektórych ustawach regulujących problemy zatrudnienia.
6. **RPO-625338-I/09 z 21.01.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego sposobu uregulowania postępowania dyscyplinarnego w ustawie Prawo łowieckie.
7. **RPO-717429-V/12 z 28.01.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie konieczności opracowania regulacji dotyczącej tzw. hipoteki odwróconej.
8. **RPO-690777-IV/11 z 28.01.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad doręczania pism sądowych w sprawach cywilnych.
9. **RPO-722886-V/13 z 29.01.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie problemów związanych z coraz powszechniejszym stosowaniem kar pieniężnych przez organy administracji publicznej.
10. **RPO-683517-V/11 z 14.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku nowej ustawy o wykonywaniu zawodu psychologa.
11. **RPO-691996-IV/11 z 14.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie opinii wydawanych przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne.
12. **RPO-603017-II/08 z 14.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia jawności postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratorów.
13. **RPO-717405-V/12 z 14.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie ograniczania przywileju przyznanego zmotoryzowanym osobom niepełnosprawnym niestosowania się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju.

14. **RPO-696816-V/12 z 14.02.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w sprawie przepisów regulujących system dopłat do kosztu netto świadczenia usługi powszechnej przez przedsiębiorcę wyznaczonego na rynku telekomunikacyjnym.
15. **RPO-715153-V/12 z 18.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie braku możliwości skorzystania przez wiernych niektórych wyznań z ulgi podatkowej na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą.
16. **RPO-712911-IV/12 z 18.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu realizacji obowiązków informacyjnych sądu, przewidzianych w Kodeksie postępowania cywilnego.
17. **RPO-713802-V/12 z 18.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie braku podstaw prawnych do zobowiązania szpitala wpisanego na listę podmiotów uprawnionych do prowadzenia staży podyplomowych, do zawarcia umowy z lekarzem skierowanym do odbycia stażu przez okręgową radę lekarską.
18. **RPO-715421-II/12 z 21.02.2013 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie przepisu Zarządzenia Komendanta Głównego Policji dotyczącego odstąpienia od doprowadzenia do aresztu śledczego w celu odbycia zastępczej kary pozbawienia wolności osoby zatrzymanej, mającej na wyłącznym utrzymaniu dziecko do lat 18.
19. **RPO-709471-I/12 z 22.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej, do wiadomości Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, w sprawie systemu informacji oświatowej.
20. **RPO-711438-I/12 z 22.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad wynagradzania biegłych sądowych.
21. **RPO-695861-I/12 z 22.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie danych umieszczanych na wokandach sądowych.
22. **RPO-681171-II/11 z 22.02.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stanu przestrzegania praw „osadzonych niebezpiecznych”.

23. **RPO-702353-IV/12 z 04.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ustawowego ograniczenia dziedziczenia roszczenia o zachowek.
24. **RPO-704452-II/12 z 04.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przepisów dotyczących kary umieszczenia w celi izolacyjnej.
25. **RPO-725537-III/13 z 06.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie regulacji zawartej w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i członków ich rodzin, nieprzewidującej możliwości wypłaty świadczenia emerytalnego za okresy wsteczne w warunkach, gdy emerytura nie mogła być doręczona z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego.
26. **RPO-726171-V/13 z 06.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uregulowań dotyczących wykonywania środków zabezpieczających związanych z umieszczeniem w zamkniętym zakładzie leczniczym.
27. **RPO-582015-V/08 z 06.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie procedury potwierdzania skierowań na leczenie uzdrowiskowe.
28. **RPO-716190-IV/12 z 11.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie braku odrębnego uregulowania kwestii odległości wież elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych.
29. **RPO-673013-V/11 z 12.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie sytuacji podatkowej spadkobierców papierów wartościowych i udziałów w spółkach kapitałowych.
30. **RPO-647548-I/10 z 12.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych, do wiadomości Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, w sprawie braku odpowiednich przepisów regulujących kwestię stosowania monitoringu wizyjnego.
31. **RPO-703974-IV/12 z 13.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie systemu przyznawania i wypłaty dodatków mieszkaniowych.

32. **RPO-677932-IV/11 z 21.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie braku regulacji prawnej umożliwiającej zwolnienie stron postępowania cywilnego od kosztów przeprowadzonej mediacji.
33. **RPO-712795-I/12 z 21.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa w sprawie działań na rzecz wyrównywania szans kobiet na rynku pracy.
34. **RPO-537470-IV/06 z 21.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kwestii związanych z postępowaniem egzekucyjnym.
35. **RPO-678199-IV/11 z 21.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kontaktów osoby ubezwłasnowolnionej z rodziną bądź innymi osobami bliskimi.
36. **RPO-727680-III/13 z 26.03.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie prawa osób prowadzących gospodarstwo rolne do świadczenia pielęgnacyjnego.
37. **RPO-710112-III/12 z 02.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie systemu opieki nad dzieckiem pozbawionym pieczy rodziców.
38. **RPO-699508-I/12 z 02.04.2013 r.** - wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie przepisów regulujących obowiązek składania oświadczeń majątkowych.
39. **RPO-568853-IV/07 z 04.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania pozwolenia wodnoprawnego.
40. **RPO-727838-III/13 z 04.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich i psychologicznych pracowników ochrony.
41. **RPO-723715-V/13 z 05.04.2013 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w sprawie obowiązku zapewnienia przez osoby niepełnosprawne, na potrzeby przeprowadzenia egzaminu na prawo jazdy, obecności tłumacza języka migowego.

42. **RPO-667915-I/11 z 05.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia, do wiadomości Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, w sprawie systemu informacji zdrowotnej.
43. **RPO-543340-III/06 z 09.04.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych, uregulowanych w pragmatykach pracowniczych.
44. **RPO-712621-III/12 z 09.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji.
45. **RPO-722130-V/13 z 12.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki.
46. **RPO-660929-I/10 z 17.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie prawnej zmiany płci metrykalnej.
47. **RPO-681257-V/11 z 19.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie ochrony praw procesowych osób z zaburzeniami psychicznymi.
48. **RPO-702196-II/12 z 22.04.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wypełniania druku potwierdzenia nadania korespondencji urzędowej przez osoby pozbawione wolności.
49. **RPO-529615-IV/06 z 23.04.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ochrony lokatorów przed „eksmisją na bruk”.
50. **RPO-727124-IV/13 z 06.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie braku uprawnienia do lokalu socjalnego osób zajmujących mieszkania nienależące do publicznego zasobu mieszkaniowego.
51. **RPO-710971-III/12 z 09.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie usuwania statków i innych obiektów pływających prowadzonych przez osoby nietrzeźwe.
52. **RPO-728506-V/13 z 20.05.2013 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie wymogu składania podpisu przy odbiorze przesyłek pocztowych.

53. **RPO-727227-V/13 z 21.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie opodatkowania osób, którym bank umorzył należności kredytowe.
54. **RPO-717429-V/12 z 22.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie tzw. hipoteki odwróconej.
55. **RPO-720157-V/12 z 22.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie stosowania przepisów Prawa o ruchu drogowym przez organy rejestrujące pojazdy sprowadzane z państw Unii Europejskiej.
56. **RPO-481256-IV/04 z 23.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie bezpłatnej pomocy prawnej.
57. **RPO-725428-III/13 z 24.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zobowiązania najbliższych członków rodziny mieszkańca domu pomocy społecznej do wnoszenia opłat.
58. **RPO-723912-V/13 z 28.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie braku przepisów regulujących procedurę uzupełnienia przez podatnika formularza aktualizacyjnego NIP.
59. **RPO-632772-XVIII/09 z 29.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie ograniczeń czasowych wznowienia postępowania dyscyplinarnego wobec policjanta.
60. **RPO-735419-V/13 z 03.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie indywidualnych interpretacji podatkowych.
61. **RPO-617053-I/09 z 05.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku kompleksowej ustawy o biegłych sądowych.
62. **RPO-679319-I/11 z 06.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zróżnicowania uprawnień radców prawnych do dodatkowego wynagrodzenia w zależności od statusu pracodawcy.
63. **RPO-704986-I/12 z 13.06.2013 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w sprawie braku wyraźnych uprawnień kontrolnych Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie ochrony prawnej przed dyskryminacją osób pracujących na podstawie umowy cywilnoprawnej.

64. **RPO-709791-II/12 z 13.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kontaktowania się osób pozbawionych wolności z pełnomocnikiem niebędącym radcą prawnym lub adwokatem.
65. **RPO-491365-I/04 z 16.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie prac nad projektem ustawy o konsulach i urzędach konsularnych.
66. **RPO-691806-V/11 z 19.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu viaTOLL.
67. **RPO-696816-V/12 z 24.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie uregulowań dotyczących systemu dopłat do kosztu netto świadczenia usługi powszechnej przez przedsiębiorcę wyznaczonego na rynku telekomunikacyjnym.
68. **RPO-654450-I/10 z 24.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie przeprowadzania naboru do przedszkoli i szkół.
69. **RPO-714459-II/12 z 24.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przedłużania pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich.
70. **RPO-638035-I/09 z 26.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie implementacji postanowień Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych.
71. **RPO-706424-I/12 z 26.06.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia sprawnego funkcjonowania instytucji lekarzy sądowych.
72. **RPO-726626-III/13 z 10.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku przepisów określających zasady ustalania stopnia uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy Służby Więziennej.
73. **RPO-731673-XVIII/13 z 15.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nierównego traktowania osób, które ukończyły aplikację sędziowską i referendarską na poprzednio obowiązujących zasadach.

- 74. RPO-732443-V/13 z 17.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przychodów uzyskiwanych z tytułu umowy o dożywocie.
- 75. RPO-663326-II/10 z 18.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie sytuacji prawnej osób, wobec których sąd uchylił tajemnicę bankową na wniosek CBA.
- 76. RPO-715848-I/12 z 22.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury w sprawie dostępności programów telewizyjnych dla osób z niepełnosprawnościami.
- 77. RPO-589886-IV/08 z 23.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zaskarżania czynności komornika przez osoby trzecie.
- 78. RPO-739306-II/13 z 23.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stosowania środka przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek na polecenie sądu lub prokuratora.
- 79. RPO-728520-IV/13 z 24.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie dostosowywania obiektów budowlanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością.
- 80. RPO-726315-I/13 z 26.07.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie uregulowań zawartych w ustawie - Prawo łowieckie.
- 81. RPO-726559-I/13 z 05.08.2013 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie braku w Regulaminie Sejmu RP regulacji dotyczących terminu rozpatrzenia wniosku o uchylenie immunitetu.
- 82. RPO-721137-IV/12 z 05.08.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie problemów osób, które nabyły od Skarbu Państwa lub gminy mieszkania z bonifikatą.
- 83. RPO-651625-II/10 z 13.08.2013 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie stosowania przez Policję środków przymusu bezpośredniego w sytuacji, gdy oskarżony lub osoba podejrzana odmówi poddania się obowiązkowym badaniom lub czynnościom.

84. **RPO-695870-VII/12 z 19.08.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zatrudniania osób pozbawionych wolności.
85. **RPO-735965-IV/13 z 26.08.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zabezpieczenia praw niepełnosprawnych dłużników w toku egzekucji sądowej.
86. **RPO-718235-I/12 z 27.08.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie ustawowej definicji „młodego naukowca”.
87. **RPO-682110-II/11 z 27.08.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia odpowiedniej pomocy pokrzywdzonym w wypadkach komunikacyjnych i ich rodzinom.
88. **RPO-636397-IV/09 z 02.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie funkcjonowania ekranów reklamowych na zewnątrz budynków lub w ich otoczeniu.
89. **RPO-638794-XVIII/10 z 06.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie uznania terminu za zachowany w przypadku nadania pisma przez osobę przebywającą za granicą.
90. **RPO-732697-V/13 z 09.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie opóźnień w realizacji upoważnień zawartych w ustawie - Prawo lotnicze.
91. **RPO-727206-I/13 z 10.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przepisów dotyczących wpisu na listę doradców rolniczych.
92. **RPO-743161-I/13 z 10.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie uprawnień związków sportowych w postępowaniach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej.
93. **RPO-738223-I/13 z 10.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie umożliwienia pobierania stypendium specjalnego przez osoby z niepełnosprawnościami studiujące na drugim kierunku studiów.
94. **RPO-737924-I/13 z 10.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie problemów środowiska ławników.

95. **RPO-735779-III/13 z 19.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie umożliwienia rolnikom pozostania w ubezpieczeniu rolniczym w przypadku zawierania przez nich krótkotrwałych umów zlecenia.
96. **RPO-717541-IV/12 z 19.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie postępowania dotyczącego aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu.
97. **RPO-740764-V/13 z 23.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie publicznego udostępniania informacji o zobowiązaniach spornych.
98. **RPO-737388-I/13 z 24.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie wymogów odnoszących się do kandydatów na stanowisko dyrektora szkoły publicznej.
99. **RPO-735404-I/13 z 24.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie umożliwienia dochodzenia na drodze sądowej prawa do nabycia członkostwa w kole łowieckim.
100. **RPO-740285-I/13 z 25.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nowych zasad przystępowania do egzaminu radcowskiego lub adwokackiego, naruszających zasadę ochrony praw nabytych.
101. **RPO-730169-IV/13 z 26.09.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ułatwienia dochodzenia odszkodowań osobom represjonowanym w okresie stanu wojennego.
102. **RPO-748225-III/13 z 01.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy w związku z rozpoznawaniem spraw dotyczących wniosków o umieszczenie w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.
103. **RPO-748842-I/13 z 02.10.2013 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odrębnych obwodów głosowania.

104. **RPO-691354-IV/11 z 02.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie procedury uzgadniania warunków realizacji inwestycji w kwestii oceny oddziaływania na środowisko.
105. **RPO-749843-V/13 z 04.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie pomocy osobom poszkodowanym, niemającym ubezpieczenia zdrowotnego, w realizacji prawa do opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.
106. **RPO-720771-XVIII/12 z 07.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie sporządzania odpisów i kserokopii akt prokuratorskich w przypadku złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia bądź umorzeniu postępowania przygotowawczego.
107. **RPO-739911-V/13 z 08.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie niewykonania upoważnienia zawartego w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego.
108. **RPO-747855-IV/13 z 09.10.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie problemów z obrotem lokalami, do których przysługuje prawo spółdzielcze własnościowe.
109. **RPO-703016-V/12 z 09.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie opóźnień w zapewnieniu faktycznego dostępu do leczenia lekami objętymi refundacją.
110. **RPO-728554-III/13 z 14.10.2013 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kontroli placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i osobom w podeszłym wieku.
111. **RPO-706860-IV/12 z 15.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie procedury dokonywania wpisów do gminnej ewidencji zabytków.
112. **RPO-750677-IV/13 z 15.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie przepisów regulujących uprawnienia właścicieli nieruchomości w przypadkach przeznaczenia tych gruntów pod drogi publiczne.
113. **RPO-734213-IV/13 z 15.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie

niejednolitego stosowania przez wojewodów przepisów dotyczących bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

- 114. RPO-706763-V/12 z 16.10.2013 r.** - wystąpienie do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w sprawie umożliwienia wszystkim wstępnym reprezentowania strony postępowania przed sądem.
- 115. RPO-578571-I/08 z 16.10.2013 r.** - wystąpienie do Rzecznika Praw Pacjenta w sprawie procedury wniesienia sprzeciwu wobec opinii lub orzeczenia lekarza.
- 116. RPO-730914-III/13 z 18.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny służby w Policji.
- 117. RPO-739943-V/13 z 21.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie obowiązku zapewnienia dostępu do nieruchomości przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.
- 118. RPO-683319-IV/11 z 21.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie instytucji legalizacji samowoli budowlanej.
- 119. RPO-746952-V/13 z 21.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie zasad ustalania wysokości przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.
- 120. RPO-711328-III/12 z 21.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie odpłatności za pobyt dziecka w pieczy zastępczej za okres przebywania poza placówką.
- 121. RPO-749972-V/13 z 21.10.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie wspólnego wyjazdu osób bliskich na leczenie uzdrowiskowe.
- 122. RPO-739109-III/13 z 28.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku uprawnień kandydatów na rodziców zastępczych do świadczeń rodzinnych.

123. **RPO-720550-V/12 z 29.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie wykonywania obowiązków egzekucyjnych przez banki.
124. **RPO-689900-IV/11 z 30.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie niespójnych regulacji prawnych dotyczących przekształcania praw do lokali mieszkalnych wybudowanych z udziałem środków z kredytów preferencyjnych.
125. **RPO-726328-I/13 z 31.10.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przetwarzania danych o osobach uzależnionych od narkotyków.
126. **RPO-729759-IV/13 z 12.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ochrony przed bezdomnością osób eksmitowanych.
127. **RPO-752372-IV/13 z 18.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przepisów dotyczących określania minimalnych stawek za czynności adwokackie i czynności radców prawnych.
128. **RPO-738421-VII/13 z 18.11.2013 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie opieki nad osobami nietrzeźwymi w policyjnych pomieszczeniach dla osób zatrzymanych.
129. **RPO-748842-I/13 z 20.11.2013 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w sprawie funkcjonowania odrębnych obwodów głosowania.
130. **RPO-747033-II/13 z 20.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie obciążenia oskarżyciela posiłkowego kosztami procesu w razie umorzenia postępowania z powodu przedawnienia karalności wykroczenia.
131. **RPO-716813-XVIII/12 z 21.11.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie bezpieczeństwa imprez masowych.
132. **RPO-746426-I/13 z 03.12.2013 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie instytucji wysłuchania publicznego.
133. **RPO-705945-I/12 z 05.12.2013 r.** - wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

134. **RPO-739729-IV/13 z 11.12.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie opłat ponoszonych przez spółdzielnie mieszkaniowe w związku z procesem przeniesienia własności lokali wybudowanych z udziałem preferencyjnego kredytu.
135. **RPO-744194-II/13 z 11.12.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie przystosowania jednostek penitencjarnych do potrzeb osób niepełnosprawnych.
136. **RPO-707225-I/12 z 12.12.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zagwarantowania równych szans osobom z niepełnosprawnościami przy zdawaniu egzaminów wstępnych na aplikację oraz prawniczych egzaminów zawodowych.
137. **RPO-691690-III/11 z 16.12.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie konieczności zmiany rozporządzenia zawierającego wykaz chorób powodujących całkowitą niezdolność do służby w Policji i Państwowej Straży Pożarnej.
138. **RPO-751322-I/13 z 20.12.2013 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju w sprawie wprowadzenia obowiązku umieszczania na kartach parkingowych dla osób niepełnosprawnych tłumaczenia wszystkich zwrotów w języku angielskim.
139. **RPO-739055-I/13 z 20.12.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie konieczności wydania rozporządzenia do znowelizowanej ustawy o dostępie do informacji publicznej.
140. **RPO-712795-I/12 z 30.12.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa w sprawie działań wspierających odpowiedni udział kobiet w procesach decyzyjnych i zarządzaniu przedsiębiorstwami.
141. **RPO-657989-XX/10 z 30.12.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie braku jednoznacznych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących możliwość odtwarzania akt administracyjnych.

142. **RPO-715580-V/12 z 31.12.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju i Infrastruktury w sprawie oceny skutków regulacji ustawy o kierujących pojazdami.
143. **RPO-742891-VII/13 z 31.12.2013 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie uwag zawartych w „Raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2012”.

Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego
– art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO

a) Złożone w okresie 1.01.2013 r. – 31.12.2013 r.

- 1. RPO-713684-II/12 z 15.01.2013 r.** - w sprawie niezgodności z Konstytucją upoważnienia ustawowego zawartego w Prawie o ruchu drogowym, na podstawie którego Inspekcja Transportu Drogowego gromadzi, przetwarza, udostępnia i usuwa dane i obrazy pojazdów naruszających przepisy ruchu drogowego (sygn. akt K 2/13).
- 2. RPO-674986-IV/11 z 30.01.2013 r.** - w sprawie regulacji zawartej w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych, nakładającej na sąd obowiązek zawieszenia postępowania w przypadku skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zawisłej przed tym sądem, a także wówczas gdy inny sąd skierował pytanie prawne w analogicznej sprawie. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt U 1/13).
- 3. RPO-714908-I/12 z 04.03.2013 r.** - w sprawie przepisów ustawy - Prawo o zgromadzeniach (sygn. akt K 44/12).
- 4. RPO-728872-V/13 z 08.04.2013 r.** - w sprawie działalności gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (sygn. akt K 13/13).
- 5. RPO-700343-I/12 z 09.04.2013 r.** - w sprawie ograniczenia dostępu do dokumentów wytworzonych w ramach audytu (sygn. akt K 14/13).
- 6. RPO-729135-II/13 z 11.04.2013 r.** - w sprawie odpowiedzialności karnej związanej z naruszeniem praw autorskich (sygn. akt K 15/13).
- 7. RPO-688759-I/11 z 24.04.2013 r.** - w sprawie udziału władz publicznych w finansowaniu niepublicznych szkół wyższych.

- Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 10 grudnia 2013 r., sygn. akt K 16/13).
8. **RPO-722821-II/13 z 25.04.2013 r.** - w sprawie odpowiedzialności karnej za niezastosowanie się do polecenia wydanego na podstawie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej (sygn. akt K 17/13).
 9. **RPO-731092-II/13 z 17.05.2013 r.** - w sprawie braku należytych gwarancji prawa do obrony dla osoby zatrzymanej (sygn. akt K 19/13).
 10. **RPO-631655-II/09 z 03.06.2013 r.** - w sprawie braku regulacji prawnej umożliwiającej uchylenie prawomocnego mandatu karnego w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę prawną ukarania za wykroczenie w postępowaniu mandatowym (sygn. akt K 23/13).
 11. **RPO-669911-I/11 z 06.06.2013 r.** - w sprawie przetwarzania danych osobowych potencjalnych dawców szpiku (sygn. akt K 25/13).
 12. **RPO-723319-III/13 z 24.06.2013 r.** - w sprawie zmiany warunków nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. akt K 27/13).
 13. **RPO-691690-III/11 z 26.06.2013 r.** - w sprawie zwalniania ze służby w Policji i Państwowej Straży Pożarnej z powodu stwierdzenia zachorowania na przewlekłe zapalenie wątroby lub AIDS, bez względu na stan zdrowia. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 10 grudnia 2013 r., sygn. akt U 5/13).
 14. **RPO-722097-II/13 z 26.06.2013 r.** - w sprawie wykroczenia polegającego na demonstracyjnym okazywaniu w miejscu publicznym lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom (sygn. akt K 28/13).
 15. **RPO-740433-IV/13 z 16.07.2013 r.** - w sprawie terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych związanych z bezprawnym pozbawieniem wolności (sygn. akt K 32/13).

16. **RPO-667915-I/11 z 19.07.2013 r.** - w sprawie kompetencji Ministra Zdrowia do tworzenia na podstawie rozporządzenia rejestrów medycznych zawierających dane osobowe (sygn. akt K 33/13).
17. **RPO-724264-VII/13 z 22.07.2013 r.** - w sprawie systemu izolacji nieletnich ze względu na bezpieczeństwo i porządek w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich (sygn. akt U 7/13).
18. **RPO-677078-V/11 z 24.07.2013 r.** - w sprawie zasad i trybu wyboru kandydatów na członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa (sygn. akt U 8/13).
19. **RPO-722130-V/13 z 29.07.2013 r.** - w sprawie pobierania opłat za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki, jeżeli zmiana została spowodowana działaniami organów władzy publicznej (sygn. akt K 35/13).
20. **RPO-658549-V/10 z 14.08.2013 r.** - w sprawie obowiązku zapewnienia przez osoby niepełnosprawne, na potrzeby egzaminu na prawo jazdy, pojazdu przystosowanego do posiadanej niepełnosprawności (sygn. akt K 37/13).
21. **RPO-663459-V/10 z 11.09.2013 r.** - w sprawie podwójnych sankcji za uczestnictwo w grze hazardowej (sygn. akt K 40/13).
22. **RPO-726420-V/13 z 07.10.2013 r.** - w sprawie braku ustawowych kryteriów dotyczących uchwał rad gmin regulujących dni i godziny otwarcia placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i usługowych (sygn. akt K 44/13).
23. **RPO-683102-IV/11 z 21.10.2013 r.** - w sprawie ograniczeń możliwości uzyskania ekwiwalentu za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej (sygn. akt K 46/13).
24. **RPO-750252-IV/13 z 31.10.2013 r.** - w sprawie braku rekompensat dla właścicieli nieruchomości tzw. zamrożonych inwestycyjnie przez dawne plany zagospodarowania przestrzennego (sygn. akt K 50/13).
25. **RPO-742891-VII/13 z 15.11.2013 r.** - w sprawie braku możliwości telefonicznego porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą (sygn. akt K 54/13).

26. **RPO-712621-III/12 z 15.11.2013 r.** - w sprawie wydawania zaświadczeń potwierdzających pełnienie służby w warunkach uzasadniających podwyższenie podstawy wymiaru emerytury policyjnej (sygn. akt U 12/13).
27. **RPO-697281-I/12 z 06.12.2013 r.** - w sprawie różnic w stawce podatku od towarów i usług na publikacje drukowane bądź wydawane na dyskach oraz publikacje oferowane w formie cyfrowej (sygn. akt K 61/13).

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 1.01.2013 r. – 31.12.2013 r.

1. **RPO-628295-II/09 z 04.08.2010 r.** - w sprawie braku możliwości przywrócenia terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 18/10).
2. **RPO-631137-IV/09 z 07.12.2010 r.** - w sprawie tzw. postępowań regulacyjnych. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10).
3. **RPO-651625-II/10 z 16.05.2011 r.** - w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego w celu wyegzekwowania od oskarżonego obowiązku poddania się badaniom. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt U 2/11).
4. **RPO-483054-II/04 z 09.08.2011 r.** - w sprawie braku możliwości zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu oraz postanowienia sądu w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 30 października 2013 r., sygn. akt K 30/11).
5. **RPO-680024-II/11 z 27.04.2012 r.** - w sprawie Krajowego Systemu Informacji Policji. **Postępowanie umorzone** na skutek cofnięcia wniosku (postanowienie z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt K 20/12).

6. **RPO-669547-IV/11 z 12.07.2012 r.** - w sprawie ustalania opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt K 30/12).
7. **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. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 30 lipca 2013 r., sygn. akt U 5/12).
8. **RPO-699520-I/12 z 31.07.2012 r.** - w sprawie systemu oceniania oraz przeprowadzania egzaminów zewnętrznych w szkołach. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 24 września 2012 r., sygn. akt K 35/12).
9. **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. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 36/12).
10. **RPO-654450-I/10 z 14.09.2012 r.** - w sprawie braku ustawowych regulacji odnoszących się do przeprowadzania rekrutacji do przedszkoli i szkół publicznych. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 38/12).
11. **RPO-686330-I/11 z 04.10.2012 r.** - w sprawie stypendiów dla studentów studiujących na więcej niż jednym kierunku studiów. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 5 listopada 2013 r., sygn. akt K 40/12).
12. **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. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt U 6/12).

13. **RPO-649645-II/10 z 22.11.2012 r.** - w sprawie przepisów przewidujących karę pozbawienia wolności za przestępstwo zniesławienia. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt K 50/12).
14. **RPO-717583-V/12 z 03.12.2012 r.** - w sprawie przeprowadzania kontroli osobistej cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych lub aresztach w celu wydalenia. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 29 października 2013 r., sygn. akt U 7/12).

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 1.01.2013 r. – 31.12.2013 r.

- 1. RPO-722554-V/13 z 11.03.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej E. P. dotyczącej kary pieniężnej wymierzonej właścicielowi nieruchomości za usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości bez wymaganego zezwolenia (sygn. akt SK 6/12).
- 2. RPO-726101-IV/13 z 26.04.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej D. K. dotyczącej regulacji prawnych uniemożliwiających wystąpienie z roszczeniem o zwrot nieruchomości przejętych na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości dokonany na wniosek właściciela w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami (sygn. akt SK 7/13).
- 3. RPO-727043-V/13 z 10.05.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej J. G. dotyczącej pozbawienia lekarza weterynarii możliwości odwołania się od kary dyscyplinarnej upomnienia lub nagany (sygn. akt SK 10/13).
- 4. RPO-727919-IV/13 z 15.05.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej sp. z o.o. dotyczącej wysokości opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (sygn. akt SK 12/13).
- 5. RPO-728411-IV/13 z 27.05.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M. T. dotyczącej zaskarżalności postanowień tzw. wpadkowych, wydanych przez sąd drugiej instancji.

Skarga częściowo uwzględniona (wyrok z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13).

- 6. RPO-732495-II/13 z 21.06.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej T. J. dotyczącej prawa pokrzywdzonego do udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie umorzenia postępowania przed rozprawą (sygn. akt SK 22/13).
- 7. RPO-737183-I/13 z 29.07.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych M.Ł., P.K., M.G., M.K., D.D., P.K., M.K., K.H., D.S., M.Z., A.W., B.P., P.W., K.W., B.S., B.S i A.R. dotyczących unieważnienia egzaminu maturalnego (sygn. akt SK 29/13).
- 8. RPO-749370-II/13 z 06.11.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej K. N. dotyczącej wprowadzenia z mocą wsteczną surowszych przepisów o orzekaniu zastępczej kary za karę ograniczenia wolności (sygn. akt SK 62/13).
- 9. RPO-750257-II/13 z 13.11.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej T. P. dołączonej do skargi konstytucyjnej K. N. (sygn. akt SK 62/13).
- 10. RPO-750217-II/13 z 22.11.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Ł. W. dotyczącej obowiązku właściciela (posiadacza) pojazdu wskazania, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania (sygn. akt SK 64/13).
- 11. RPO-751005-II/13 z 04.12.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej J. D. H. i J. H. dotyczącej wyłączenia dopuszczalności zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie art. 56 § 2 k.p.k. (sygn. akt SK 65/13).
- 12. RPO-751516-IV/13 z 19.12.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M.K. dotyczącej zwrotu kosztów procesowych (sygn. akt SK 67/13).
- 13. RPO-752052-IV/13 z 19.12.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej konsorcjum spółek dotyczącej opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych (sygn. akt SK 68/13).

b) Zgłoszenie w okresie wcześniejszym – skargi konstytucyjne rozpoznane w okresie 1.01.2013 r. – 31.12.2013 r.

1. **RPO-624489-IV/09 z 04.09.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Sp. z o.o. dotyczącej zasad zwrotu uiszczonej opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego. **Skarga konstytucyjna częściowo uwzględniona** (wyrok z dnia 7 marca 2013 r., sygn. akt SK 30/09).
2. **RPO-654116-II/10 z 25.10.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M. S. dotyczącej wynagrodzenia adwokata za dyżur pełniony w postępowaniu przyspieszonym. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 15/10).
3. **RPO-660700-II/10 z 22.12.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej K. H. dotyczącej braku możliwości złożenia zażalenia na postanowienie sądu apelacyjnego oddalające wnioski o wznowienie postępowania. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 23/10).
4. **RPO-671077-I/11 z 31.05.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej A. W. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 8/11).
5. **RPO-675433-II/11 z 08.07.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej J. L. dotyczącej przedłużenia aresztu oraz zawiadamiania obrońcy osoby, wobec której ma być zastosowane tymczasowe aresztowanie, o terminie przesłuchania. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 10/11).
6. **RPO-678392-IV/11 z 01.09.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej A. N. dotyczącej uzasadnienia niezaskarżalnych orzeczeń sądu, wydanych na skutek rozpoznania skargi na czynności komornika. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/11).

7. **RPO-680536-II/11 z 16.09.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej J. D. dotyczącej przepisu Kodeksu spółek handlowych przewidującego odpowiedzialność karną za działanie na szkodę spółki. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt SK 19/11).
8. **RPO-680689-IV/11 z 23.09.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M. Z. dotyczącej wyłączenia możliwości zaskarżenia czynności opisu i oszacowania w terminie tygodniowym od doręczenia dłużnikowi protokołu z tej czynności. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 18/11).
9. **RPO-706282-I/12 z 09.07.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej W. T. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 8/11).
10. **RPO-705207-II/12 z 16.07.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M. S. dotyczącej zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu karnego zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12).
11. **RPO-706283-IV/12 z 01.08.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej R. P. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 36/12).
12. **RPO-678392-IV/11 z 20.08.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej W. M. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/11).
13. **RPO-709488-IV/12 z 17.09.2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej T. 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. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 27 lutego 2013 r., sygn. akt SK 47/12).

Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów

1. **RPO-725171-IV/13 z 20.02.2013 r.** - w sprawie rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczących trybu zaskarżenia przez stronę postępowania bezpodstawnego pozostawienia podania bez rozpoznania. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 3 września 2013 r., sygn. akt I OPS 2/13).
2. **RPO-727170-V/13 z 17.05.2013 r.** - w sprawie przychodu pracowników z uczestnictwa w imprezach integracyjnych.
3. **RPO-722870-V/13 z 22.05.2013 r.** - w sprawie zakresu informacji publicznej umieszczanej na stronie internetowej Narodowego Funduszu Zdrowia. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 8/13).
4. **RPO-653177-IV/10 z 06.06.2013 r.** - w sprawie realizacji uprawnień emerytowanych funkcjonariuszy Policji do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 25 listopada 2013 r., sygn. akt I OPS 9/13).
5. **RPO-725990-V/13 z 29.07.2013 r.** - w sprawie podstawy opodatkowania wniesienia wkładu niepieniężnego do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.
6. **RPO-676612-V/11 z 01.08.2013 r.** - w sprawie rozbieżności w orzecznictwie dotyczących zaliczenia przychodu ze sprzedaży nieruchomości wykorzystywanej na potrzeby związane z działalnością gospodarczą do przychodu z działalności gospodarczej.
7. **RPO-720019-V/12 z 23.08.2013 r.** - w sprawie wniosków o udzielenie ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym.
8. **RPO-740411-V/13 z 27.08.2013 r.** - w sprawie dopuszczalności zaskarżenia potwierdzenia (odmowy potwierdzenia) skierowania na leczenie uzdrowiskowe.

Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne**a) Złożone w okresie 01.01.2013 r. – 31.12.2013 r.**

- 1. RPO-719159-IV/12 z 04.01.2013 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie dotyczących dopuszczalności stosowania konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego do oceny skutków upływu terminu zawitego, o którym mowa w przepisie art. 568 par. 1 kodeksu cywilnego przewidującym czasowe ograniczenie realizacji uprawnień z tytułu rękojmi za wady fizyczne przy sprzedaży rzeczy. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2013 r., sygn. akt III CZP 2/13).
- 2. RPO-696122-IV/12 z 21.02.2013 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w wykładni przepisów określających zasady realizacji prawa członka spółdzielni mieszkaniowej do wglądu w umowy zawierane przez spółdzielnię z osobami trzecimi. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 sierpnia 2013 r., sygn. akt III CZP 21/13).
- 3. RPO-709121-II/12 z 19.09.2013 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie dotyczących właściwości sądu penitencjarnego do rozpoznania skargi na decyzje organów postępowania wykonawczego. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt I KZP 18/13).

a) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2013 r. – 31.12.2013 r.

- 1. 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). **Odmowa podjęcia uchwały** (postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2013 r., sygn. III CZP 85/12).

2. **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). **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. akt I KZP 24/12).

Załącznik Nr 7

Kasacje w sprawach karnych

a) Złożone w okresie 1.01.2013 r. – 31.12.2013 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-668389-II/11	14.01.2013 r.	19.02.2013 r.	II KK 13/13	uwzgl.
2.	RPO-698899-II/12	12.02.2013 r.	27.03.2013 r.	II KK 42/13	uwzgl.
3.	RPO-702321-II/12	12.02.2013 r.	27.03.2013 r.	II KK 41/13	uwzgl.
4.	RPO-698433-II/12	13.03.2013 r.			w toku
5.	RPO-704531-II/12	14.03.2013 r.	02.07.2013 r.	V KK 90/13	uwzgl.
6.	RPO-724262-II/12	18.03.2013 r.	23.05.2013 r.	III KK 88/13	uwzgl.
7.	RPO-694065-II/12	20.03.2013 r.	23.05.2013 r.	III KK 91/13	uwzgl.
8.	RPO-719891-II/12	20.03.2013 r.	24.06.2013 r.	V KK 94/13	uwzgl.
9.	RPO-686366-II/11	22.03.2013 r.	24.04.2013 r.	IV KK 99/13	uwzgl.
10.	RPO-710674-II/12	25.03.2013 r.	18.04.2013 r.	II KK 90/13	uwzgl.
11.	RPO-576988-II/07	25.03.2013 r.	24.04.2013 r.	IV KK 102/13	uwzgl.
12.	RPO-705186-II/12	26.03.2013 r.	02.07.2013 r.	V KK 99/13	uwzgl.
13.	RPO-667281-II/11	28.03.2013 r.	23.05.2013 r.	III KK 107/13	uwzgl.
14.	RPO-690975-II/11	12.04.2013 r.	24.05.2013 r.	II KK 107/13	uwzgl.
15.	RPO-701970-II/12	22.04.2013 r.	22.05.2013 r.	IV KK 138/13	uwzgl.
16.	RPO-726915-II/13	23.04.2013 r.	14.06.2013 r.	IV KK 139/13	uwzgl.
17.	RPO-726917-II/13	23.04.2013 r.	14.06.2013 r.	IV KK 140/13	uwzgl.
18.	RPO-726916-II/13	23.04.2013 r.	14.06.2013 r.	IV KK 141/13	uwzgl.
19.	RPO-711712-II/12	23.04.2013 r.	06.06.2013 r.	III KK 140/13	uwzgl.
20.	RPO-718683-II/12	16.05.2013 r.	16.07.2013 r.	III KK 176/13	uwzgl.
21.	RPO-600481-II/08	22.05.2013 r.	12.09.2013 r.	V KK 170/13	uwzgl.
22.	RPO-692552-II/12	22.05.2013 r.	16.07.2013 r.	III KK 181/13	uwzgl.
23.	RPO-714654-II/12	23.05.2013 r.	13.08.2013 r.	V KK 168/13	uwzgl.
24.	RPO-713054-II/12	23.05.2013 r.	16.07.2013 r.	III KK 183/13	uwzgl.
25.	RPO-654297-II/10	23.05.2013 r.	09.10.2013 r.	V KK 169/13	uwzgl.

26.	RPO-702894-II/12	24.05.2013 r.	11.07.2013 r.	IV KK 171/13	uwzgl.
27.	RPO-722368-II/13	31.05.2013 r.	30.10.2013 r.	II KK 149/13	oddal.
28.	RPO-612614-II/09	04.06.2013 r.	08.08.2013 r.	III KK 203/13	uwzgl.
29.	RPO-725788-II/13	21.06.2013 r.	08.08.2013 r.	III KK 228/13	uwzgl.
30.	RPO-713191-II/12	24.06.2013 r.	18.09.2013 r.	V KK 204/13	uwzgl.
31.	RPO-698564-II/12	26.06.2013 r.	08.08.2013 r.	III KK 232/13	uwzgl.
32.	RPO-709553-II/12	17.07.2013 r.	21.08.2013 r.	IV KK 241/13	uwzgl.
33.	RPO-687141-II/11	18.07.2013 r.	04.09.2013 r.	III KK 275/13	uwzgl.
34.	RPO-718889-II/12	24.07.2013 r.	04.09.2013 r.	III KK 284/13	uwzgl.
35.	RPO-709770-II/12	25.07.2013 r.	04.09.2013 r.	III KK 285/13	uwzgl.
36.	RPO-712906-II/12	26.07.2013 r.		V KK 238/13	w toku
37.	RPO-716263-II/12	29.07.2013 r.		IV KK 254/13	w toku
38.	RPO-715511-II/12	29.07.2013 r.	04.09.2013 r.	III KK 293/13	uwzgl.
39.	RPO-667595-II/11	30.07.2013 r.			w toku
40.	RPO-705490-II/12	30.07.2013 r.	05.12.2013 r.	II KK 212/13	oddal.
41.	RPO-707562-II/12	31.07.2013 r.		IV KK 256/13	w toku
42.	RPO-681655-II/11	31.07.2013 r.	04.12.2013 r.	II KK 215/13	oddal.
43.	RPO-728182-II/13	13.08.2013 r.	27.09.2013 r.	II KK 234/13	uwzgl.
44.	RPO-711809-II/12	05.09.2013 r.	24.10.2013 r.	III KK 342/13	uwzgl.
45.	RPO-722151-II/13	10.09.2013 r.	29.10.2013 r.	IV KK 305/13	uwzgl.
46.	RPO-744888-II/13	07.10.2013 r.		III KK 387/13	w toku
47.	RPO-737372-II/13	07.10.2013 r.	30.10.2013 r.	II KK 281/13	uwzgl.
48.	RPO-750355-II/13	21.10.2013 r.	05.12.2013 r.	V KK 342/13	uwzgl.
49.	RPO-742924-II/13	12.11.2013 r.			w toku
50.	RPO-742927-II/13	12.11.2013 r.			w toku
51.	RPO-747867-II/13	12.11.2013 r.			w toku
52.	RPO-718307-II/12	15.11.2013 r.			w toku
53.	RPO-748924-II/13	15.11.2013 r.		III KK 441/13	w toku
54.	RPO-752726-II/13	15.11.2013 r.		III KK 440/13	w toku
55.	RPO-752257-II/13	15.11.2013 r.		III KK 439/13	w toku
56.	RPO-727653-II/13	19.11.2013 r.			w toku
57.	RPO-731121-II/13	21.11.2013 r.			w toku

58.	RPO-746845-II/13	22.11.2013 r.		III KK 450/13	w toku
59.	RPO-730239-II/13	25.11.2013 r.			w toku
60.	RPO-737773-II/13	25.11.2013 r.			w toku
61.	RPO-748345-II/13	26.11.2013 r.			w toku
62.	RPO-718506-II/12	27.11.2013 r.		III KK 453/13	w toku
63.	RPO-592721-II/08	27.11.2013 r.			w toku
64.	RPO-724689-II/13	04.12.2013 r.			w toku
65.	RPO-751126-II/13	13.12.2013 r.			w toku

b) Kasacje wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2013 r. – 31.12.2013 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-586662-II/08	27.03.2012 r.	31.01.2013 r.	II KK 72/12	uwzgl.
2.	RPO-691765-II/11	12.06.2012 r.	30.01.2013 r.	III KK 13/12	uwzgl.
3.	RPO-698374-II/12	10.08.2012 r.	16.05.2013 r.	V KK 09/12	uwzgl.
4.	RPO-710035-II/12	27.09.2012 r.	24.04.2013 r.	II KK 66/12	uwzgl.
5.	RPO-682570-II/11	27.09.2012 r.	07.05.2013 r.	II KK 68/12	uwzgl.
6.	RPO-691395-II/11	09.10.2012 r.	18.01.2013 r.	V KK 78/12	uwzgl.
7.	RPO-707652-II/12	19.10.2012 r.	21.03.2013 r.	IV KK332/12	oddal.
8.	RPO-709380-II/12	19.11.2012 r.	21.02.2013 r.	V KK442/12	uwzgl.
9.	RPO-695681-II/12	20.11.2012 r.	10.01.2013 r.	WK 9/12	uwzgl.
10.	RPO-700794-II/12	23.11.2012 r.	09.01.2013 r.	III 412/12	uwzgl.
11.	RPO-716889-II/12	05.12.2012 r.	14.03.2013 r.	IV KK386/12	uwzgl.
12.	RPO-713955-II/12	05.12.2012 r.	19.02.2013 r.	IV KK387/12	uwzgl.
13.	RPO-712866-II/12	12.12.2012 r.	19.02.2013 r.	IV KK404/12	oddal.
14.	RPO-694904-II/12	12.12.2012 r.	05.04.2013 r.	IV KK 05/12	uwzgl.

Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych**a) Wniesione w okresie 01.01.2013 r. – 31.12.2013 r.**

- 1. RPO-714255-IV/12 z 16.01.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję o przyznaniu dodatku mieszkaniowego wydaną przez Kierownika Działu Świadczeń Socjalnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 186/13).
- 2. RPO-677538-IV/11 z 18.01.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre przepisy uchwały Rady Miejskiej w K. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy K. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 9 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 213/13).
- 3. RPO-670399-I/11 z 21.01.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji Kierownika Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 10 października 2013 r., sygn. akt V SA/Wa 783/13).
- 4. RPO-653259-IV/10 z 25.03.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego uchylającą decyzję Starosty. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 362/13).
- 5. RPO-718591-XIX/12 z 03.04.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego o utrzymaniu w mocy decyzji Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania jednorazowej

- zapomogi z tytułu urodzenia dziecka. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 383/13).
- 6. RPO-718591-XIX/12 z 03.04.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego o utrzymaniu w mocy decyzji Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 382/13).
- 7. RPO-727508-V/13 z 10.05.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepis Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w B., stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miasta B. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz wysokości opłat za parkowanie i sposobu pobierania tych opłat. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 627/13).
- 8. RPO-708608-I/12 z 17.05.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na zarządzenie Burmistrza L. w sprawie sposobu ustalania i wysokości opłat za udostępnienie informacji publicznej w Urzędzie Miejskim w L. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 8 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 821/13).
- 9. RPO-732006-II/13 z 24.05.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepis uchwały Rady Miasta W. w sprawie wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1436/13).
- 10. RPO-698338-IV/12 z 16.07.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na postanowienia uchwały Rady Miasta W. w sprawie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 18 września 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 60/13).
- 11. RPO-729346-IV/13 z 17.07.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na postanowienia uchwały Rady Miasta P. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto P. *Rzecznik Praw Obywatelskich wycofał skargę w dniu 20 grudnia 2013 r.*

12. **RPO-697548-IV/12 z 25.07.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na postanowienie uchwały Rady Miejskiej w P. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej P. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 849/13).
13. **RPO-740602-I/13 z 26.07.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Biura Powiatowego ARiMR o wykreśleniu z ewidencji producentów rolnych i uchyleniu numeru identyfikacyjnego.
14. **RPO-730962-I/13 z 26.09.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Prezydenta Miasta w sprawie nierozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 10 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SAB/Wr 189/13).
15. **RPO-730031-XIX/13 z 30.09.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego o utrzymaniu w mocy decyzji Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w L. wydanej z upoważnienia Wójta Gminy L. o odmowie przyznania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 856/13).
16. **RPO-720920-IV/12 z 15.10.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Wojewody w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
17. **RPO-722155-IV/13 z 21.10.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przewlekłość postępowania Wojewody.
18. **RPO-731558-V/13 z 29.10.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepisy załączników do uchwały Rady Miasta W. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na rok 2013.

19. **RPO-723083-IV/13 z 06.11.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Wojewody.
20. **RPO-732806-IV/13 z 03.12.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miejskiej w G. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta G.
21. **RPO-723658-IV/13 z 10.12.2013 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepis uchwały Rady Miejskiej w L. w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto L.

b) Wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2013 r. – 31.12.2013 r.

1. **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. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 33/12).
2. **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. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 6 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1181/12).
3. **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. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 951/12).
4. **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. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 27 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2094/12).

5. **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. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 6 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1181/12).
6. **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. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 21 lutego 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2570/12).
7. **RPO-707332-V/12 z 26.09.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na interpretację indywidualną Ministra Finansów wydaną przez Dyrektora Izby Skarbowej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 14 marca 2013 r., sygn. akt SA/Wa 3059/12).
8. **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. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt VII SAB/Wa 217/12).
9. **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. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1605/12).
10. **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. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 10 kwietnia 2013 r., sygn. akt SA/Wa 2834/12).

- 11. RPO-686191-III/11 z 05.11.2012 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Prezesa Rady Ministrów odmawiającą przyznania wnioskodawcy rodzinnej renty specjalnej po mężu. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 4 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 2190/12).
- 12. 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. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 861/12).
- 13. 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. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 1329/12).

Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. **RPO-701722-V/12 z 26.04.2013 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającej skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na przepisy uchwały Rady Miasta W. w sprawie regulaminu parkingów działających w systemie Parkuj i Jedź (Park & Ride) w W. **Skarga kasacyjna oddalona** (wyrok z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1564/13).
2. **RPO-732155-IV/13 z 20.05.2013 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającej skargę na decyzję Wojewody w przedmiocie umorzenia postępowania.
3. **RPO-740762-V/13 z 19.07.2013 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającej skargę S. K. na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej utrzymującą w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Skarbowego w sprawie ustalenia podatku od spadków i darowizn od nabycia nieruchomości tytułem zasiedzenia.
4. **RPO-740762-V/13 z 19.07.2013 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającej skargę L. K. na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej utrzymującą w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Skarbowego w sprawie ustalenia podatku od spadków i darowizn od nabycia nieruchomości tytułem zasiedzenia.
5. **RPO-752357-V/13 z 14.11.2013 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, oddalającej skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, utrzymującą w mocy decyzję Starosty, którą odmówiono wydania prawa jazdy kategorii A.

6. **RPO-732006-II/13 z 12.12.2013 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Miasta W. w przedmiocie wysokości opłat związanych z pobytem w ośrodku dla osób nietrzeźwych.
7. **RPO-670399-I/11 z 19.12.2013 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, oddalającego skargę na decyzję Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji o wstrzymaniu płatności dla gospodarstwa niskotowarowego.

Przystąpienie do postępowania sądowego

1. **RPO-723230-III/13 z 30.01.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w związku ze skierowanym przez Prokuratora Generalnego wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej, czy od decyzji ostatecznej ZUS w przedmiocie nieważności decyzji, w tym odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, nie przysługuje skarga do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego.
2. **RPO-716073-I/12 z 21.02.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w sprawie zażalenia na postanowienie Sądu Okręgowego oddalające wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia sprzeciwu od wyroku zaocznego.
3. **RPO-724995-I/13 z 11.03.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym w W. w sprawie dotyczącej opłaty za czynności przewodu doktorskiego pobierane przez uczelnię wyższą od kandydatów do stopnia naukowego doktora.
4. **RPO-698702-IV/12 z 25.03.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi kasacyjnej W. M. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, oddalającego skargę na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, utrzymującą w mocy decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w przedmiocie umorzenia postępowania z wniosku skarżącego o udzielenie pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego jednorodzinnego w zabudowie bliźniaczej.
5. **RPO-709016-IV/12 z 25.07.2013 r.** - wniosek do Sądu Rejonowego w W. o zmianę postanowienia Sądu Rejonowego w W. w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku.
6. **RPO-727839-I/13 z 05.08.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w W. w sprawie o ochronę dóbr osobistych.

7. **RPO-701434-IV/12 z 23.08.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta w przedmiocie odmowy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.
8. **RPO-740265-I/13 z 13.09.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Dziecka o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy dotyczące obowiązku gminy zapewnienia dzieciom dojazdu do szkoły i przedszkola.
9. **RPO-751142-IV/13 z 21.10.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości.
10. **RPO-607332-IV/09 z 24.10.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie, w której przedstawiono Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczące problemu sądowej kontroli orzeczenia regulacyjnego Komisji Majątkowej.
11. **RPO-752462-IV/13 z 09.12.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w związku ze skierowanym przez Prokuratora Generalnego wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej, czy przepisy o planowaniu przestrzennym obowiązują w dacie realizacji procesu budowlanego, czy też w chwili orzekania przez organ administracji.

Pozostałe wystąpienia

a) Przystąpienie do postępowania administracyjnego

1. **RPO-713943-V/12 z 18.06.2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym z odwołania L. W. od decyzji Starosty w sprawie o ustalenie dopuszczalnego poziomu hałasu dla L. W. prowadzącego działalność gospodarczą.
2. **RPO-710192-V/12 z 28.11.2013 r.** - wniosek do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o stwierdzenie nieważności orzeczenia Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności.

b) Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego

1. **RPO-715341-III/12 z 09.04.2013 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego w R., wydanego w sprawie z wniosku A. K. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych o wcześniejszą emeryturę z tytułu opieki sprawowanej nad chorym dzieckiem.
2. **RPO-732829-V/13 z 04.06.2013 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego w P. oddalającego w części apelację powodów od wyroku Sądu Okręgowego w P. wydanego w sprawie przeciwko ubezpieczycielowi o zapłatę zadośćuczynienia.
3. **RPO-667268-I/11 z 29.08.2013 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego w W. w sprawie o ochronę dóbr osobistych.
4. **RPO-739630-V/13 z 03.09.2013 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego w S. zmieniający wyrok Sądu Okręgowego w S. w sprawie przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę.
5. **RPO-730868-I/13 z 10.09.2013 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego w W. w sprawie o ochronę dóbr osobistych.

6. **RPO-730359-IV/13 z 13.09.2013 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego w L., oddalającego apelację powodów od wyroku Sądu Okręgowego w S. w sprawie przeciwko przedsiębiorstwu energetycznemu o zakazanie naruszeń i zapłatę.
7. **RPO-736042-I/13 z 15.11.2013 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego w W. w sprawie o ochronę dóbr osobistych.
8. **RPO-742045-IV/13 z 22.11.2013 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego w W. oddalającego apelację pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Ś. wydanego w sprawie o zapłatę zachowku.

c) Skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

1. **RPO-682686-III/11 z 04.06.2013 r.** - skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oddalającego apelację powódki od wyroku Sądu Rejonowego w B. wydanego w sprawie z powództwa przeciwko pracodawcy o zapłatę.

d) Wnioski o uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego

1. **RPO-688577-II/11 z 23.01.2013 r.** - wniosek do Sądu Okręgowego w K. o uznanie za nieważny wyrok b. Wojskowego Sądu Rejonowego w K. z 1951 r., wydany wobec ks. Piotra O. i ks. Zbigniewa G. **Wniosek uwzględniony** (postanowienie z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt III Ko 54/13).
2. **RPO-693524-II/12 z 20.11.2013 r.** - wniosek o uznanie za nieważny wyroku b. Wojskowego Sądu Rejonowego w W. z 1950 r. oraz utrzymującego go w mocy postanowienia Najwyższego Sądu Wojskowego w W.

e) Oświadczenia, stanowiska RPO

- 1. RPO-692335-I/11 z 09.05.2013 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych, do wiadomości Ministra Gospodarki, Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie udziału podmiotów społecznych w procesie legislacyjnym.

Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich

Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji w miejscu detencji

1.	Zakład Karny oraz Oddział Zewnętrzny Pionki Zakładu Karnego w Żytkowicach.	07-09.01.2013 r.
2.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Rykach, Szpital Neuropsychiatryczny w Lublinie oraz Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Podgłębokiem.	14-16.01.2013 r.
3.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komisariacie Policji w Obornikach Śląskich.	15.01.2013 r.
4.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Pucku.	15.01.2013 r.
5.	Dom Pomocy Społecznej w Górze Kalwarii.	23-25.01.2013 r.
6.	Areszt Śledczy w Bydgoszczy oraz Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Samostrzelu.	28.01-01.02.2013 r.
7.	Dom Pomocy Społecznej w Poznaniu, Izba Wyrzeźwień w Poznaniu oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Kościanie.	05-08.02.2013 r.
8.	Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Gnieźnie, Zakład Poprawczy w Trzemesznie oraz Zakład Poprawczy w Kcyni.	11-15.02.2013 r.
9.	Areszt Śledczy, Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Świdnicy, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Ząbkowicach Śląskich.	18-22.02.2013 r.
10.	Samodzielny Wojewódzki Publiczny Zespół Zakładów Psychicznej Opieki Zdrowotnej oraz Dom Pomocy Społecznej „Nad potokiem” w Radomiu, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Pogroszynie.	26.02-01.03.2013 r.
11.	Areszt Śledczy w Częstochowie, Wojewódzki Szpital Neuropsychiatryczny oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Lublińcu, Centrum Pomocy Osobom Uzależnionym od Alkoholu i ich Rodzinom w Bytomiu.	04-08.03.2013 r.

12.	Zakład Karny i Oddział Psychiatryczny w Zespole Opieki Zdrowotnej w Dębicy oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Dębicy oraz w Mielcu.	11-15.03.2013 r.
13.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Strzelinie.	18.03.2013 r.
14.	Areszt Śledczy w Elblągu, Zakład Karny w Braniewie.	18-22.03.2013 r.
15.	Dom Pomocy Społecznej w Grajewie, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy „Promyk” w Goniądzu.	25-27.03.2013 r.
16.	Dom Pomocy Społecznej dla Dorosłych Niepełnosprawnych Intelktualnie w Przasnyszu, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Makowie Mazowieckim.	03-05.04.2013 r.
17.	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Raciborzu, Samodzielny Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Branicach, Policyjna Izba Dziecka w Będzinie.	08-12.04.2013 r.
18.	Zakład Poprawczy w Barczewie, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Lidzbarku Warmińskim, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Lidzbarku Warmińskim.	16-19.04.2013 r.
19.	Zakład Karny i Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy we Wrocławiu, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Sieradzu.	22-26.04.2013 r.
20.	Dom Pomocy Społecznej w Mysłowicach, Dom Pomocy Społecznej w Jaworznie, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Rudach.	06-10.05.2013 r.
21.	Areszt Śledczy w Chojnicach, Oddział Zewnętrzny AŚ Chojnice w Czersku, Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Koronowie.	13-17.05.2013 r.
22.	Zakład Poprawczy, Policyjna Izba Dziecka, Areszt Śledczy w Białymstoku.	20-24.05.2013 r.
23.	Oddział Zewnętrzny Aresztu Śledczego Służewiec w Grodzisku Mazowieckim.	22.05.2013 r.
24.	Szpital Psychiatryczny w Radecznicy, Dom Pomocy Społecznej, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Biłgoraju.	27-29.05.2013 r.
25.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komisariacie Policji w Miastku, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Bytowie.	28.05.2013 r.

26.	Areszt Śledczy w Lubaniu, Dom Pomocy Społecznej w Legnickim Polu, Miejska Izba Wyrzeźwień w Legnicy.	03-07.06.2013 r.
27.	Zakład Karny, Dom Pomocy Społecznej, Zakład Poprawczy w Gdańsku.	10-14.06.2013 r.
28.	Dom Pomocy Społecznej „Seniora Naftowca”, Dom Pomocy Społecznej, Policyjna Izba Dziecka w Krakowie.	17-21.06.2013 r.
29.	Młodzieżowy Ośrodek Adaptacji Społecznej, Izba Wyrzeźwień, Policyjna Izba Dziecka w Koszalinie.	24-28.06.2013 r.
30.	Zakład Karny w Nysie, Oddział Zewnętrzny Przywary (Sieraków Śląski), Zakład Karny Nr 1 w Strzelcach Opolskich oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Krapkowicach.	01-05.07.2013 r.
31.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy Nr 3 w Warszawie.	18.07.2013 r.
32.	Zakład Karny w Iławie, Dom Pomocy Społecznej w Suszu oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komisariacie Policji w Morągu.	22-26.07.2013 r.
33.	Izba Wyrzeźwień w Pile, Areszt Śledczy w Szamotułach, Młodzieżowy Ośrodek Adaptacji Społecznej w Szubinie oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Wałczu.	30.07-02.08.2013 r.
34.	Zakład Karny w Goleniowie, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Gryfinie, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Łobzie.	05-09.08.2013 r.
35.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Lęborku, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Polanowie oraz Dom Pomocy Społecznej w Ustce.	19-23.08.2013 r.
36.	Zakład Karny w Jastrzębiu Zdroju, Szpital Psychiatryczny w Toszku.	26-30.08.2013 r.
37.	Szpital Psychiatryczny w Międzyrzeczu i Ciborzu, Areszt Śledczy w Lubsku.	02-06.09.2013 r.
38.	Dom Pomocy Społecznej Laurentius w Olsztynie, Areszt Śledczy w Szczytnie.	11-13.09.2013 r.
39.	Zakład Karny w Kłodzku, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Nysie oraz Pomieszczenia dla Osób zatrzymanych przy Komisariacie Policji w Polanicy-Zdroju .	16-17.09.2013 r.
40.	Zakład Karny w Krzywańcu, Młodzieżowy Ośrodek	23-24.09.2013 r.

	Wychowawczy w Babimoście oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Nowej Soli.	
41.	Zakład Karny w Medyce, Dom Pomocy Społecznej w Przemyślu-Lipowicy.	01-04.10.2013 r.
42.	Szpital Psychiatryczny, Dom Pomocy Społecznej, Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej w Węgorzewie.	08-11.10.2013 r.
43.	Zakład Karny oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej w Białej Podlaskiej.	16-18.10.2013 r.
44.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komisariacie Policji w Brzegu Dolnym.	18.10.2013 r.
45.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Borowiu.	05.11.2013 r.
46.	Areszt Śledczy oraz Dom Pomocy Społecznej „Kombatant” w Bytomiu.	05-08.11.2013 r.
47.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Woli Rowskiej.	06.11.2013 r.
48.	Zakład Karny Nr. 2 w Grudziądzu, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Golubiu-Dobrzyniu oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Chełmie.	12-15.11.2013 r.
49.	Dom Pomocy Społecznej „Leśny” w Warszawie.	18-20.11.2013 r.
50.	Dom Pomocy Społecznej „Tęczowy Dom” w Ełku.	28-29.11.2013 r.
51.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Jaworku.	02.12.2013 r.
52.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Otwocku k/Józefowa.	03.12.2013 r.
53.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Wołominie.	04.12.2013 r.
54.	Pomieszczenia dla Osób zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Garwolinie.	05.12.2013 r.

**Jednostki wojskowe, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Izby Celne oraz
Areszty Śledcze i Zakłady Karne
- kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy**

1.	Komenda Miejska Policji w Gorzowie Wielkopolskim, Komenda Powiatowa Policji w Międzychodzie oraz 17. Wielkopolska Brygada Zmechanizowana w Międzyrzeczu.	22-25.01.2013 r.
2.	Wojewódzki Sztab Wojskowy w Warszawie, Wojskowa Komenda	21-22.02.2013 r.

	Uzupełnień Warszawa-Ochota, Wojskowa Komenda Uzupełnień w Radomiu.	
3.	Komenda Wojewódzka Policji w Radomiu.	25-27.02.2013 r.
4.	Jednostki wojskowe w Kołobrzegu, Mrzeżynie i Świdwinie.	15-18.04.2013 r.
5.	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej i Areszt Śledczy w Opolu.	15-19.04.2013 r.
6.	Komenda Miejska Policji w Koninie, Komenda Powiatowa Policji w Kutnie.	22-24.04.2013 r.
7.	Komenda Wojewódzka Policji w Opolu.	11-13.06.2013 r.
8.	Jednostki Wojskowe w Kłodzku, Polanicy Zdroju, Brzegu i Wrocławiu.	08-11.10.2013 r.
9.	Komenda Morskiego Oddziału Straży Granicznej Gdańsku.	15-18.10.2013 r.
10.	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej oraz Izba Celna w Toruniu.	12-15.11.2013 r.

Szpitala – badanie przestrzegania praw pacjentów i personelu medycznego

1.	Zakład Opiekuńczo-Leczniczy w Piekarach Śląskich.	10.04.2013 r.
2.	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej im. St. Deresza w Choroszczy.	25-27.11.2013 r.

Areszty Śledcze, Policyjne Izby Zatrzymań, Izby Wyrzeźwień i Zakłady Karne – badanie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności

1.	Zakład Karny w Tarnowie.	23-25.04.2013 r.
2.	Areszt Śledczy w Poznaniu.	27-29.05.2013 r.
3.	Zakład Karny w Goleniowie.	05-07.07.2013 r.
4.	Areszt Śledczy oraz Centralny Punkt Wymiany Osób Konwojowanych w Komendzie Miejskiej Policji w Piotrkowie Trybunalskim.	24.09.2013 r.
5.	Zakład Karny w Barczewie.	21-23.10.2013 r.

Ośrodki dla Uchodźców oraz Areszty Deportacyjne – badanie przestrzegania praw cudzoziemców

1.	Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców przy Warmińsko-Mazurskim Oddziale Straży Granicznej w Kętrzynie.	18-19.03.2013 r.
2.	Wizytacja osiedli romskich na terenie Małopolski: w Limanowie, Maszkowicach, Krośnicy, Ochotnicy Dolnej i Czarnej Górze.	21-23.10.2013 r.

**Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich
- przyjmowanie skarg obywateli w terenie**

1.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	09.01.2013 r.
2.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	14.01.2013 r.
3.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	18.01.2013 r.
4.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy w przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	18.01.2013 r.
5.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.	25.01.2013 r.
6.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	31.01.2013 r.
7.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	11.02.2013 r.
8.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	13.02.2013 r.
9.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	15.02.2013 r.
10.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	15.02.2013 r.

11.	Przyjęcia interesantów w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	22.02.2013 r.
12.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.	22.02.2013 r.
13.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników z Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	28.02.2013 r.
14.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.	11.03.2013 r.
15.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	13.03.2013 r.
16.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	15.03.2013 r.
17.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	22.03.2013 r.
18.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracownika Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.	24-25.03.2013 r.
19.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	28.03.2013 r.
20.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.	05.04.2013 r.
21.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	08.04.2013 r.
22.	Przyjęcia interesantów w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	08.04.2013 r.
23.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	10.04.2013 r.
24.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie	19.04.2013 r.

	Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	
25.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	19.04.2013 r.
26.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	25.04.2013 r.
27.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.	26.04.2013 r.
28.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	08.05.2013 r.
29.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracownika Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.	13.05.2013 r.
30.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	17.05.2013 r.
31.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	17.05.2013 r.
32.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	23.05.2013 r.
33.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.	07.06.2013 r.
34.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.	10.06.2013 r.
35.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	12.06.2013 r.
36.	Przyjęcia interesantów w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	14.06.2013 r.
37.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	21.06.2013 r.

38.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	21.06.2013 r.
39.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	27.06.2013 r.
40.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.	28.06.2013 r.
41.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	10.07.2013 r.
42.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Inowrocławiu przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	12.07.2013 r.
43.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	19.07.2013 r.
44.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	19.07.2013 r.
45.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	25.07.2013 r.
46.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	25-26.07.2013 r.
47.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	09.08.2013 r.
48.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Krakowie przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	12.08.2013 r.
49.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	14.08.2013 r.
50.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	16.08.2013 r.
51.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	22.08.2013 r.

52.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	30.08.2013 r.
53.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	09.09.2013 r.
54.	Przyjęcia interesantów RPO w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	11.09.2013 r.
55.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	16-20.09.2013 r.
56.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	20.09.2013 r.
57.	Przyjęcia interesantów Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	25-27.09.2013 r.
58.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	26.09.2013 r.
59.	Przyjęcia Interesantów w Starostwie Powiatowym w Kielcach przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	07.10.2013 r.
60.	Przyjęcia Interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	09.10.2013 r.
61.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	14.10.2013 r.
62.	Przyjęcia Interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.	18.10.2013 r.
63.	Przyjęcia Interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	18.10.2013 r.
64.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	25.10.2013 r.
65.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	31.10.2013 r.
66.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	13.11.2013 r.

67.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu.	15.11.2013 r.
68.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	15.11.2013 r.
69.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	28.11.2013 r.
70.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	29.11.2013 r.
71.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	09.12.2013 r.
72.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	11.12.2013 r.

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

1.	Udział pracowników Biura RPO w posiedzeniu Komisji Ekspertów ds. Migrantów oraz spotkanie z przedstawicielami Urzędu Miasta we Wrocławiu. Wizytacja koczowiska rumuńskich Romów.	20.09.2013 r.
2.	Spotkanie pracowników Biura RPO ze społeczeństwem Powiatu Szczecińskiego w Szczytnie.	04.10.2013 r.
3.	Spotkanie podsumowujące projekty: „Samorząd Równych Szans, Forum Dostępnej Cyberprzestrzeni i Staż w administracji publicznej wspieraniem aktywizacji społecznej i niepełnosprawnych na rynku pracy”, organizowanym przez Fundację - Instytut Rozwoju Regionalnego. Karpacz.	15.11.2013 r.

Spotkania i wizytacje

1.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezesem Krajowej Rady Radców Prawnych. Tematem rozmów był stan i przyszłość mediacji.	09.01.2013 r.
2.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w 21. Finale Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy. Warszawa.	13.01.2013 r.
3.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu poświęconym sytuacji cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych.	23.01.2013 r.

	Warszawa.	
4.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości z okazji święta Służby Więziennej. Kalisz.	08.02.2013 r.
5.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotyczące min. kwestii udostępniania kultury osobom z niepełnosprawnością. Warszawa.	18.02.2013 r.
6.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w inauguracji Szkoły Prawa Niemieckiego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.	14.03.2013 r.
7.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji dotyczące m. in. zapewnienia dostępności programów telewizyjnych osobom niepełnosprawnym z dysfunkcją narządu wzroku i słuchu.	15.03.2013 r.
8.	Spotkanie zorganizowane w Biurze RPO z sekretarzami gmin województwa mazowieckiego, podczas którego zaprezentowano publikację pt. „Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje”.	15.03.2013 r.
9.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Rektorem Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz doktorantami Wydziału Prawa i Administracji Wykład na temat stanu ochrony praw człowieka w perspektywie RPO.	20.03.2013 r.
10.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Sieci Informacji, Doradztwa i Integracji (SIDI), powołanej w celu wsparcia osób represjonowanych przez III Rzeszę i ich rodzin w sprawach socjalnych, medycznych i prawnych. Warszawa.	28.03.2013 r.
11.	Wizytacja Pełnomocnika Terenowego RPO w Miejskim Centrum Profilaktyki Uzależnień w Krakowie.	16.04.2013 r.
12.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielkami Kongresu Kobiet. Warszawa.	17.04.2013 r.
13.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezesem Zarządu Stowarzyszenia Wolnego Słowa w Biurze RPO. Przedmiotem rozmów była współpraca obu instytucji w zakresie upowszechniania wiedzy obywatelskiej i historycznej, jak również organizacja wsparcia dla byłych działaczy Solidarności.	17.04.2013 r.
14.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w upamiętnieniu 70. Rocznicy Powstania w Getcie Warszawskim.	19.04.2013 r.
15.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych, Rzecznikiem Praw Pacjenta, Rzecznikiem Praw Ubezpieczonych oraz przedstawicielami Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji i Biura	23.04.2013 r.

	Rzecznika Praw Dziecka. Rozmowy dotyczyły m. in. aktualnych problemów wynikających ze spraw zgłaszanych przez obywateli do poszczególnych Rzeczników.	
16.	XIX Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego zorganizowany przez Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.	15-17.05.2013 r.
17.	Spotkanie w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich z laureatami Samorządowego Konkursu Nastolatków "Ośmiu Wspaniałych" organizowanego przez Fundację "Świat na Tak".	12.06.2013 r.
18.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Sprawiedliwości dotyczące pilnej potrzeby zorganizowania w Polsce powszechnego systemu pomocy prawnej. Warszawa.	08.08.2013 r.
19.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu Zespołu ds. Osób Głuchych. Głównym tematem spotkania były problemy związane z egzaminami na prawo jazdy, a także zakres uprawnień do prowadzenia pojazdów, jaki mogą uzyskać osoby głuche. Warszawa.	12.08.2013 r.
20.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu sejmowej Podkomisji stałej do monitorowania systemu podatkowego. Warszawa.	27.08.2013 r.
21.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Środowiskowym Domu Samopomocy „Słoneczny Dom” w Warszawie.	12.09.2013 r.
22.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu Kapituły Nagrody im. Sergio Vieira de Mello zorganizowanym przez Stowarzyszenie Willa Decjus. Kraków.	12.09.2013 r.
23.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu kadry kierowniczej policji. Szczytno.	26-27.09.2013 r.
24.	Spotkanie nt. „Wieczór z Rzecznikiem” w Miejskiej Bibliotece Publicznej w Lipnie.	22.11.2013 r.
25.	Spotkanie z prof. Adamem Danielem Rotfeldem w ramach cyklu „Człowiek dialogu”. Warszawa.	13.12.2013 r.
26.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z byłymi więźniami politycznymi obozu koncentracyjnego MAUTHAUSEN- GUSEN. Warszawa.	16.12.2013 r.
27.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystej Gali Złotych Wachlarzy 2013 zorganizowanej z inicjatywy Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji. Warszawa.	18.12.2013 r.

**Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich,
Zastępców Rzecznika i pracowników Biura**

1.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w seminarium naukowym zorganizowanym przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nt. „Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym”.	18.01.2013 r.
2.	Konferencja podsumowująca stosowanie przepisów prawa antydyskryminacyjnego przez wymiar sprawiedliwości, zorganizowana przez Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego.	29.01.2013 r.
3.	W Biurze RPO odbyła się debata nt. „Rynek pracy dla osób z niepełnosprawnościami” z prezentacją wydanej w ramach prac Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy RPO monografii pt. „Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych”.	31.01.2013 r.
4.	W Biurze RPO odbyło się seminarium „Polska Karta Różnorodności – rok doświadczeń, rok wyzwań”. Organizatorami wydarzenia byli Rzecznik Praw Obywatelskich i Forum Odpowiedzialnego Biznesu.	14.02.2013 r.
5.	Spotkanie dotyczące projektu „Chcę być z Tobą mamó”, którego celem jest konieczność tworzenia oddziałów dla nieletnich matek z dziećmi w placówkach resocjalizacyjnych. W dyskusji zorganizowanej z inicjatywy Fundacji „Po Drugie” i Wyższej Szkoły Nauk Społecznych Pedagogium, udział wzięli przedstawiciele placówek, ministerstw, urzędów, przedstawiciele nauki w zakresie resocjalizacji i prawa, Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	14.02.2013 r.
6.	W Biurze RPO odbyło się szkolenie skierowane do sędziów sądów rodzinnych i cywilnych pt. „Sądy w obliczu uzależnień nieletnich i inne aspekty postępowania z małoletnimi”. Szkolenie poprowadzili przedstawiciele: Fundacji Dzieci Niczyje i Ośrodka Rehabilitacji Uzależnień w Zagórzu.	15.02.2013 r.
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez sejmową Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Związek Powiatów Polskich z okazji jubileuszu 15-lecia usamorządowania wspólnot powiatowych nt. „Od przeszłości do przyszłości ustroju samorządu powiatowego”.	18.02.2013 r.
8.	Debata nt. „Czy język urzędowy może być przyjazny obywatelom?”, która odbyła się w ramach Forum Debaty Publicznej	20.02.2013 r.

	w Pałacu Prezydenckim.	
9.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Prokuratora Generalnego w 10. rocznicę ustanowienia przez polski parlament Dnia Ofiar Przestępstw nt. „Ochrona danych osobowych i wizerunku ofiary przestępstwa”.	22.02.2013 r.
10.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie na temat zdrowego i bezpiecznego starzenia się, która odbyła się w Sejmie RP.	27.02.2013 r.
11.	Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego zorganizowana w Biurze RPO nt. „O tolerancji”.	06.03.2013 r.
12.	Seminarium nt. „Prawa kobiet w Polsce i Rosji” zorganizowane przez Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Helsińską Fundację Praw Człowieka oraz Poznańskie Centrum Praw Człowieka INP PAN. Wrocław.	07-09.03.2013 r.
13.	Ogólnopolska Interdyscyplinarna Konferencja Naukowa zorganizowana na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika nt. „Wyzwania współczesnego prawa wyborczego”. Toruń.	15.03.2013 r.
14.	Konferencja dotycząca problematyki cyberprzestępczości i ochrony danych osobowych zorganizowana na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika. Toruń.	18.03.2013 r.
15.	Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Wojewodę Śląskiego oraz Posła na Sejm RP nt. „Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych - nowe zadania dla jednostek samorządowych”. Katowice.	19.03.2013 r.
16.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. "Odebrana niewinność. Seksualizacja kobiet i dziewcząt w mediach i reklamie", która odbyła się w Sejmie RP.	19.03.2013 r.
17.	Konferencja zorganizowana na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu nt. „Kobieta i kobiecość. Gender w dyskursie prawniczym”.	06.04.2013 r.
18.	W Biurze RPO odbyła się konferencja naukowa poświęcona nowelizacji procedury karnej w aspekcie respektowania konstytucyjnych gwarancji stron i innych uczestników postępowania.	08.04.2013 r.
19.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.	09.04.2013 r.
20.	Konferencja i zjazd ambasadorów Rzecznika Praw Obywatelskich na Wydziale Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego.	12.04.2013 r.

21.	Panel dyskusyjny zorganizowany przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie nt. „Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych – jak jest naprawdę?”	17.04.2013 r.
22.	W Biurze RPO odbyła się konferencja połączona z prezentacją wydanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich publikacji pt. „Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce”. Podczas dwóch paneli dyskusyjnych eksperci dyskutowali na temat praw cudzoziemców z perspektywy pobytowej i rynku pracy.	18.04.2013 r.
23.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu nt. „Edukacja o prawach człowieka z perspektywy oświatowej, akademickiej i kształcenia zawodowego”.	19.04.2013 r.
24.	Konferencja zorganizowana na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu nt. „Prawo antydyskryminacyjne w Polsce – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość”.	19.04.2013 r.
25.	Konferencja zorganizowana przez Zespół Krajowy Mechanizm Prewencji w Biurze RPO nt. „Monitoring wizyjny w miejscach pozbawienia wolności”.	22.04.2013 r.
26.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.	22.04.2013 r.
27.	I Ogólnopolska Konferencja nt. „Społeczne, pedagogiczne i organizacyjne dylematy wprowadzenia edukacji włączającej”. Częstochowa.	23.04.2013 r.
28.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w międzynarodowej konferencji zorganizowanej przez Ambasady Austrii i Szwajcarii wspólnie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych RP nt. „Bezpieczeństwo dziennikarzy - aktualne wyzwania”.	23.04.2013 r.
29.	Debata zorganizowana przez Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom Niepełnosprawnym „Krok za krokiem” w Zamościu, nt. „Aktualne wyzwania polityki społecznej ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce”.	26.04.2013 r.
30.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystych obchodach 222. rocznicy uchwalenia Konstytucji 3 Maja, które odbyły się w Warszawie.	03.05.2013 r.
31.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. „Dylematy kodyfikacji postępowania administracyjnego”. Wisła.	14.05.2013 r.
32.	Udział w uroczystej inauguracji polskiego projektu „Mediacja dla Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”, którego inicjatorem jest ISLP – Europe (The International Senior Lawyers Project). Celem	17.05.2013 r.

	programu jest odciążenie Trybunału w Strasburgu poprzez zinstytucjonalizowanie procesu mediacji na gruncie krajowym tak, by mniejsza ilość spraw finalnie trafiała na wokandę ETPC. Warszawa.	
33.	Konferencja zorganizowana przez Europejski Uniwersytet Viadrina nt. „Problemy w transgranicznym stosowaniu prawa”. Słubice.	17-19.05.2013 r.
34.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. „Konsultacje społeczne monografii pt. „Strategie działań w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje”. Stargard Szczeciński.	20.05.2013 r.
35.	Seminarium nt. polskiej polityki migracyjnej. Nieporęt.	23-25.05.2013 r.
36.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji na temat eutanazji, zorganizowanej przez Liceum Ogólnokształcące im. Marszałka Stanisława Małachowskiego w Płocku.	27.05.2013 r.
37.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich we współorganizowanym II Forum Wymiany Doświadczeń w Katowicach, którego celem była debata szerokiego grona specjalistów i przedstawiciele instytucji zainteresowanych poprawą bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych oraz imprez masowych.	28.05.2013 r.
38.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji współorganizowanej przez RPO nt. „Zgromadzenia publiczne a imprezy masowe”. Katowice.	28.05.2013 r.
39.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” nt. „Władza sądownicza - cechy, funkcje i stosunek względem innych władz”. Warszawa.	03.06.2013 r.
40.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Tematem rozmów była współpraca obu instytucji w zakresie propagowania wiedzy na temat ubezpieczeń społecznych oraz praw obywateli w tej dziedzinie.	03.06.2013 r.
41.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji współorganizowanej przez: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, KUL oraz UMCS w Lublinie nt. „Prawa społeczne człowieka w multcentrycznym systemie prawa”. Lublin.	06.06.2013 r.
42.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Sądu Najwyższego.	10.06.2013 r.
43.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Śląskie Porozumienie Uniwersytetów Trzeciego Wieku nt. „Strategie działań na rzecz starzejącego się	10.06.2013 r.

	społeczeństwa”. Katowice.	
44.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Zgromadzeniu Dyrektorów Caritas diecezjalnych. Podczas spotkania Rzecznik przedstawiła informację o stanie przestrzegania praw obywatelskich w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnością. Warszawa.	11.06.2013 r.
45.	Konferencja zorganizowana w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Pierwsze ofiary kryzysów – osoby chore psychicznie”.	11.06.2013 r.
46.	Spotkanie w Biurze RPO z laureatami i organizatorami jubileuszowej XX Olimpiady Wiedzy o Prawach Człowieka, która w tym roku przebiegała pod hasłem: „Odpowiedzialność jednostki za poważne naruszenia praw człowieka i prawa humanitarne”.	13.06.2013 r.
47.	V Kongres Kobiet w Warszawie. Wzięli w nim udział również przedstawiciele Biura RPO, którzy udzielali informacji na temat kompetencji Rzecznika, przyjmowali wnioski oraz uczestniczyli w panelach dyskusyjnych.	14.06.2013 r.
48.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w 17. konferencji nt. „Miasta w Internecie” zorganizowanej pod hasłem „Polska 2013: na rozdrożach cyfrowej przyszłości. Samorządy w poszukiwaniu sensu informatyzacji”. Gdańsk.	19.06.2013 r.
49.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. „Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje”. Augustów.	21.06.2013 r.
50.	Uroczystość Wręczenia Odznaki Honorowej „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” profesorowi Władysławowi Bartoszewskiemu. Odznaka jest zaszczytnym wyróżnieniem nadawanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich za szczególne osiągnięcia w dziedzinie ochrony praw człowieka.	26.06.2013 r.
51.	Udział Zastępcy Rzecznika Prawa Obywatelskich w konferencji nt. „Korupcja w służbach mundurowych – mity a rzeczywistość” w Ośrodku Doskonalenia kadr Służby Więziennej w Popowie.	26.06.2013 r.
52.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości wręczenia, nadanego pośmiertnie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego, Krzyża Kawalerskiego Orderu Odrodzenia Polski prof. Teresie Marii Górzyńskiej. Warszawa.	01.07.2013 r.
53.	Seminarium zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich dla przedstawicieli organizacji pozarządowych i instytucji państwowych na temat zasad legalnego zatrudniania cudzoziemców	09.07.2013 r.

	oraz wykonywania przez nich pracy na terytorium RP. Warszawa.	
54.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu Kapituły Nagrody im. Sergio Vieira de Mello. Kraków.	12.09.2013 r.
55.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w inauguracji 4. Sympozjum „Prawa człowieka i nauka”, zorganizowanego przez Polską Akademię Nauk i Narodową Akademię Nauk RFN. Warszawa.	12.09.2013 r.
56.	XIII Międzynarodowa Konferencja z cyklu Rola Kościoła katolickiego w procesie integracji Europejskie pt. „Rodzina we współczesnej Europie”. Kraków.	13-14.09.2013 r.
57.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w II Kongresie „Obywatel Senior” pod honorowym patronatem RPO. Chorzów.	16-17.09.2013 r.
58.	Konferencja pt. „Ratyfikacja Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych – Oczekiwanie i Nadzieje” zorganizowana przez PSOUU Koło w Tczewie.	18.09.2013 r.
59.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w obradach kolokwium polsko-niemieckiego, które odbyło się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.	19.09.2013 r.
60.	Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego nt. „O Solidarności”, zorganizowana w Biurze RPO. Warszawa.	25.09.2013 r.
61.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Gali Finałowej VIII edycji konkursu „Lodołamacze 2013”. Podczas uroczystości Rzecznik wręczyła nagrodę Książnicy Beskidzkiej z Bielska-Białej za zajęcie II miejsca i srebrny medal w kategorii „Lodołamacz – Instytucja” za szczególną wrażliwość społeczną i promowanie aktywności osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia. Warszawa.	26.09.2013 r.
62.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich na uroczystej inauguracji roku akademickiego na Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie. Wykład RPO pt. „Prawne aspekty ochrony godności osoby starszej lub niepełnosprawnej”.	01.10.2013 r.
63.	Debata na temat „O sposobach mówienia o starości” zorganizowana w Biurze RPO. Warszawa.	02.10.2013 r.
64.	Konferencja zorganizowana w Biurze RPO pt. "Izby wytrzeźwień – prawo a praktyka”. Warszawa.	03.10.2013 r.
65.	W Biurze RPO odbyło się spotkanie Kapituły Nagrody im. Pawła Włodkowica. Warszawa.	03.10.2013 r.
66.	Konferencja pt. „Choroby rzadkie a zagrożenie wykluczeniem”, zorganizowana przez Biuro RPO we współpracy z Uczelnią Łazarzkiego. Warszawa.	07.10.2013 r.

67.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie akademickiej pt. „O równości bez skrajności” zorganizowanej przez Biuro RPO we współpracy z Biurem osób Niepełnosprawnych UJ. Kraków.	10.10.2013 r.
68.	Konferencja pt.: „Skuteczniejsza ochrona konkurencji – propozycje zmian w prawie” zorganizowana przez UOKiK we współpracy z Uniwersytetem Marii Curie-Skłodowskiej. Lublin.	10.10.2013 r.
69.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji regionalnej „Srebrna Gospodarka w Małopolsce. Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie” zorganizowanej przez UJ oraz Biuro RPO. Kraków.	11.10.2013 r.
70.	X Jubileuszowy Festyn Przyjaźni „Tacy Sami”, uświetniającym obchody Ogólnopolskiego Dnia Solidarności z Osobami Chorymi na Schizofrenię. Tczew.	11.10.2013 r.
71.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie "Wiara i społeczeństwo". Dyskusja odbyła się w Galerii Porczyńskich w Warszawie.	12.10.2013 r.
72.	Udział Zastępcy RPO w Międzynarodowej konferencji „Europa – problemy krytyczne” organizowanej przez Stowarzyszenie Willa Decjusza oraz wręczenie nagród im. Sergio Vieira de Mello. Kraków.	17.10.2013 r.
73.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu plenarnym Komitetu Bioetyki przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk, podczas którego wygłosiła wykład na temat praw człowieka umierającego. Warszawa.	17.10.2013 r.
74.	Debata zorganizowana przez Biuro RPO nt. „Różni ale równi – agencje zatrudnienia alternatywą dla publicznych służb zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami”.	17.10.2013 r.
75.	Konferencja pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich „Zastosowanie public governance w prawie publicznym w Europie Środkowej i Wschodniej”. Rzeszów.	21.10.2013 r.
76.	Konferencja „20 lat Ochrony Praw Obywateli i Obywaterek Unii Europejskiej. Osiągnięcia i wyzwania na przyszłość”. Poznań.	22-23.10.2013 r.
77.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie dotyczącej polityki prorodzinnej „Forum dla rodziny”, która odbyła się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Warszawa.	23.10.2013 r.
78.	W Biurze RPO odbyło się VII Seminarium Warszawskie zatytułowane „Obywatel w Radzie Europy i Unii Europejskiej – nowe wyzwania po dwudziestu latach od przystąpienia przez Polskę do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych	25.10.2013 r.

	Wolności”. Warszawa.	
79.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w VIII Kongresie Obywatelskim, który odbył się na Politechnice Warszawskiej pod hasłem "Jaka modernizacja Polski: od budowy infrastruktury do nowych postaw i zachowań?".	26.10.2013 r.
80.	Pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania została zainaugurowana kampania: „Inni nie gorsi” Wojewody Świętokrzyskiego oraz Świętokrzyskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Kielcach. Kampania ma na celu poszerzenie wiedzy społecznej na temat rodzajów dyskryminacji i jej przejawów.	27.10.2013 r.
81.	Konferencja nt. „Pełno (s)prawny student” organizowanej przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego. Kraków.	29.10.2013 r.
82.	Konferencja pt.: „Europejskie standardy i dobre praktyki w zakresie korekty płci metrykalnej”, zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Fundację Trans-Fuzja oraz Radę Europy. Warszawa.	05.11.2013 r.
83.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie pt. „Społeczne i gospodarcze znaczenie firm rodzinnych”, która została zorganizowana w Pałacu Prezydenckim.	13.11.2013 r.
84.	Konferencja pt. „Choroba Alzheimera – uczmy się pomagać”. Organizatorami wydarzenia byli Rzecznik Praw Obywatelskich we współpracy z Polskim Towarzystwem Alzheimerowskim oraz Polskim Stowarzyszeniem Pomocy Osobom z Chorobą Alzheimera. Warszawa.	15.11.2013 r.
85.	Konferencja pt. „Zapobieganie przemocy wobec kobiet, w tym dyskryminacji wielokrotnej. Polska w drodze do ratyfikacji Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej”. Organizatorami konferencji byli Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Warszawa.	20.11.2013 r.
86.	Konferencja „Różni ale równi – e-integracja w procesie edukacji i zatrudnienia osób z niepełnosprawnością”. Poznań.	21.11.2013 r.
87.	Symposium pt. „Ucieczki nieletnich jako problem społeczny”. Poznań.	26.11.2013 r.
88.	Konferencja nt. Aspekty prawne związane z codziennym funkcjonowaniem osób z niepełnosprawnością, ze szczególnym akcentem na najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ. Honorowy patronat RPO. Jelenia Góra.	03.12.2013 r.

89.	Konferencja zorganizowana przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego nt. „Poprawa dostępu do informacji o prawie”. Warszawa.	03.12.2013 r.
90.	Konferencja pt. „Dorosłem ... i co dalej?”. Gorzów Wielkopolski.	04.12.2013 r.
91.	W Biurze RPO odbyła się debata pt. „Antysemityzm. Diagnoza zjawiska w Polsce na tle sytuacji w Unii Europejskiej” zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Agencję Praw Podstawowych UE.	05.12.2013 r.
92.	Symposium nt. „Kulturotwórcza misja uniwersytetu. Paweł Włodkowic i jagiellońskie dziedzictwo myślenia o człowieku, narodzie i dialogu wspólnot”. Konferencja została zorganizowana przez Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ z okazji jubileuszu 650 lat Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kraków.	09.12.2013 r.
93.	Zastępca RPO uczestniczył w konferencji naukowej „Nowe media”. Poznań.	11-12.12.2013 r.
94.	Seminarium dotyczące przypadków nieludzkiego i poniżającego traktowania osób zatrzymanych przez Policję. Spotkanie zostało zorganizowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Warszawa.	17-18.12.2013 r.

Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym

Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich lub jego Zastępców

1.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w II szczycie Ombudsmanów krajów Partnerstwa Wschodniego i Unii Europejskiej w Parlamencie Europejskim, dotyczącym roli Narodowych Instytucji Praw Człowieka spoza UE we wdrażaniu Wytocznych ONZ dot. Biznesu i Praw Człowieka. Bruksela.	20-21.02.2013 r.
2.	Rzecznik Praw Obywatelskich spotkała się z Ombudsmanem Ukrainy Valerią Lutkovską. Rozmowa dotyczyła m.in. wymiany doświadczeń w zakresie Mechanizmu Równego Traktowania i Krajowego Mechanizmu Prewencji oraz planów dalszej współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego Ombudsmanów.	28.02.2013 r.
3.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu Ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej zorganizowanym przez Publicznego obrońcę Praw Słowacji. Častá Papiernička. Słowacja.	10-12.04.2013 r.

4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu Europejskiego Zarządu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana. Wiedeń.	14-16.04.2013 r.
5.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystościach związanych z 68. rocznicą wyzwolenia hitlerowskiego obozu koncentracyjnego Mauthausen koło Linzu w Austrii oraz w dyskusji panelowej zorganizowanej z okazji 60-lecia Instytutu Dunaju i Europy Środkowej w Wiedniu.	05-08.05.2013 r.
6.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Agencji Praw Podstawowych w Wiedniu.	06.05.2013 r.
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. Prawa postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej organizowanej przez Uniwersytet w Luksemburgu.	26-29.06.2013 r.
8.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. standardów państwa prawa w krajach członkowskich Rady Europy zorganizowanej przez Ombudsmana i Sąd Konstytucyjny Armenii z racji przewodnictwa Republiki Armenii w Komitecie Ministrów Rady Europy. Erywań (Armenia).	01-08.07.2013 r.
9.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w symposium międzynarodowym pt. „Rola instytucji ombudsmanskich w kontekście praw człowieka, demokracji i rządów prawa”. Ankara, Sztambuł (Turcja).	02-04.09.2013 r.
10.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich i Zastępcy RPO w seminarium Partnerstwa Wschodniego Ombudsmanów. Ukraina.	02-06.09.2013 r.
11.	Udział Zastępcy RPO w Zgromadzeniu Generalnym Europejskiego Instytutu Ombudsmana oraz obchodach jubileuszu 25-lecia tego stowarzyszenia. Innsbruck (Austria).	19-22.09.2013 r.
12.	Rzecznik Praw Obywatelskich złożyła wizytę w Tiranie, gdzie spotkała się m.in. z Ombudsmanem Albanii Igli Totozani, Ministrem Sprawiedliwości Nasipem Naço, Minister Integracji Europejskiej Klajdą Gjoshą oraz Przewodniczącym Zgromadzenia Albanii Ilirem Metą. Prof. Lipowicz wzięła również udział w Seminarium pt. „Ochrona praw człowieka i rola Ombudsmanów”.	13-15.10.2013 r.
13.	Rzecznik Praw Obywatelskich wzięła udział w posiedzeniu Europejskiego Zarządu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana (IOI). Bruksela.	21-22.10.2013 r.
14.	Rzecznik Praw Obywatelskich przebywała z wizytą w Ambasadzie RP w Wiedniu, gdzie odbyła się uroczystość wręczenia wysokich odznaczeń państwowych osobom szczególnie zasłużonym dla	17.12.2013 r.

	opieki nad miejscami pamięci w Austrii.	
--	---	--

Wyjazdy zagraniczne przedstawicieli Biura RPO

1.	Seminarium Europejskiej Akademii Prawa Europejskiego (ERA) nt. prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej. Trier.	14-16.04.2013 r.
2.	Seminarium Rady Europy nt. zbierania i przetwarzania danych osobowych dotyczących osób LGBT. Ryga.	17-19.04.2013 r.
3.	Międzynarodowa Konferencja podsumowująca projekt MuLTAVI (Narzędzia Multimedialne przeciwko Przemocy). Rzym.	06-08.05.2013 r.
4.	Konferencja zorganizowana przez Prezydencję Irlandii w Unii Europejskiej, nt. „Europa równych obywateli: równość, prawa podstawowe i rządy prawa”. Dublin.	08-10.05.2013r.
5.	Konferencja zorganizowana przez Konsulat Generalny RP w Hamburgu, nt. polsko-niemieckiej współpracy w sprawach rodzinnych. Hamburg.	13.05.2013 r.
6.	Seminarium zorganizowane przez Radę Europy nt. prawnych aspektów ochrony praw osób transpłciowych. Haga.	14-16.05.2013 r.
7.	Szkolenie Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania (EQUINET) nt. stosowania dyrektyw Unii Europejskiej. Bruksela.	15-17.05.2013 r.
8.	Spotkanie inauguracyjne projektu CLARITY Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). Wiedeń.	21-22.05.2013 r.
9.	Posiedzenie Zarządu Agencji Praw Podstawowych UE (FRA). Wiedeń.	21-24.05.2013 r.
10.	Seminarium Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy (ECRI). Strasburg.	29-31.05.2013 r.
11.	Konferencja Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) nt. wskaźnika równości płci w Unii Europejskiej. Bruksela.	12-13.06.2013 r.
12.	Regionalna Konferencja nt. funkcjonowania Krajowego Mechanizmu Prewencji w południowo-wschodniej Europie zorganizowanej przez Ombudsmána Republiki Macedonii i Komisję Europejską. Skopje (Macedonia).	24-27.06.2013 r.
13.	17. Międzynarodowy Kongres organizacji „Renovabis”. Freising k. Monachium (Niemcy).	29-30.08.2013 r.
14.	Forum Dialogu nt. dyskryminacji. Nevsehir (Turcja).	09-12.09.2013 r.
15.	Seminarium Europejskiej Akademii Prawa (ERA) nt. prawa antydyskryminacyjnego: „EU Gender Equality Law”. Trier	15-17.09.2013 r.

	(Niemcy).	
16.	9. Seminarium Europejskiej Sieci Ombudsmanów zorganizowane przez Ombudsmana Unii Europejskiej oraz Ombudsmana Irlandii. Dublin (Irlandia).	15-18.09.2013 r.
17.	Konferencja nt. zmniejszania wtórnej wiktyimizacji organizowana przez Państwową Policję Łotwy. Ryga (Łotwa).	18-20.09.2013 r.
18.	Spotkanie grupy roboczej ds. projektu „Clarity” Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). Wiedeń (Austria).	25-26.09.2013 r.
19.	Warsztaty dla ekspertów i przedstawicieli organów ds. równego traktowania oraz mniejszości romskiej zorganizowane przez Europejskie Biuro Informacji Romów (ERIO). Bruksela (Belgia).	26-27.09.2013 r.
20.	Spotkanie Grupy Roboczej Stowarzyszenia EQUINET: „Equality Law in Practice”. Bruksela (Belgia).	30.09-01.10.2013 r.
21.	Konferencja nt. „Wzmacniania ochrony praw podstawowych w zmieniającym się otoczeniu praw człowieka” organizowana przez FRA oraz Radę Europy. Wiedeń (Austria).	06-08.10.2013 r.
22.	Seminarium zorganizowane przez Radę Europy nt. praw osób nieheteroseksualnych i transpłciowych; Rzym (Włochy).	09-11.10.2013 r.
23.	5. Międzynarodowa Konferencja Instytucji Ombudsmanów Sił Zbrojnych (ICOAF) w Oslo. Norwegia.	20-23.10.2013 r.
24.	Międzynarodowe Forum ds. Polityk Migracyjnych w Krakowie zorganizowane przez Stowarzyszenie „Interkulturalni.pl” oraz Fundację „Inną Przestrzeń”. Kraków.	25-27.10.2013 r.
25.	Spotkanie grupy roboczej „Communication Strategies and Practicies ” Europejskiego Stowarzyszenia Organów ds. Równego Traktowania (EQUINET). Bruksela.	29-30.10.2013 r.
26.	Konferencja nt. działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji zorganizowana przez Centrum OBWE w Biszkek. Kirgistan.	02-06.11.2013 r.
27.	Konferencja Praw Podstawowych Człowieka pt. ”Zwalczanie przestępstw z nienawiści w Unii Europejskiej: nadać ofiarom twarz i głos”, zorganizowana przez Agencję Praw Podstawowych (FRA) oraz Prezydencję Litwy w Radzie UE. Wilno (Litwa).	11-13.11.2013 r.
28.	Spotkanie Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka. Budapeszt.	12-15.11.2013 r.
29.	Konferencja Rady Europy nt. standardów zatrzymań imigrantów w Europie; Strasburg (Francja).	20-22.11.2013 r.
30.	Konferencja Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) nt. wdrażania strategii na rzecz równego	21-22.11.2013 r.

	traktowania kobiet i mężczyzn. Wilno (Litwa).	
31.	Walne Zgromadzenie Europejskiej Sieci Organów Równego Traktowania (EQUINET) oraz seminarium nt. zapobiegania dyskryminacji i działań na rzecz równości. Podczas posiedzenia pracownik Biura RPO został wybrany do Zarządu Equinet. Bruksela.	27-30.11.2013 r.
32.	Konferencja nt. ochrony praw nieletnich przebywających na posterunkach policji zorganizowana przez Ombudsmans Republici Macedonii i Komisję Europejską. Skopje (Macedonia).	05-07.12.2013 r.
33.	Konferencja kończąca projekt LGBT realizowany przez Radę Europy. Strasburg (Francja).	15-17.12.2013 r.

**Spotkania i wizyty gości zagranicznych
w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich**

1.	Konferencja Rzeczników Praw Obywatelskich z państw Grupy Wyszehradzkiej i Bałkanów Zachodnich zorganizowana w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Najważniejsze wyzwania dla Ombudsmanów w XXI wieku”.	13.03.2013 r.
2.	Spotkanie Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Uniwersytetu Jordyńskiego, Ministerstwa Spraw Zagranicznych Jordanii oraz dziennika „The Jordan Times”, którzy przebywali w Polsce w ramach wymiany doświadczeń między Polską a Jordanią w zakresie ochrony praw człowieka.	04.04.2013 r.
3.	Spotkanie Zastępcy RPO z przedstawicielami Urzędu Ombudsmana, Kancelarii Premiera, Ministerstwa Samorządu Terytorialnego i organizacji pozarządowych z Kosowa.	10.04.2013 r.
4.	Wizyta studyjna Ombudsmana Republiki Tureckiej w Biurze RPO.	22-26.04.2013 r.
5.	Wizyta studyjna w Biurze RPO Krajowego Mechanizmu Prewencji Albanii. Współpraca z biurem Ombudsmana Albanii jest częścią działań Grupy Wyszehradzkiej na rzecz Bałkanów Zachodnich w zakresie wzmacniania systemu ochrony praw człowieka.	21-23.05.2013 r.
6.	Wizyta w Biurze RPO Europejskiego Komitetu Przeciwdziałania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT).	05.06.2013 r.
7.	Wizyta w Biurze RPO przedstawiciela Biura Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka ONZ.	15.06.2013 r.
8.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich ze Stałą Komisją Parlamentu Badenii-Wirtembergii, która odpowiada w parlamencie	24.06.2013 r.

	za sprawy konstytucyjne i prawne oraz politykę europejską.	
9.	Wizyta w Biurze RPO konsultanta grupy eksperckiej EEG („European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based care”).	26.06.2013 r.
10.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z delegacją parlamentu z Mjanma przebywającą w Polsce w ramach podróży studyjnej organizowanej przez Senat RP. Tematem spotkania była m.in. geneza i wpływ RPO na transformację ustrojową, uprawnienia Rzecznika na tle innych ombudsmanów europejskich i szczegółowe kompetencje w zakresie ochrony praw więźniów. Warszawa.	01.07.2013 r.
11.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami środowiska akademickiego z Chin w ramach projektu brytyjskiej organizacji „The Great Britain – China Centre”. Delegacja spotkała się z Dyrektorem Krajowego Mechanizmu Prewencji oraz uczestniczyła w wizycie w Areszcie Śledczym. Warszawa.	29.08.2013 r.
12.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Janem Jařabem z Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka oraz Johnem Halloranem z Europejskiej Sieci Społecznej (ESN). Tematem spotkania była deinstytucjonalizacja, czyli proces przechodzenia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych oraz opieki świadczonej na szczeblu lokalnym. Warszawa.	25.09.2013 r.
13.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich ze specjalnym wysłannikiem ds. monitorowania i zwalczania antysemityzmu Irą N. Formanem. Rozmowy dotyczyły m.in. współpracy w zakresie kształtowania tolerancyjnych postaw młodzieży. Warszawa.	25.09.2013 r.
14.	Wizyta w Biurze RPO Ombudsmana Szwecji Lilian Wiklund. W spotkaniu uczestniczyła Rzecznik Praw Obywatelskich oraz przedstawiciele Rady Społecznej i Komisji Ekspertów działających przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Rozmowy dotyczyły m.in. ochrony praw osób starszych oraz praw socjalnych obywateli. Warszawa.	27.09.2013 r.
15.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielkami organizacji pozarządowych z Albanii: Centrum Praw Człowieka, Komitetu Helsińskiego i Grupy Praw Człowieka. Rozmowa dotyczyła współpracy polskiego Rzecznika z organizacjami społecznymi oraz najważniejszych zadań w dziedzinie ochrony praw obywatelskich w Polsce i Albanii. Warszawa.	29.09-03.10.2013 r.
16.	Zastępca RPO spotkał się z gruzińską delegacją, której przewodniczył Dawid Lomidze – zastępca Ministra Pracy, Zdrowia i Spraw Społecznych Republiki Gruzji. Rozmowy dotyczyły zadań	02.10.2013 r.

	Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu ds. monitorowania wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed Polską po ratyfikowaniu tej Konwencji. Warszawa.	
17.	Rzecznik Praw Obywatelskich spotkała się z Erikiem Ullenhagiem – szwedzkim Ministrem ds. Integracji, który zajmuje się kwestiami dyskryminacji, praw człowieka i mniejszości narodowych w Ministerstwie Zatrudnienia. Warszawa.	23.10.2013 r.
18.	Wizyta studyjna parlamentarzystów z Mołdawii. Warszawa.	18-19.11.2013 r.
19.	Rzecznik Praw Obywatelskich spotkała się z przedstawicielami Krajowej Komisji Praw Człowieka Korei (National Human Rights Commission of Korea). Warszawa.	16.12.2013 r.