



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 23 maja 2016 r.

Druk nr 189

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
Adam Bodnar**

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Wielce 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 2015 roku”, z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Z wyrazami szacunku

(-) Adam Bodnar

INFORMACJA

o działalności

Rzecznika Praw Obywatelskich

za rok 2015

oraz o stanie przestrzegania

wolności i praw człowieka i obywatela

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

Spis treści

Wprowadzenie	7
CZĘŚĆ I.....	14
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.....	15
2. Prawo do dobrej legislacji.....	20
3. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki	42
A. Sądownictwo i prokuratura	42
B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej	51
C. Prawo do obrony	55
D. Przewlekłość postępowań	58
E. Prawo do rzetelnego procesu sądowego.....	59
F. Koszty postępowania	65
G. Postępowanie dyscyplinarne	71
H. Bezpłatne poradnictwo prawne	76
I. Ofiary przestępstw	78
M. Odszkodowania dla osób represjonowanych	85
4. Wolność osobista	88
5. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych.....	99
6. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli.....	102
A. Wolność słowa i prawo do informacji	102
B. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych	105
C. Wolność zgromadzeń.....	121
D. Prawa wyborcze	124
E. Wolność zrzeszania się	131
F. Prawo do korzystania z dóbr kultury	132
7. Rozbieżności w stosowaniu prawa	134

8. Zagadnienia z zakresu prawa pracy	143
A. Ochrona praw pracowniczych	143
B. Wypadek przy pracy	145
C. Formy zatrudnienia.....	146
D. Czas pracy.....	148
9. Egzaminatory zawodowe i prawo wykonywania zawodu. Zawody zaufania publicznego	149
10. Zabezpieczenie społeczne	164
A. Prawo do emerytury lub renty oraz zasady ustalania prawa do tych świadczeń oraz ich wysokości	164
B. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym	170
C. Pomoc społeczna	173
D. Świadczenia przedemerytalne	173
11. Ochrona zdrowia.....	176
A. System ochrony zdrowia.....	176
B. Ochrona praw pacjentów	186
C. Ochrona zdrowia psychicznego.....	187
D. Leczenie uzdrowiskowe.....	188
12. Ochrona praw rodziny	190
A. Świadczenia rodzinne	190
B. Ochrona praw dziecka	199
C. Inne.....	206
13. Ochrona praw osób niepełnosprawnych	210
14. Prawo do nauki	222
A. Realizacja obowiązku szkolnego.....	222
B. Edukacja przedszkolna	227
C. Edukacja szkolna	229
D. Ośrodki szkolno-wychowawcze	231
E. Bezpieczeństwo w szkołach	234
F. Szkolnictwo wyższe.....	236
15. Ochrona środowiska	247

16. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych	250
A. Ochrona praw lokatorów	250
B. Spółdzielnie mieszkaniowe. Ochrona praw członków spółdzielni mieszkaniowych.....	255
C. Przeciwdziałanie bezdomności.....	263
D. Ochrona praw właścicieli mieszkań	264
E. Finansowe wsparcie państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego.....	265
17. Ochrona praw majątkowych	267
A. Ochrona praw majątkowych.....	267
B. Gospodarka nieruchomościami	277
C. Egzekucja świadczeń	284
D. Prawo budowlane	288
E. Dopłaty dla rolników – sprawy rolne.....	291
18. Ochrona praw konsumentów	299
A. Usługi bankowe.....	299
B. Inne.....	301
19. Problematyka danin publicznych	305
A. Ordynacja podatkowa	305
B. Podatek dochodowy od osób fizycznych	306
C. Opłata abonamentowa.....	309
20. Działalność gospodarcza	311
21. Ruch drogowy.....	317
22. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich	323
A. Wykonywanie kar i środków karnych	323
B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich.....	357
C. Pobyt w miejscach zatrzymań	363
23. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	373
A. Zawodowa służba wojskowa.....	373
B. Żołnierze rezerwy.....	376

C. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych	378
D. Służba za granicą	386
24. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych	388
25. Polacy za granicą	404
26. Implementacja prawa europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE	408
27. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO	415
28. Ocena stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela	427
A. Tworzenie prawa	427
B. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki	429
C. Wolność słowa i prawo do informacji	432
D. Wolność osobista	433
E. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych	434
F. Prawa wyborcze	434
G. Prawa osób niepełnosprawnych	435
H. Ochrona zdrowia	438
I. Prawo do pracy	440
J. Prawo do zabezpieczenia społecznego	443
K. Ochrona prawa własności i innych praw majątkowych	445
L. Przeciwdziałanie bezdomności	448
Ł. Ochrona praw rodziny	449
M. Ochrona praw konsumentów	452
N. Prawo do ochrony środowiska	454
O. Sytuacja osób pozbawionych wolności	455
P. Implementacja prawa Europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE	461
CZEŚĆ II	463
1. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w 2015 r.	464

A. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i narodowymi instytucjami ombudsmąskimi	464
B. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i zagranicznymi instytucjami i organizacjami	468
C. Współpraca z Miejscami Pamięci i Środowiskami Ofiar II wojny światowej.....	471
D. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji	472
E. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie równego traktowania	472
2. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie komunikacji i edukacji obywatelskiej w 2015 r.....	475
A. Współpraca z mediami	475
B. Działalność wydawnicza.....	475
C. Nagrody i odznaczenia.....	478
D. Współpraca z partnerami społecznymi	478
E. Inne projekty społeczne	484
CZĘŚĆ III	487
Wprowadzenie	488
1. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki – wystąpienia generalne, wybrane sprawy indywidualne i inne działania	497
2. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	533
3. Działalność Komisji Ekspertów	556
4. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania	559
5. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania	561
A. Wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych w obszarze równego traktowania.....	561
B. Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania.....	580

6. Wnioski oraz rekomendacje dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania oraz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami	594
Załączniki:.....	605
Dane informacyjno-statystyczne.....	605
Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym).....	620
Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego	649
Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych, wniosków oraz pytań prawnych.....	660
Pytania prawne do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego	670
Kasacje w sprawach karnych	672
Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	677
Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego	682
Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego, przystąpienie do postępowania sądowego i administracyjnego	685
Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich	690
Dane statystyczne i inne informacje z obszaru realizacji zasady równego traktowania	732

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 80 Konstytucji RP każdy ma prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich, na zasadach określonych w ustawie 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 szczególnej formy. Szerokie podstawy działania, brak wymogów formalnych oraz opłat powoduje, że do Rzecznika kierowane są liczne wnioski.

Do dnia 9 września 2015 r. obowiązki Rzecznika wykonywała Irena Lipowicz, od tego dnia, a więc od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem, funkcję Rzecznika pełni Adam Bodnar.

W 2015 r. do Rzecznika skierowano ogółem 57 627 wniosków, w tym 27 376 wniosków w sprawach nowych. Ponadto pracownicy Biura Rzecznika przyjęli 5 656 osób, zaś w ramach działającej w Biurze Rzecznika bezpłatnej infolinii przeprowadzili rozmowy telefoniczne z 38 074 osobami, udzielając im stosownych porad i wyjaśnień.

Rzecznik może także podejmować działania z własnej inicjatywy, m.in. w wyniku analizy informacji zamieszczanych w środkach masowego przekazu. W tym trybie są również podejmowane sprawy 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 2015 r. z własnej inicjatywy Rzecznik podjął 506 spraw (w tym 132 w formie wystąpień generalnych).

W kierowanych w 2015 r. do Rzecznika sprawach dominowała problematyka prawa karnego (22,2% spraw), prawa karnego wykonawczego (20,9% spraw), prawa cywilnego (19,1% spraw), prawa administracyjnego i gospodarczego (15% spraw) oraz prawa pracy i zabezpieczenia społecznego (11,6 % spraw).

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura. W 2015 r. zadania te były wykonywane przez Biuro w Warszawie oraz Biura Pełnomocników Terenowych we Wrocławiu, w Gdańsku i w Katowicach. Ponadto pracownicy Biura Rzecznika raz w miesiącu przyjmowali wnioski w punktach w Bydgoszczy i w Częstochowie.

W dalszym ciągu na wysokim poziomie utrzymuje się liczba osób, którym w ramach rozpoznania wniosku udzielane są jedynie wyjaśnienia i przekazywana jest informacja o przysługujących im, ogólnie dostępnych, środkach działania. Zjawisko to świadczy nie tylko o niskim poziomie wiedzy prawnej, lecz ilustruje także systemowy deficyt powszechnej pomocy prawnej. Należy mieć nadzieję, że ten stan rzeczy ulegnie zmianie w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz. U. poz. 1255).

W okresie objętym informacją Rzecznik skierował 286 wystąpień problemowych. Z tego środka działania Rzecznik korzystał wówczas, gdy poddane analizie indywidualne sprawy wskazywały na utrwalającą się praktykę stosowania prawa w sposób naruszający sferę wolności lub praw jednostki. Wystąpienia były kierowane także wtedy, gdy ze skarg wynikało, że źródłem naruszeń wolności lub praw jest treść obowiązujących przepisów prawa. W 2015 r. 144 wystąpienia Rzecznika dotyczyły potrzeby podjęcia inicjatywy prawodawczej w celu usunięcia owych sygnalizowanych naruszeń.

Rzecznik od lat jest aktywnym uczestnikiem postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zaangażowanie Rzecznika w postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym uległo dodatkowo zwiększeniu w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064). Ustawa ta pozwala Rzecznikowi zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w każdej sprawie (a nie jak dotychczas wyłącznie w sprawie ze skargi konstytucyjnej), z wyjątkiem postępowań wszczynanych w trybie prewencyjnej kontroli ustawy. W 2015 r. korzystając z samodzielnej zdolności wnioskowej, Rzecznik skierował 21 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, przystąpił do 12 postępowań wszczętych skargą konstytucyjną, a także do 5 postępowań wszczętych pytaniem prawnym sądu oraz do 4 postępowań wszczętych w wyniku wniosku innych podmiotów.

W relacjach z wymiarem sprawiedliwości szczególną rolę przypisać należy pytaniom prawnym kierowanym przez Rzecznika do rozstrzygnięcia przez powiększone składy orzekające Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pytania te mają na celu ujednoczenie orzecznictwa

sądowego, a więc w konsekwencji stanowią środek służący ochronie zasady równości wobec prawa. Niejednolita wykładnia prawa dokonywana przez sądy prowadzi bowiem w swoim praktycznym wymiarze do naruszenia zasady równości.

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów powszechnych Rzecznik w 2015 r. skierował 4 pytania prawne do rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy oraz jedno pytanie prawne do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Natomiast w sprawach indywidualnych rozstrzyganych przez sądy Rzecznik wniósł 60 kasacji i 2 skargi kasacyjne od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych. Natomiast w sprawach administracyjnych Rzecznik skierował 12 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz 6 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W ramach wykonywania mandatu Krajowego Mechanizmu Prewencji¹ w 2015 r. zostało przeprowadzonych 121 wizytacji prewencyjnych w miejscach pozbawienia wolności (m.in. zakładach karnych, aresztach śledczych, policyjnych pomieszczeniach dla osób zatrzymanych, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych) oraz 1 wizytacja ad hoc.

Rzecznik wykonuje również zadania dotyczące realizacji zasad równego traktowania, powierzone mu na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700). W zakres tych zadań wchodzi rozpatrywanie skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania, a także analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, jak też opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie problemów związanych z dyskryminacją. W 2015 r. zostały w ramach tych zadań wydane raporty zawierające analizy i zalecenia: „Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach edukacji szkolnej”, „Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami”, „Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe

¹ Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648, z późn. zm.) oraz Protokół fakultatywny (Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192).

traktowanie rodziców na rynku pracy”.

Rzecznik jest ponadto niezależnym organem do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Najistotniejsze uwagi dotyczące stanu przestrzegania praw osób z niepełnosprawnościami zostały zawarte w „Sprawozdaniu Rzecznika z realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych”. Sprawozdanie to stanowi wykonanie nałożonego na Rzecznika przez Konwencję obowiązku monitorowania jej wdrażania (art. 33 ust. 2 Konwencji).

Ze względu na znaczenie oraz interdyscyplinarność zadań z zakresu równego traktowania oraz zadań wynikających z ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, Rzecznik powołał Zastępczynię ds. Równego Traktowania, natomiast w strukturze organizacyjnej Biura wyodrębniony został Zespół do Spraw Równego Traktowania. Ponadto w Biurze Rzecznika kontynuują prace komisje ekspertów zajmujące się realizacją zasady równego traktowania: Komisja ds. Osób Starszych, Komisja ds. Migrantów, Komisja ds. Osób z Niepełnosprawnościami oraz powołana w 2015 r. Komisja ds. Przeciwdziałania Bezdomności. Komisje te wspierają Rzecznika w monitorowaniu przestrzegania zasady równego traktowania oraz wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

W ramach współpracy Rzecznika z organizacjami obywatelskimi działającymi na rzecz ochrony wolności i praw człowieka, w Biurze organizowane były liczne spotkania, seminaria i konferencje m. in. dotyczące ochrony praw osób bezdomnych, niepełnosprawnych i migrantów. Po objęciu funkcji Rzecznika przez A. Bodnara w Biurze została powołana jednostka organizacyjna (Centrum Projektów Społecznych) odpowiadająca za współpracę z organizacjami obywatelskimi. W ramach tej współpracy organizowane są konsultacje regionalne w poszczególnych województwach (spotkania Rzecznika i pracowników Biura z organizacjami i liderami społecznymi).

Upowszechnianie wiedzy o prawach obywatelskich i informacji dotyczących działalności Biura RPO stanowiło ważną część aktywności w 2015 roku. Udzielono ponad 800 odpowiedzi na prośby o informacje oraz na

pytania ze strony mediów. W prasie, radiu, telewizji i internecie ukazały się 20344 publikacje odnoszące się do spraw związanych z działaniami Rzecznika. W pierwszym półroczu wyemitowanych zostało w TVP Info 13 odcinków programu „Reguły gry” z udziałem przedstawicieli Biura RPO, jak również kontynuowana była współpraca ekspercka z red. Januszem Weissem z I Programu Polskiego Radia. Na stronie internetowej Rzecznika ukazało się łącznie 895 komunikatów o działaniach Biura RPO, w tym również w języku angielskim. Drogą elektroniczną wysłanych zostało 48 newsletterów RPO, każdy do ponad 5 tys. adresatów (instytucji i odbiorców indywidualnych).

Rzecznik i jego zastępcy udzielili wywiadów i wypowiedzi m.in. redakcjom: Polskie Radio Program I i III, TOK FM, Polsat, TVP INFO, TVN 24, TVP 1, Dziennik Gazeta Prawna, RDC, Superstacja, Tygodnik Powszechny, Telewizja Republika, Rzeczpospolita, RMF FM i RMF Classic, Gazeta Wyborcza, ngo.pl. Wypowiedzi RPO ukazały się również w licznych mediach lokalnych, pismach specjalistycznych i mediach zagranicznych.

W ramach projektu „Ambasador Praw Człowieka” rozwijana była także współpraca Rzecznika z studentami kierunków prawa i administracji, a także studentami innych kierunków studiów. Natomiast w ramach projektu przeciwdziałania mowie nienawiści (tzw. hejtowi) w Biurze Rzecznika organizowane były spotkania „okrągłego stołu” z udziałem przedstawicieli władz, organizacji pozarządowych, mediów, przedsiębiorców i naukowców. W ramach tej inicjatywy dyskutowano o tym jak z jednej strony należy reagować na hejt w internecie, a z drugiej strony nad głębokością tej reakcji, tak aby zapewnić wolność słowa.

W 2015 r. kontynuowana była współpraca z Międzynarodowym Instytutem Ombudsmana (IOI). W Warszawie odbyło się² posiedzenie zarządu Instytutu dla regionu europejskiego poświęcone najważniejszym problemom stojącymi przez ombudsmanami oraz inicjatywom podejmowanym przez Instytut we współpracy z krajowymi instytucjami ochrony praw człowieka w innych państwach. Europejski region Instytutu udzielił ponadto w 2015 r. wsparcia słowackiemu Rzecznikowi, a także uczestniczył w działaniach na rzecz utworzenia instytucji centralnego

² Styczeń 2015 r.

ombudsmana we Włoszech.

W Polsce wspólnie z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich zostało też zorganizowane X Seminarium Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich pod hasłem: „Rzecznicy Praw Obywatelskich przeciw dyskryminacji³”. Kontynuowana także była współpraca ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej.

We wrześniu⁴ Rzecznik Adam Bodnar wziął udział w spotkaniu ekspertów w dziedzinie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami z krajów Grupy Wyszehradzkiej i Bałkanów Zachodnich zorganizowane przez BRPO i Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP. Wydarzenie to stanowiło kontynuację działań realizowanych przez RPO na rzecz wzmocnienia systemu ochrony praw człowieka i wymiany doświadczeń z państwami Bałkanów Zachodnich.

W grudniu 2015 r. Rzecznik złożył roboczą wizytę w Biurze Ombudsmanów Austrii⁵ i odbył spotkania z władzami Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana, przedstawicielami organizacji pozarządowych i środowiska naukowego. Ważnym punktem wizyty były rozmowy w Austriackim Funduszu Integracyjnym w kontekście kryzysu imigracyjnego i roli instytucji ochrony praw człowieka w ochronie praw uchodźców i migrantów.

Przejęcie przez Rzecznika w ostatnich latach nowych zadań (realizacja mandatu Krajowego Mechanizmu Prewencji, zasady równego traktowania, monitorowania wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, monitorowanie niewłaściwych działań Policji i innych służb), nie uzyskało dostatecznego wsparcia finansowego, co było sygnalizowane przez Rzecznika w kolejnych informacjach rocznych. Ten stan jeszcze pogłębił się w 2015 r., zaś zmniejszenie budżetu Rzecznika na rok 2016 spowoduje dalszy regres w tym zakresie. W rezultacie np. zakres wizytacji prewencyjnych przeprowadzanych w miejscach pozbawienia wolności oceniany przez organy międzynarodowe jako niewystarczający, nie tylko nie zostanie zwiększony, lecz będzie musiał zostać ograniczony jeszcze bardziej.

³ 27-29 kwietnia 2015 r.

⁴ 14-15 września 2015 r.

⁵ W dniach 16 - 17 grudnia 2015 r.

W sposób zasadniczy wydłuży się również okres oczekiwania wnioskodawców na rozpatrzenie ich wniosków, w tym wniosków o kasacje w sprawach karnych.

CZEŚĆ 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

Rok 2015 był ósmym rokiem pełnienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji. W tym okresie przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji przeprowadzili 121 wizytacji prewencyjnych w różnego rodzaju miejscach zatrzymań, w tym w: 10 zakładach karnych, 11 aresztach śledczych, 17 pomieszczeniach dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji, 4 policyjnych izbach dziecka, 4 pomieszczeniach dla osób zatrzymanych Żandarmerii Wojskowej, 5 pomieszczeniach dla zatrzymanych Straży Granicznej, 5 izbach wytrzeźwień, 1 zakładzie poprawczym, 1 schronisku dla nieletnich, 5 schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych (razem), 5 młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, 14 szpitalach psychiatrycznych, 38 domach pomocy społecznej oraz 1 ośrodku dla cudzoziemców. Działalność Mechanizmu była realizowana przez wyspecjalizowany zespół Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, w którego skład wchodziło 13 osób. Zespołowi udzielali wsparcia również trzej pracownicy Biur Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich z Gdańska, Wrocławia oraz Katowic. W wizytacjach niejednokrotnie brali ponadto udział eksperci zewnętrzni – psychiatrzy, lekarz chorób wewnętrznych, lekarz geriatra, przedstawiciele fundacji: „Polska bez barier” i „Integracja”.

Ustalenia poczynione przez Krajowy Mechanizm Prewencji w czasie wizytacji pozwoliły na sformułowanie szeregu uwag z zakresu stanu przestrzegania praw osób pozbawionych wolności. Przede wszystkim poprawiła się sytuacja w odniesieniu do sygnalizowanego w ostatnich latach problemu zaludnienia jednostek penitencjarnych. Zgodnie z danymi publikowanymi przez Centralny Zarząd Służby Więziennej zaludnienie oddziałów mieszkalnych na dzień 31 grudnia 2015 r. wynosiło 82,9%, co nie może być uznane za stan w pełni satysfakcjonujący, zwłaszcza wobec podnoszonej przez Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom

oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) konieczności zwiększenia powierzchni mieszkalnej przypadającej na jednego osadzonego do 4m².

Poprawę sytuacji można odnotować także w zakresie zapewnienia realizacji prawa do obrony osób tymczasowo aresztowanych. Na skutek działań podjętych przez Rzecznika Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 217c Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie, w jakim bezwzględnie zakazuje korzystania z aparatu telefonicznego w celu porozumiewania się z obrońcą. Skutkowało to wprowadzeniem zmiany przepisów k.k.w., umożliwiającej obecnie osobom tymczasowo aresztowanym odbywanie rozmów telefonicznych z obrońcami i pełnomocnikami.

W roku 2015 przeprowadzono 7 wizytacji tematycznych poświęconych badaniu dostosowania infrastruktury jednostek penitencjarnych do potrzeb osób z niepełnoprównościami. Wnioski z nich płynące wskazują, że jednostki, które zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej są przeznaczone dla osób z niepełnoprównościami nie są dostosowane ani pod kątem infrastruktury, ani odpowiedniego przeszkolenia funkcjonariuszy. Poprawa tego stanu wymaga pilnej reakcji ze strony władz Służby Więziennej.

Niezależnie od postulowanej uprzednio potrzeby rozpoczęcia prac nad nową ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich, w marcu 2015 r. Rzecznik skierował wystąpienie⁶ do Ministra Sprawiedliwości w sprawie do podjęcia inicjatywy legislacyjnej dotyczącej przeprowadzania badań na obecność alkoholu i środków odurzających w organizmie nieletnich przebywających w schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych. W odpowiedzi zapewniono Rzecznika, że zagadnienie to jest przedmiotem trwających prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Ponadto we wrześniu 2015 r. Rzecznik przedstawił uwagi do projektu nowelizacji rozporządzenia z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich podnosząc fakt, iż zgodnie z proponowanymi zapisami umieszczenie w izbie przejściowej będzie *de*

⁶ KMP.573.42.2014

facto środkiem izolacyjnym, bez ograniczeń zawartych w ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Odniósł się również do propozycji przepisu wprowadzającego uzależnienie udostępnienia zapisu monitoringu od zgody dyrektora zakładu poprawczego wskazując, iż jest on niezgodny z art. 20 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania.

W opinii w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w publicznych zakładach opieki zdrowotnej Rzecznik wskazał na naruszenie prawa do prywatności poprzez regulowanie, w akcie prawnym rangi rozporządzenia, wyposażenia zakładu w system telewizji przemysłowej bez upoważnienia ustawowego oraz zawarcie niepełnego katalogu praw przysługujących nieletniemu.

W odniesieniu do pomieszczeń dla osób zatrzymanych funkcjonujących w ramach jednostek organizacyjnych Straży Granicznej oraz Żandarmerii Wojskowej jedną z najczęściej diagnozowanych nieprawidłowości było poddawanie osób zatrzymanych czynności sprawdzenia po uprzednim zdjęciu przez nie odzieży wierzchniej, pomimo iż obowiązek taki, jak również sposób przeprowadzenia czynności sprawdzenia nie został określony w żadnym akcie rangi ustawowej. Wobec powyższego przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji każdorazowo zwracali uwagę, iż praktyka taka jest niedopuszczalna ze względu na ingerencję w konstytucyjne prawo do nietykalności i wolności osobistej, którego ograniczenie lub pozbawienie może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Kwestia ta była przedmiotem dwóch wystąpień skierowanych odpowiednio do Ministra Obrony Narodowej⁷ i Ministra Spraw Wewnętrznych⁸. Ze względu na brak odpowiednich działań ze strony tych resortów zagadnienia te będą w dalszym ciągu podejmowane przez Rzecznika.

⁷ KMP.570.40.2014.DK

⁸ KMP.570.10.2015.WS

Nierozwiązany wciąż jest problem zmniejszania liczby funkcjonujących na terenie kraju izb wytrzeźwień i tym samym przenoszenia odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób znajdujących się pod wpływem alkoholu na jednostki organizacyjne Policji. Rzecznik wielokrotnie wskazywał, iż policyjne izby zatrzymań nie są przygotowane do opieki nad osobami nietrzeźwymi z uwagi na brak lekarzy, którzy mogliby sprawować opiekę nad osobami trzeźwiejącymi i w razie konieczności udzielić im natychmiastowej i profesjonalnej pomocy. Wymagane jest w ocenie Rzecznika wprowadzenie zmian systemowych polegających na przekształceniu izb wytrzeźwień w nowoczesne, kompleksowe ośrodki łączące w sobie funkcję izby, ośrodka terapii i placówki pomagającej rodzinie. Uwagi te Rzecznik przedstawił Prezesowi Rady Ministrów już w 2013 r.⁹ Ponieważ nadesłane w tej sprawie przez Ministra Zdrowia¹⁰ oraz Ministra Spraw Wewnętrznych¹¹ stanowiska nie pozwoliły wypracować porozumienia, Rzecznik skierował do Prezesa Rady Ministrów kolejne wystąpienie¹². Niestety nie spowodowało ono postulowanych zmian i wciąż brakuje systemowego rozwiązania problemu opieki nad osobami nietrzeźwymi.

W 2015 r. KMP przygotował także raport dotyczący sytuacji nieletnich umieszczonych w schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych. Zawarte w nim wnioski i spostrzeżenia stanowią podsumowanie wizytacji prowadzonych w tych jednostkach w latach 2008-2015. W raporcie tym zwrócono m.in. uwagę na potrzebę interwencji ustawodawczej dotyczącej materii kontroli osobistych, przeprowadzania testów na obecność w organizmie środków odurzających, substancji psychoaktywnych i alkoholu, stosowanie monitoringu, sytuacji nieletnich matek umieszczanych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich czy procedury przedłużania pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich (ta ostatnia kwestia została także poruszona przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku Grabowski przeciwko Polsce).

⁹ RPO-738421-VII-720.7/13.

¹⁰ Pismo z dnia 31 stycznia 2014 r.

¹¹ Pismo z dnia 4 grudnia 2013 r.

¹² Pismo z dnia 8 stycznia 2015 r.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik wskazał na konieczność zmiany Regulaminu Pobytu w Policyjnej Izbie Dziecka przewidującego możliwość odwiedzin nieletniego przez adwokata za zgodą sądu, kierownika izby lub policjanta prowadzącego sprawę wskazując, że kontakt ten nie jest uzależniony wyłącznie od woli osoby zatrzymanej, ale także od woli innych podmiotów co pozostaje w kolizji z ustawą zasadniczą, ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich i standardami międzynarodowymi.

W ramach prowadzonej działalności przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji uczestniczyli w konferencjach, szkoleniach i warsztatach zorganizowanych m. in. w Wiedniu, Bristolu, Londynie, Genewie, Istambule czy Trewirze poświęconych zagadnieniom prewencji tortur oraz organizacji i działalności krajowych mechanizmów prewencji w różnych krajach. Wzięli także udział m.in. w konferencji z udziałem dyrektorów domów pomocy społecznej z województwa pomorskiego, w trakcie których przedstawili wnioski płynące z wizytacji tego typu placówek ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia samodzielnych wyjść mieszkańców poza teren placówki oraz ingerencji personelu w różne sfery życia mieszkańców oraz odpowiedzieli na szereg pytań związanych z realizacją praw mieszkańców domów pomocy społecznej.

KMP uczestniczył również w spotkaniu z funkcjonariuszami Policji z Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie, poświęconym omówieniu prawidłowej realizacji praw osób zatrzymanych, a także w spotkaniu z dyrektorami młodzieżowych ośrodków wychowawczych, gdzie m.in. omówiono i zaproponowano zmiany do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym.

2. Prawo do dobrej legislacji

1. Stwierdzenie trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu

Rzecznik skierował¹³ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów¹⁴ w zakresie, w jakim upoważnia ministra do spraw zdrowia do ogłoszenia w drodze obwieszczenia sposobu stwierdzenia trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu. Obwieszczenie, zgodnie z Konstytucją, nie jest źródłem prawa i dlatego nie może być właściwą formą dla realizacji tego upoważnienia. Termin „obwieszczenie” oznacza „komunikat”, „ogłoszenie”, „zawiadomienie” o charakterze oficjalnym. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że treść obwieszczenia nie może wybiegać poza odzwierciedlenie obowiązującego ustawodawstwa. O tym, czy konkretne obwieszczenie ma znaczenie normatywne decyduje jego treść, a mianowicie to, czy wprowadza ono elementy niesprecyzowane wprost w ustawie. Ustawa o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów nie zawiera regulacji odnoszącej się do sposobu stwierdzenia trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu. Kwestionowane we wniosku upoważnienie ustawowe jest niezgodne ze standardami konstytucyjnymi, ponieważ upoważnia Ministra Zdrowia do wprowadzenia w drodze obwieszczenia treści o charakterze normatywnym. Regulacje będące przedmiotem wniosku Rzecznika dotyczą zagadnienia prawnej ochrony życia, które stanowi wartość nadrzędną oraz źródło wszelkich pozostałych praw człowieka. Stwierdzenie nieodwracalnego ustania czynności mózgu wyznacza kres prawnej ochrony życia, dlatego też materia tej regulacji powinna być zastrzeżona dla wyłączności ustawy.

Obecnie sprawa oczekuje na wyznaczenie rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

¹³ V.7018.2.2014 z 7 grudnia 2015 r., sygn. akt K 42/15.

¹⁴ Ustawa z 1 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2015 r., poz.793).

2. Odpowiedzialność pracowników za ujawnienie danych zastrzeżonych przez przedsiębiorcę

Rzecznik skierował¹⁵ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji¹⁶.

Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji zawiera przepisy stanowiące podstawę odpowiedzialności pracowników za ujawnienie danych zastrzeżonych przez przedsiębiorcę. W zaskarżonym przepisie ustawodawca spenalizował działanie polegające na ujawnieniu danych, co do których pracodawca zastrzegł poufność. Dookreślenie znamion czynu zabronionego zostało pozostawione pracodawcy. Przepis będący przedmiotem wniosku jest niezgodny z konstytucyjną zasadą, która stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Adresat zaskarżonej normy nie ma możliwości określić w jasny sposób na podstawie przepisów ustawy, jakie zachowanie jest dozwolone, a jakie zabronione, bowiem to pracodawca ostatecznie określa znamiona czynu zabronionego. Tymczasem, w demokratycznym państwie prawnym, to ustawodawca ma obowiązek określenia granic ingerencji w prawa i wolności jednostki.

Również ta sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie w Trybunale Konstytucyjnym.

3. Problemy prawne rodziców w sytuacji urodzenia martwego dziecka, którego płci nie da się ustalić

Do Rzecznika wpływały skargi rodziców, którzy nie mogli otrzymać zasiłku pogrzebowego ani zasiłku macierzyńskiego w sytuacji urodzenia martwego dziecka, którego płci nie dało się ustalić. W takiej sytuacji rodzice nie byli w stanie uzyskać aktu urodzenia z adnotacją „dziecko martwo urodzone”. Rodzicom, którzy pokryli koszty związane z pochówkiem dziecka, czy też ubezpieczonej matce, która urodziła martwe dziecko, nie

¹⁵ II.802.1.2014 z 14 stycznia 2015 r., sygn. akt K 4/15.

¹⁶ Ustawa z 7 kwietnia 2006 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 550, z późn. zm.).

przysługują żadne świadczenia, ponieważ nie są w stanie przedstawić wymaganych odpisów aktu urodzenia. Prowadzi to do nierównego traktowania kobiet, które urodziły martwe dziecko. W ocenie Rzecznika niezrozumiałe jest wymaganie określania płci w akcie urodzenia dziecka martwego w celu uzyskania przez rodziców określonych świadczeń. Przepisy Prawa o aktach stanu cywilnego¹⁷ i rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie pisemnego zgłoszenia urodzenia dziecka¹⁸, przewidują obowiązek zgłoszenia każdego martwego urodzenia. Z drugiej strony przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania¹⁹ wprowadzają rozróżnienie między urodzeniem żywym, martwym i poronieniem. Prawo o aktach stanu cywilnego nie przewiduje takiego rozróżnienia. W ocenie Rzecznika dla uzyskania przez rodziców skróconego urlopu macierzyńskiego, zasiłku macierzyńskiego, czy też zasiłku pogrzebowego nie jest konieczne ustalenie płci dziecka martwo urodzonego. Stąd Rzecznik zwrócił się²⁰ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie zmiany przepisów rozporządzeń tak, aby opisane w nich świadczenia możliwe były do udzielenia w razie przedstawienia karty zgonu dziecka, bez wymogu adnotacji urzędu stanu cywilnego o zarejestrowaniu zgonu.

Ponieważ odpowiedź²¹ udzielona Rzecznikowi nie przyniosła oczekiwanego rozwiązania, Rzecznik ponownie zwrócił się²² do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zmianę przepisów i przyjęcie rozwiązania analogicznego do zawartego w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych²³.

Minister podtrzymał²⁴ jednak stanowisko, że kwestia określenia płci dziecka w akcie urodzenia dziecka martwego, jak również odmowa sporządzenia aktu urodzenia dziecka, z uwagi na brak możliwości ustalenia płci dziecka, wynikają z przepisów Prawa o aktach stanu cywilnego, co pozostaje we właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych i nie należy do

¹⁷ Ustawa z 28 listopada 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1741, z późn. zm.).

¹⁸ Rozporządzenie z 2 lutego 2005 r. (Dz.U. Nr 25, poz. 232).

¹⁹ Rozporządzenie z 21 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 177, z późn. zm.).

²⁰ VII.534.18.2015 z 19 lutego 2015 r.

²¹ Pismo z 9 kwietnia 2015 r.

²² VII.534.18.2015 z 2 lipca 2015 r.

²³ Ustawa z 31 stycznia 1959 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687, z późn. zm.).

²⁴ Pismo z 17 sierpnia 2015 r.

kompetencji Ministra Zdrowia, jak również Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Dotychczasowe działania nie doprowadziły więc do pożądanego przez skarżących rezultatu.

4. Uprawnienia dawców przeszczepu do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej

W toku badania indywidualnych skarg ujawnił się problem braku spójności obowiązujących przepisów w zakresie uprawnień dawców przeszczepu do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej. Obowiązujące regulacje dotyczące uprawnień dawców przeszczepu różnią się zakresem podmiotowym oraz zakresem przysługujących uprawnień w stosunku do Dawców Przeszczepów oraz Zasłużonych Dawców Przeszczepów. Tylko w przypadku uprawnień świadczeniobiorców, którzy posiadają tytuł „Zasłużonego Dawcy Przeszczepu” uregulowano zasady udzielania świadczeń poza kolejnością, a świadczeniodawca albo kierownik apteki uwidacznia pisemną informację o przysługujących uprawnieniach. Rozbieżna treść przepisów rodzi wątpliwości co do przysługujących uprawnień dawcom komórek, tkanek i narządów. Rzecznik zwrócił się²⁵ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w zakresie uprawnień dawców przeszczepu oraz o podjęcie działań w kierunku przejrzystego uregulowania praw omawianej grupy pacjentów.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił²⁶, że zgodnie z ustawą o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów zarówno Dawca Przeszczepu (dawca szpiku lub innych regenerujących się tkanek), jak i Zasłużony Dawca Przeszczepu (dawca, który oddał szpik lub inne regenerujące się komórki więcej niż raz oraz dawca narządu) mają uprawnienia do korzystania z ambulatoryjnej opieki zdrowotnej poza kolejnością. Z kolei uprawnienia Zasłużonego Dawcy Przeszczepu na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych mają szerszy zakres przedmiotowy niż uprawnienia

²⁵ V.7010.26.2015 z 13 marca 2015 r.

²⁶ Pismo z 1 kwietnia 2015 r.

wynikające z ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów. Dla spójności systemu wskazane jest doprecyzowanie przedmiotowych regulacji poprzez uregulowanie przesłanek i zasad nabywania uprawnień Dawcy Przeszczepu i Zasłużonego Dawcy Przeszczepu w ustawie o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, zaś treści i sposobu realizacji tych uprawnień w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, co zostanie dokonane przy najbliższej nowelizacji jednej z wymienionych ustaw.

5. Konieczność uregulowania działalności biobanków

Rzecznik w swoich wystąpieniach wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność niezwłocznego podjęcia prac legislacyjnych nad podstawowymi przepisami regulującymi testy genetyczne, przy zastrzeżeniu konieczności rozwiązania pewnych zagadnień w ustawach szczególnych. Przedstawiciele RPO wzięli udział w posiedzeniu Rady Naukowej przy Ministrze Zdrowia, podczas którego omawiana była kwestia konieczności zapewnienia normatywnych podstaw dla działalności biobanków. W ocenie Rzecznika cechy informacji genetycznej oraz charakter działalności biobanków stawiają przed ustawodawcą szereg istotnych problemów. Uwzględnienie ich przez ustawodawcę będzie decydowało o zgodności przyjętej regulacji ze standardem ochrony praw jednostki wyznaczonym przez normy konstytucyjne. Pierwszym z nich jest konieczność zapewnienia świadomej zgody uczestnika badań na wykorzystanie materiału genetycznego oraz pozyskanej z niego informacji genetycznej w badaniach naukowych. Drugim problemem jest konieczność zapewnienia szczególnych gwarancji dla przetwarzania danych genetycznych. Niewłaściwe przetwarzanie danych o stanie zdrowia, w tym informacji genetycznej, może doprowadzić do poważnych naruszeń praw i wolności jednostki. Wykorzystanie informacji genetycznej może wiązać się z ryzykiem dyskryminacji ze względu na cechy genetyczne. W związku z tym prawdopodobne jest, że ujawnienie takich danych może doprowadzić do pogorszenia sytuacji jednostki na rynku pracy czy trudności z uzyskaniem ubezpieczenia. Ponadto poprzez ujawnienie cech

genetycznych jednej osoby możliwe jest automatyczne ujawnienie cech członków jej rodziny. Odpowiednia prawna regulacja działalności biobanków będzie miała pozytywny wpływ nie tylko na status prawny jednostki, ale także wprowadzi stan pewności co do praw i obowiązków podmiotów prowadzących ten rodzaj działalności. Rzecznik zwrócił się²⁷ do Ministra Zdrowia o jak najszybsze podjęcie prac legislacyjnych nad kwestią ustanowienia precyzyjnych ram prawnych dla prowadzenia badań naukowych z wykorzystaniem materiału genetycznego zgromadzonego w biobankach.

Minister poinformował²⁸, że biobanki mają kluczowe znaczenie w pracach badawczych nad ustaleniem zależności pomiędzy cechami genetycznymi, a określonymi chorobami czy grupami chorób. Ze względu na istotę informacji, jaką niesie ze sobą materiał genetyczny, szczególnie ważne jest zabezpieczenie danych gromadzonych w biobankach, tak aby ich wykorzystanie nie budziło wątpliwości co do bezpieczeństwa pacjentów i ochrony ich danych przed niepożądanym wykorzystaniem. Problem biobankowania stał się jednym z tematów debaty podczas posiedzenia Rady Naukowej przy Ministrze Zdrowia, która na wniosek Ministra Zdrowia przygotowała stanowisko w sprawie sytuacji biobanków w Polsce. W odpowiedzi wyrażono nadzieję, że przygotowane stanowisko, a także opracowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego dokument pt. Wytyczne MNiSW dotyczące biobankowania ludzkiego materiału biologicznego dla celów badań naukowych pozwolą obrać właściwy kierunek prac legislacyjnych nad uregulowaniem kwestii związanych z działalnością biobanków.

6. Właściwe *vacatio legis* dla unormowań zawartych w nowelizacji prawa karnego procesowego

Przedmiotem stałego zainteresowania i troski Rzecznika jest problem ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis*, zgodnej z zasadami ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz przyzwoitej legislacji. Z tego punktu widzenia zastrzeżenia budzi okres

²⁷ VII.5002.1.2014 z 17 kwietnia 2015 r.

²⁸ Pismo z 1 czerwca 2015 r.

między promulgacją, a wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw²⁹. *Vacatio legis* ustanowiona w tej ustawie jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy odnosić do możliwości zapoznania się przez adresata normy prawnej z nowym prawem i możliwości adaptacji do nowej regulacji. Określenie właściwego terminu wejścia w życie kolejnych licznych zmian w Kodeksie postępowania karnego zawartych w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, ma fundamentalne znaczenie dla zagwarantowania wszystkim uczestnikom postępowania przygotowania się do realizacji unormowań ukształtowanych w nowym modelu procesu karnego. Rzecznik zwrócił się³⁰ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej.

W odpowiedzi Minister podkreślił³¹, że ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw nie wprowadziła zmian w samym modelu kontradiktoryjnej rozprawy, a przyjęte w ustawie nowe rozwiązania odnoszą się do różnych kwestii szczegółowych. Termin wejścia w życie ustawy musiał być skorelowany z wchodzącą wówczas w życie reformą postępowania karnego. Minister stwierdził również, że trzymiesięczny okres spoczynku ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw jest znacznie dłuższy niż minimalna długość wskazana w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych, a także odpowiedni do wagi i zakresu zmian w przepisach prawa.

7. Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zasad finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 października 2010 r. orzekł³² o niekonstytucyjności przepisu art. 82 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze

²⁹ Ustawa z 20 lutego 2015 r. (Dz.U. z 20 marca 2015 r., poz. 396).

³⁰ II.510.449.2015 z 14 maja 2015 r.

³¹ Pismo z 28 lipca 2015 r.

³² Sygn. akt K 58/07.

środków publicznych³³ w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów. Wymieniony w wyroku przepis stracił moc obowiązującą z upływem 15 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP, czyli w dniu 3 lutego 2012 r. W uzasadnieniu wyroku Trybunał zaznaczył, że doprowadzenie do stanu zgodnego z Konstytucją wymaga podjęcia przez ustawodawcę prac wykraczających poza ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Zdaniem Trybunału ustawodawca, dokonując zmian prawnych, winien uwzględnić, że kwestia zakresu i form współuczestnictwa ubezpieczonych rolników w finansowaniu systemu ochrony zdrowia powinna być oparta na zasadzie powszechności i dostosowania do reguł ogólnych tego systemu, ale też powinna uwzględniać sytuację gospodarczą i możliwości finansowe uczestników systemu ubezpieczeń zdrowotnych ze środków publicznych, zarówno płatników składek, jak i budżetu państwa partycypującego w finansowaniu systemu. Z dniem 1 lutego 2012 r. w ustawie o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. wprowadzono nowe zasady ustalania i opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników, decydując się na rozwiązanie o charakterze tymczasowym i częściowym. W uzasadnieniu projektu ustawy ustawodawca przyznał, że rozwiązanie docelowe wymaga dalszych działań, w tym przebudowy systemu podatkowego rolników. Rzecznik zwrócił się³⁴ do Prezesa Rady Ministrów o osobisty wgląd w stan zaawansowania prac legislacyjnych nad przygotowaniem rozwiązań prawnych dotyczących wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zasad finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników.

Odpowiedzi udzielił Minister Zdrowia, który poinformował³⁵, że obecne rozwiązania dotyczące składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników działają od 2012 r. bez zakłóceń, a ściągalność składek jest wysoka. Wobec

³³ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

³⁴ V.7011.60.2015 z 21 lipca 2015 r.

³⁵ Pismo z 26 sierpnia 2015 r.

sygnalizowanej przez Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi niemożliwości określenia dochodów poszczególnych rolników i naliczenia od nich składek na powszechne ubezpieczenie zdrowotne, ewentualne wprowadzenie rozwiązań alternatywnych do obecnie obowiązujących wydaje się niecelowe, gdyż generowałoby jedynie dodatkowe koszty administracyjne po stronie KRUS związane z ich wdrożeniem. Dlatego na obecnym etapie za racjonalne należałoby uznać, aby obowiązujące rozwiązania dotyczące składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników wprowadzić do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Nie zamyka to możliwości ich zmiany w przypadku osiągnięcia istotnego postępu w zakresie ustalania rzeczywistych dochodów rolników.

8. Naruszenie zasady autonomii budżetowej konstytucyjnych organów państwa

Rzecznik we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego zakwestionował³⁶ zgodność z Konstytucją przepisu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej³⁷, w zakresie dotyczącym sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich. Zasady i tryb stanowienia budżetu państwa określa ustawa o finansach publicznych³⁸. Ustawa ta wymienia organy państwa posiadające autonomię budżetową. Część z nich stanowią konstytucyjne organy państwa, część zaś należy do organów pozakonstytucyjnych. Autonomia budżetowa sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich ma nie tylko rangę ustawową wynikającą z ustawy o finansach publicznych, lecz także rangę konstytucyjną, będącą konsekwencją zasady niezależności. Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki organów posiadających autonomię budżetową. Zarówno Minister Finansów, jak i Rada Ministrów nie mają uprawnienia do modyfikowania projektowanych przez te organy dochodów i wydatków. W ocenie Rzecznika zasada autonomii budżetowej sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw

³⁶ VII.510.29.2015 z 22 lipca 2015 r., sygn. akt K 18/15.

³⁷ Ustawa z 5 grudnia 2014 r. (Dz.U. poz. 1877).

³⁸ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.).

Obywatelskich od kilku lat naruszana jest przez tzw. ustawy okołobudżetowe uchwalane w wyniku inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów. Praktyka polegająca na obchodzeniu przez Radę Ministrów ustawy o finansach publicznych poprzez kierowanie do parlamentu ustaw okołobudżetowych stanowi trwały element procedury uchwalania budżetów jednostek objętych autonomią budżetową. Po uchwaleniu ustawy okołobudżetowej prace nad projektami budżetów poszczególnych jednostek budżetowych mają na celu jedynie dostosowanie tych budżetów do wymogów ustawy okołobudżetowej. Dyskusja parlamentarna o rzeczywistych potrzebach budżetowych poszczególnych organów staje się więc bezprzedmiotowa. Automatyczne włączenie sądów, trybunałów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich do podmiotów objętych tzw. ustawami okołobudżetowymi narusza zasadę ich niezależności. Nie sposób bowiem uznać, że realizuje konstytucyjną zasadę niezależności od innych organów państwowych procedura legislacyjna, w której toku organ władzy wykonawczej podejmuje kluczowe decyzje dotyczące finansów jednostek określanych jako niezależne, nie podejmując jednocześnie jakiegokolwiek dialogu z tymi jednostkami na temat ich potrzeb budżetowych. Zasada niezależności służy zachowaniu podstawowych atrybutów sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich odpowiednio w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, badania hierarchicznej zgodności norm prawnych oraz przestrzegania praw jednostki. Dla należytego wykonywania tych konstytucyjnych zadań zasadnicze znaczenie ma m.in. odpowiednie zabezpieczenie finansowe tych jednostek. Przyjęty sposób stanowienia prawa w zakresie podstaw finansowych funkcjonowania organów niezależnych narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego. Jeden z fundamentów tej zasady stanowi wynikająca z preambuły Konstytucji reguła współdziałania władz. Nie sposób uznać, że ta reguła została dotrzymana.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

9. Brak ustawowej procedury rejestracji oświadczeń lustracyjnych przez Instytut Pamięci Narodowej

Rzecznik otrzymywał skargi wskazujące na negatywne dla obywateli

skutki wynikające z braku w ustawie o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów³⁹ procedur dotyczących rejestracji oświadczeń lustracyjnych przez Instytut Pamięci Narodowej. W ocenie skarżących istota problemu sprowadza się do braku w ustawie lustracyjnej określenia procedur zobowiązujących IPN do informowania osób, które złożyły oświadczenie lustracyjne o tym, co dzieje się ze złożonym przez nich oświadczeniem oraz braku ustawowych procedur umożliwiających tym osobom oraz Instytutowi Pamięci Narodowej doprowadzenie do wyeliminowania błędów powstałych w procesie rejestracji oświadczeń. Skarżący podnosili, że nie byli informowani przez IPN o tym, czy i w jaki sposób zakończyła się procedura wstępnego badania złożonego przez nich oświadczenia. Ponadto na skutek opóźnień, do których dochodziło niekiedy przy przekazywaniu oświadczeń lustracyjnych przez zobowiązane do tego organy, składający oświadczenie narażeni byli na utratę zaufania społecznego w związku z pracą w organach, do których zostali wybrani, gdyż ich informacja o uprzednim złożeniu oświadczenia lustracyjnego, wobec braku oświadczenia lustracyjnego w IPN oraz braku stosownych procedur, była odsyłana z adnotacją o niezłożeniu przez zobowiązaną osobę takiego oświadczenia. Zdaniem Rzecznika opisana sytuacja jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym. Zasadne jest więc zainicjowanie zmian legislacyjnych mających na celu zapewnienie obywatelom narzędzi umożliwiających im wszczęcie procedury usunięcia błędu polegającego na uznaniu przez pracowników IPN, że oświadczenie lustracyjne nie zostało złożone, w przypadku opóźnienia w przekazaniu oświadczenia przez zobowiązany do tego podmiot, jak również wprowadzenie ustawowego obowiązku informowania osób składających oświadczenia o tym, czy zostało ono przekazane do IPN oraz o wyniku wstępnego badania tego oświadczenia. Rzecznik zwrócił się⁴⁰ do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej o zajęcie stanowiska w sprawie potrzeby podjęcia prac nad odpowiednią zmianą ustawową w celu usunięcia wskazanych luk prawnych.

³⁹ Ustawa z 18 października 2006 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1388).

⁴⁰ VII.6061.1.2014 z 27 lipca 20115 r.

W ocenie⁴¹ Prezesa ustawa lustracyjna nie zawiera istotnych braków, które utrudniałyby realizowanie jej zapisów zgodnie z wolą ustawodawcy. Przy okazji kompleksowej analizy tego aktu prawnego można jednak rozważyć realizację postulatu wprowadzenia ustawowego trybu przekazywania przez właściwe organy oświadczeń lustracyjnych do Biura Lustracyjnego.

10. Przyznanie ulgi w opłatach paszportowych osobom pobierającym świadczenia przedemerytalne

Do Rzecznika wpływały skargi osób otrzymujących świadczenia przedemerytalne, które chcąc wyrobić sobie paszport, nie mogły uzyskać żadnych ulg w opłatach za jego wydanie. Jako podstawa odmowy udzielenia ulgi podawany był przepis ustawy o dokumentach paszportowych⁴², który stanowi, że ulga w opłacie za wydanie paszportu przysługuje emerytom, rencistom, osobom niepełnosprawnym, a także współmałżonkom tych osób pozostającym na ich wyłącznym utrzymaniu. Przepisy nie przewidują natomiast, aby ulgi takie mogły być udzielane osobom pobierającym świadczenia przedemerytalne, które stanowią element pomostowy między okresem, w którym przysługiwało wynagrodzenie za pracę i zasiłek dla bezrobotnych, a nabyciem uprawnień do świadczeń emerytalnych. Zdaniem Rzecznika brak jest obiektywnej przesłanki uzasadniającej różne traktowanie osób pobierających świadczenia przedemerytalne oraz emerytów i rencistów w zakresie przyznania ulg z tytułu wydania paszportu. Rzecznik zwrócił się⁴³ do Ministra Spraw Wewnętrznych o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany ustawy o dokumentach paszportowych, poprzez ujęcie w kręgu osób uprawnionych do ulgi w opłacie za wydanie paszportu również osób pobierających świadczenia przedemerytalne.

Minister wyjaśnił⁴⁴, że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym osoby pobierające świadczenia przedemerytalne nie są uprawnione do skorzystania z ulgi w opłacie za wydanie paszportu, ponieważ świadczenia te

⁴¹ Pismo z 6 sierpnia 2015 r.

⁴² Ustawa z 13 lipca 2006 r. (Dz.U. z 2013, poz. 268, z późn. zm.).

⁴³ VII.534.26.2015 z 16 września 2015 r.

⁴⁴ Pismo z 13 października 2015 r.

nie są równoznaczne z ustalonym prawem do emerytury. W ustawie o opłatach paszportowych określono zamknięty katalog osób uprawnionych do ulgi za wydanie paszportu, wśród których wymieniono m.in. emerytów, rencistów oraz osoby niepełnosprawne, a także ich współmałżonków pozostających na ich wyłącznym utrzymaniu. Resort spraw wewnętrznych prowadzi aktualnie analizę przepisów prawa dotyczących dokumentów paszportowych pod kątem ewentualnej zmiany systemu paszportowego. Minister zapewnił, że kwestia podniesiona w wystąpieniu zostanie uwzględniona podczas najbliższych prac legislacyjnych nad przepisami paszportowymi.

11. Dyskryminacja osób uprawiających sporty nieolimpijskie

Do Rzecznika zwrócili się przedstawiciele polskich związków sportowych w sportach nieolimpijskich z prośbą o interwencję w sprawie nowych przepisów ustawy o sporcie⁴⁵ pozbawiających te związki statusu polskiego związku sportowego. Skarżący uznali obowiązujące rozwiązanie za niekonstytucyjne i dyskryminujące około 250 tysięcy osób uprawiających sporty nieolimpijskie, przede wszystkim dzieci i młodzież. Zgodnie z przepisami ustawy o sporcie do wniosku o wyrażenie zgody na utworzenie polskiego związku sportowego należy dołączyć zaświadczenie o przynależności do międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski. W przypadku niedostarczenia takiego zaświadczenia, minister właściwy do spraw kultury fizycznej odmawia wyrażenia zgody na utworzenie polskiego związku sportowego. O tym, czy dany związek może zostać utworzony i mieć status polskiego związku sportowego decyduje w istocie nie polski ustawodawca bądź Minister Sportu i Turystyki, ale pozarządowa organizacja międzynarodowa, nie podlegająca polskiemu prawu. Rozwiązanie to wydaje się być wątpliwe w kontekście konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Związki sportowe ubiegające się o uzyskanie statusu Polskiego Związku Sportowego są pozbawione możliwości jednoznacznego określenia na

⁴⁵ Ustawa z 25 czerwca 2010 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 715, z późn. zm.).

podstawie powszechnie obowiązującego prawa wszystkich kryteriów, jakie muszą spełnić, aby uzyskać status polskiego związku sportowego. Kryteria te kształtuje bowiem MKOl w ramach podejmowania decyzji o nadaniu właściwego statusu dla danego sportu. Związki, które nie przynależą do właściwej międzynarodowej federacji sportowej stają się – na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw kultury fizycznej – organizacjami sportowymi działającymi w formie związku stowarzyszeń, co niesie za sobą daleko idące skutki. Między innymi możliwe jest sukcesywne pogorszenie się standardów działania tych związków. Wprowadzone regulacje pozbawiają związki prawa do wyłącznej organizacji oficjalnych mistrzostw Polski i Pucharów Polski, ustanawiania reguł sportowych, w tym klas sportowych, powoływania kadry narodowej i przygotowania jej do mistrzostw świata lub mistrzostw Europy, reprezentowania danego sportu w międzynarodowych organizacjach sportowych. Radykalnie zmniejszy się również możliwość oddziaływania ministra właściwego do spraw kultury fizycznej na działalność przekształconych związków, a przez to na rozwój danej dyscypliny sportu. Nadzór nad związkami stowarzyszeń będzie sprawowany tylko pod względem legalności ich działania przez starostę właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Ponadto – zdaniem skarżących – wskazane uregulowania ustawy o sporcie spowodują zdeprecjonowanie osiągnięć organizacyjnych, szkoleniowych i sportowych oraz tradycji dotychczasowych związków. Rzecznik zwrócił się⁴⁶ do Ministra Sportu i Turystyki o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister nie zgodził się⁴⁷ z zarzutami zawartymi w skargach kierowanych do Rzecznika. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o sporcie ma zapewnić konsolidację polskiego sportu, a także stanowi gwarancję zachowania odpowiednich standardów przez polskie związki sportowe. Warunkiem uznania przez MKOl jest bowiem przestrzeganie postanowień Karty Olimpijskiej, Światowego Kodeksu Antydopingowego oraz globalny charakter danego sportu. Podobne rozwiązania prawne zostały przyjęte także w innych państwach europejskich. Polskie rozwiązania prawne, podobnie jak

⁴⁶ VII.715.27.2015 z 22 września 2015 r. oraz 4 grudnia 2015 r.

⁴⁷ Pismo z 28 grudnia 2015 r.

w innych państwach, zmierzają do priorytetowego traktowania wybranych sportów, biorąc pod uwagę kryterium potencjału danego sportu w upowszechnianiu aktywności fizycznej lub promocji Polski na arenie międzynarodowej. Przyjmowanie takich założeń jest konieczne ze względu na ograniczone źródła finansowania polskiego sportu, w szczególności ze środków publicznych. Minister dodał jednocześnie, że kwestia tworzenia polskich związków sportowych zostanie ponownie przeanalizowana, tak aby wypracować optymalne rozwiązania.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika, aktualnie jest analizowana pod kątem możliwości skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

12. Rodzinne ogrody działkowe

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg związanych z ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych.⁴⁸ Powtarzającym się w nich był nadzór nad czynnościami podejmowanymi przez Polski Związek Działkowców i jego jednostki organizacyjne przed uchwaleniem tej ustawy. Wówczas zagadnienie nadzoru nad Związkiem nie było jasno określone w prawie. Przepisy intertemporalne nie określają wyraźnie tego, czy do spraw wszczętych przed wejściem w życie nowej ustawy należy stosować przepisy dotychczasowe, czy też przepisy nowe. Rodzi to w praktyce poważne problemy. Podmioty, które podważają prawidłowość decyzji wydanych w ich sprawach przez organy Polskiego Związku Działkowców przed wejściem w życie nowej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, nie mogą ustalić jednostki odpowiedzialnej za nadzór nad czynnościami tych organów. Opisana sytuacja może prowadzić do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności. Rzecznik zwrócił się⁴⁹ do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o ustosunkowanie się do przedstawionej sprawy.

Minister wskazał⁵⁰, że istnieje możliwość zastosowania art. 8 ust. 5 pkt 2 oraz art. 27 Prawa o stowarzyszeniach, do których odpowiedniego

⁴⁸ Ustawa z 13 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 40, z późn. zm.).

⁴⁹ VII.612.329.2014 z 8 października 2015 r.

⁵⁰ Pismo z 13 listopada 2015 r.

stosowania odsyła art. 45 ust. 2 nowej ustawy o ROD, zgodnie z zasadą działania nowego prawa wprost. Tym samym, organ nadzoru nad stowarzyszeniem jest właściwy do podjęcia działań zgodnie z nowymi regulacjami. Podkreślono również, że nie mają przy tym znaczenia rozważania, czy organ nadzoru był określony w uchylonych przepisach, czy też brak było regulacji w tym zakresie.

13. Usprawnienie procesu repatriacji Polaków ze Wschodu

Obowiązująca ustawa o repatriacji⁵¹ w ocenie Rzecznika jest nieefektywna i nie odpowiada oczekiwaniom Polaków. Potwierdzeniem tego zarzutu jest fakt, że w latach 2009-2013 przyjechało do Polski w ramach repatriacji jedynie 947 osób. Wsparcie jakie gminy mogą otrzymać z budżetu państwa na zapewnienie repatriantom warunków do osiedlenia się, okazuje się niewystarczające. Powodem trudności w repatriacji są też niejasności dotyczące procedury repatriacyjnej, a zwłaszcza postępowania prowadzonego przez konsula RP zmierzającego do uznania osoby starającej się o repatriację do Polski za osobę polskiego pochodzenia. Zdaniem Rzecznika należałoby doprecyzować przepisy ustawy o repatriacji tak, aby osoby, które chcą potwierdzić swoje polskie pochodzenie wiedziały, jakie konkretnie przesłanki muszą spełnić. Pożądaną zmianą byłoby zniesienie obowiązku wykazywania przez wnioskodawcę swojego związku z polskością. Osoby zainteresowane repatriacją często przez dziesięciolecia funkcjonowały w innej rzeczywistości językowo-kulturowej i nawet gdy kultywowały polską mowę, mogą mieć trudności z biegłym posługiwaniem się językiem polskim. Osoby przyjeżdżające do Polski w ramach repatriacji należy objąć kompleksowym i zindywidualizowanym programem integracyjnym, na podobnych zasadach jak realizowane na podstawie ustawy o pomocy społecznej programy integracyjne dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Rzecznik zwrócił się⁵² do Prezesa Rady Ministrów o zmianę polityki państwa wobec repatriantów i osób polskiego pochodzenia zamieszkujących na Wschodzie.

⁵¹ Ustawa z 9 listopada 2000 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1392).

⁵² V.532.2.2015/XI.532.1.2015 z 22 października 2015 r.

Minister Spraw Wewnętrznych przedstawił⁵³ przebieg procedury repatriacyjnej wskazując na rozwiązania ułatwiające osiedlenie się na terytorium RP cudzoziemcom polskiego pochodzenia. Poinformował także o przedstawionym w dniu 16 października 2015 r. Wieloletnim Programie Rządowym dla Repatriantów "Powrót do domu". Główne założenia Programu dotyczą objęcia repatriantów indywidualnymi, realizowanymi w miejscu osiedlenia programami adaptacyjnymi, ujednoczenia zasad wsparcia dla samorządów angażujących się w akcję repatriacyjną i zwiększenia maksymalnej kwoty dotacji, pomocy finansowej na pokrycie kosztów wynajmu mieszkania oraz objęcia aktywizacją zawodową również małżonków repatriantów. Podstawowym celem programu adaptacyjnego jest usamodzielnienie się rodziny repatrianta.

14. Określenie definicji tortur w Kodeksie karnym

Rzecznik zaapelował do Ministra Sprawiedliwości o wprowadzenie w Kodeksie karnym kompleksowej definicji tortur i określenie kar za ich stosowanie. Zdaniem Rzecznika ma to znaczenie nie tylko praktyczne, pozwalające na ściganie sprawców tego rodzaju zbrodni, ale także symboliczne. Postulowana nowelizacja Kodeksu karnego byłaby bowiem wyrazem respektowania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych, ale także sygnałem, że państwo polskie nie daje przyzwolenia dla jakichkolwiek zachowań mieszczących się w definicji tortur. Przesłębstwo tortur nie zostało wprowadzone do unormowań polskiego Kodeksu karnego, mimo że od wielu lat postulują o to organizacje międzynarodowe, a także organizacje pozarządowe w Polsce. Aktualnie obowiązujące przepisy Kodeksu karnego nie chronią w dostateczny sposób ofiar tortur. Polska powinna dołączyć do grona państw, które respektują zalecenia Komitetu ONZ Przeciwko Torturom i uregulować przestępstwo tortur w Kodeksie karnym, przewidując odpowiednio surową karę za tego rodzaju zbrodnię. W przeciwnym razie Polska stale będzie narażona na krytykę międzynarodową w tym obszarze, a ściganie i karanie sprawców tortur w naszym kraju będzie znacznie utrudnione bądź w pewnych sytuacjach wręcz niemożliwe. Dlatego Rzecznik

⁵³ Pismo z 4 listopada 2015 r.

zwrócił się⁵⁴ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w przedstawionej kwestii.

Minister nie podzielił⁵⁵ zastrzeżeń Rzecznika i poinformował, że w jego ocenie aktualne uregulowania prawnokarne w kwestii stosowania tortur są wystarczające dla realizacji zobowiązań międzynarodowych Polski. Definicja tortur zawarta w Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania jest w pełni odzwierciedlona w prawie polskim. Z uwagi na jej obszerność i zawiły charakter, odpowiednie przepisy usytuowane są w różnych częściach Kodeksu karnego, w zależności od rodzaju naruszonych dóbr. Ewentualne wprowadzenie do Kodeksu karnego definicji tortur zawartej w Konwencji nie miałyby znaczenia z punktu widzenia ochrony praw człowieka w Polsce, stanowiłyby jedynie powtórzenie obowiązujących już w polskim prawie przepisów.

15. Wydanie wypisu aktu notarialnego osobie trzeciej

Rzecznik w wyniku skarg zwrócił uwagę na unormowanie zawarte w ustawie Prawo o notariacie⁵⁶, regulujące wydawanie wypisów aktów notarialnych osobom trzecim, nie będącym stronami czynności notarialnej ani osobami, dla których zastrzeżono w akcie notarialnym prawo otrzymania wypisu. Ustawodawca przewidział drogę sądową dla rozstrzygnięcia, czy osoba trzecia, w sytuacji braku zgody stron postępowania, może otrzymać wypis aktu notarialnego. Postanowienie sądu okręgowego w tym przedmiocie nie podlega zaskarżeniu. Obowiązująca regulacja wzbudza wątpliwości Rzecznika z dwóch powodów. Po pierwsze, brak jakiegokolwiek unormowania podstaw rozstrzygnięcia sądu. W obecnym stanie prawnym można jedynie domniemywać, że rozpoznając sprawę sąd bierze pod uwagę interes prawny osoby trzeciej w otrzymaniu wypisu oraz konieczność ochrony interesów stron aktu notarialnego, zwłaszcza w zakresie niejawności informacji zawartych w akcie. Kolejnym problemem ujawniającym się na tle

⁵⁴ II.071.4.2015/IX.071.1.2015 z 27 października 2015 r.

⁵⁵ Pismo z 15 grudnia 2015 r.

⁵⁶ Ustawa z 14 lutego 1991 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 164, z późn. zm.).

omawianej regulacji jest to, że postępowanie w sprawie wydania wypisu aktu notarialnego jest jednoinstancyjne. Zdaniem Rzecznika konieczne jest rozważenie, czy wyłączenie możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji pozostaje w zgodności z normami konstytucyjnymi. Zapewnienie właściwej kontroli instancyjnej, spełniającej standardy konstytucyjne, wymaga wyraźnego określenia w ustawie przesłanek wydania wypisu aktu notarialnego osobie trzeciej. Rzecznik zwrócił się⁵⁷ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Dotychczas Minister nie udzielił Rzecznikowi odpowiedzi w tej sprawie.

16. Nieprecyzyjność przepisów mających zapobiegać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych

Rzecznik poruszył w wystąpieniu problem dotyczący przepisów prawnych mających zapobiegać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Stosownie do regulacji przewidzianej w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵⁸, sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Na podstawie uzasadnienia projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego można dojść do wniosku, że ustawodawca uznał za jeden z podstawowych celów projektowanej regulacji przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Pojawiają się jednak wątpliwości, czy omawiana regulacja jest na tyle precyzyjna i szczegółowa, aby można było uznać, że stosowanie wprowadzonych przepisów może przyczyniać się do realizacji opisanych celów ustawodawcy.

Przepisy zawarte w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie uwzględniają bowiem łatwości, z jaką można obchodzić antykoncentracyjną regulację. W obowiązującym stanie prawnym nie ma obowiązku ani narzędzi do badania powiązań kapitałowych pomiędzy

⁵⁷ IV.511.319.2015 z 18 listopada 2015 r.

⁵⁸ Ustawa z 19 października 1991 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1187, z późn. zm.).

nabywcami gruntów rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ograniczenia obszarowe mogą być skutecznie egzekwowane w sytuacji, gdy dochodzi do preferencyjnego zbywania nieruchomości Zasobu. Wówczas potencjalny nabywca nieruchomości jest ściśle określony. Natomiast ograniczenia te nie mogą być w pełni skuteczne w sytuacji, gdy krąg potencjalnych nabywców nie jest ograniczony, np. przy sprzedaży nieruchomości Zasobu w przetargu, w którego warunkach Agencja nie przewidziała zastrzeżeń. Podmioty zainteresowane nabyciem nieruchomości mogą bowiem przed przystąpieniem do przetargu utworzyć nową osobę prawną, która nie będzie właścicielem żadnych nieruchomości. Rzecznik zwrócił się⁵⁹ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w razie podzielenia przedstawionych wątpliwości, o przygotowanie nowelizacji prawa zmierzającej do zapewnienia skutecznego mechanizmu przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.

Minister podzielił⁶⁰ pogląd Rzecznika o konieczności podjęcia inicjatywy mającej na celu doprecyzowanie przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W Sejmie RP trwają prace nad projektem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Ponadto Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi powołał Zespół do spraw analizy poselskich propozycji zmian ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Jedną z propozycji Zespołu jest, aby w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa doprecyzować przepisy tej ustawy poprzez wprowadzenie zasady, zgodnie z którą jeden podmiot (osoba fizyczna lub prawna) mógłby nabyć z Zasobu łącznie nie więcej niż 500 ha użytków rolnych, przy czym do powierzchni tej wliczałoby się również powierzchnie gruntów uprzednio nabytych z Zasobu. Oznaczałoby to, że podmiot, który kiedykolwiek nabył w sumie 500 ha użytków rolnych, nie będzie mógł nabyć gruntów z Zasobu. Propozycje szczegółowych regulacji zostaną ujęte w stanowisku rządu do poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

⁵⁹ IV.7005.23.2014 z 7 stycznia 2015 r.

⁶⁰ Pismo z 24 lutego 2015 r.

17. Wydawanie aktów wykonawczych do ustaw

Realizowanie obligatoryjnych upoważnień ustawowych ma istotne znaczenie dla właściwego funkcjonowania zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zapewnienia przestrzegania praw człowieka i obywatela. Problematyka zapewnienia spójności i kompletności systemu prawnego była wielokrotnie przedmiotem korespondencji Rzecznika z Prezesem Rządowego Centrum Legislacji. Na pozytywną ocenę zasługuje m.in. mająca miejsce w ostatnich latach racjonalizacja rządowego procesu legislacyjnego. Nadal jednak pojawiają się przypadki poważnych opóźnień w przygotowaniu i wydawaniu aktów wykonawczych do ustaw, co zdecydowanie negatywnie oddziałuje na funkcjonowanie systemu prawnego oraz zapewnienie przestrzegania praw jednostek. W szczególności zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły niedawne informacje o opóźnieniach w przygotowaniu rozporządzeń dotyczących reformy prawa restrukturyzacyjnego. Rzecznik zwrócił się⁶¹ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o poinformowanie o podejmowanych i planowanych działaniach mających na celu przyspieszenie wydawania aktów wykonawczych do ustaw, a także przekazanie aktualnej listy niewykonanych upoważnień ustawowych do wydania aktów wykonawczych.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Prezes Rządowego Centrum Legislacji zapewnił⁶², że Centrum podejmuje wszechstronne działania ukierunkowane na zminimalizowanie zaległości w obszarze wydawania aktów wykonawczych do ustaw. Prowadzone jest stałe monitorowanie stanu wykonywania upoważnień ustawowych a także analizy, których wyniki Centrum przedstawia właściwym organom. Dodatkowo w stanowiskach wyrażanych przez Centrum do projektów ustaw, opiniowanych w toku rządowego procesu legislacyjnego, wskazywana jest potrzeba niezwłocznego opracowania i procedowania aktów wykonawczych.

⁶¹ VII.600.2.2014 z 21 grudnia 2015 r.

⁶² Pismo z 19 stycznia 2016 r.

18. Odpowiedzialność karna związana z naruszeniem praw autorskich

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁶³ Rzecznika dotyczący odpowiedzialności karnej za naruszenie praw autorskich. Według RPO jeden z przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych nie spełnia konstytucyjnego wymogu określoności. Trybunał nie podzielił jednak stanowiska Rzecznika i uznał⁶⁴, że zaskarżony artykuł jest zgodny z Konstytucją.

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

W roku 2015 Rzecznik kontynuował⁶⁵ korespondencję z Ministrem Infrastruktury dotyczącą niejasnych i niejednoznacznych przepisów określających odległości miejsc postojowych dla samochodów osobowych od granicy działki budowlanej oraz okien sąsiadujących budynków, co w praktyce prowadzi do licznych problemów interpretacyjnych i rozbieżności w stosowaniu tych przepisów. W odpowiedzi na kolejne wystąpienie, w którym Rzecznik prosił o przedstawienie merytorycznego stanowiska resortu Infrastruktury w tej sprawie, Minister odpowiedział⁶⁶, że z uwagi na podniesiony aspekt i występujące wątpliwości w tym zakresie, zagadnienia te zostaną poddane w najbliższym czasie stosownej analizie, również w oparciu o uregulowania funkcjonujące w krajach Unii Europejskiej. Pozyskane w ten sposób informacje, umożliwią podjęcie ewentualnych prac legislacyjnych, związanych z nowelizacją przepisów ww. rozporządzenia. Sprawa ta nadal zatem pozostawać będzie przedmiotem działań Rzecznika.

⁶³ Informacja RPO za 2013 r., str. 20.

⁶⁴ Wyrok TK z 17 lutego 2015 r., sygn. akt K 15/13.

⁶⁵ Informacja RPO za 2014 r., str. 33-34.

⁶⁶ Pismo z 11 lutego 2015 r.

3. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki

A. Sądownictwo i prokuratura

1. Zatrudnianie w sądach pracowników tymczasowych

Kwestia zatrudniania w sądach pracowników tymczasowych była już przedmiotem wystąpień Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości. Z otrzymanych odpowiedzi wynikało, że problem zostanie wyeliminowany po wejściu w życie planowanych regulacji prawnych dotyczących w szczególności uchylenia obowiązku ukończenia wyższych studiów przez już zatrudnionych urzędników sądów i prokuratury oraz obniżenia wymagań przy ubieganiu się o stanowisko asystenta sędziego. Wprowadzenie w życie powyższych rozwiązań nie ograniczyło jednak skali zatrudniania w sądach powszechnych pracowników tymczasowych w celu powierzenia im czynności zarezerwowanych dla urzędników i asystentów sędziów. W ocenie Rzecznika, w świetle przepisów ustawy o pracownikach sądów i prokuratury⁶⁷, czynności służbowe w sądach powinny być wykonywane przez pracowników administracji sądowej, a korzystanie z rozwiązań ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych może odbywać się w wyjątkowych przypadkach. Zdaniem Rzecznika nie są wystarczającym uzasadnieniem występujące w sądach niedobory etatowe i związany z tym zakaz planowania dodatkowych etatów w tych grupach zawodowych. Praktyka wykorzystywania pracy świadczonej przez pracowników tymczasowych przez sądy powszechne może nasuwać wątpliwości konstytucyjne, a ponadto, poprzez pominięcie wymogów przewidzianych przepisami ustawy o pracownikach sądów i prokuratury oraz Prawa o ustroju sądów powszechnych⁶⁸, prowadzi do obniżenia rangi i powagi wymiaru sprawiedliwości. Rzecznik zwrócił się⁶⁹ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie informacji o zakresie wykorzystywania pracy świadczonej przez pracowników tymczasowych przez sądy powszechne oraz o planowanych działaniach zmierzających do wyeliminowania tego problemu.

⁶⁷ Ustawa z 18 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639, z późn. zm.).

⁶⁸ Ustawa z 10 maja 2001 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 427, z późn. zm.).

⁶⁹ III.7043.10.2015 z 22 stycznia 2015 r.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁷⁰, że z powodu trudnej sytuacji finansów publicznych w ostatnich latach w całym budżecie państwa wprowadza się istotne ograniczenia po stronie wydatkowej, z powodu których nie jest możliwe zaspokojenie w pełnym zakresie zgłaszanych przez prezesów i dyrektorów sądów potrzeb kadrowych. Stosowanie rozwiązań prawnych, które przewiduje ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych jest skutecznym i dozwolonym działaniem w przypadku zadań realizowanych na większości stanowisk pomocniczych oraz stanowiskach obsługi technicznej i gospodarczej. Korzystanie z pracy świadczonej przez pracowników tymczasowych na wymienionych stanowiskach nie wpływa negatywnie na bezpieczeństwo realizacji zadań spoczywających na poszczególnych jednostkach sądownictwa, nie powoduje też obniżenia rangi i powagi wymiaru sprawiedliwości. Korzystanie w sądach z pracy pracowników tymczasowych miało na celu przyspieszenie postępowań sądowych i likwidację zaległości, a w konsekwencji realizację konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Natychmiastowa rezygnacja z zatrudniania w sądach pracowników tymczasowych, w szczególności w sądach warszawskich, nie jest możliwa bez obniżenia sprawności funkcjonowania tych sądów.

Problem pozostaje w zakresie zainteresowań Rzecznika.

2. Problemy środowiska ławników

Rzecznik otrzymywał liczne sygnały od przedstawicieli środowiska ławników dotyczące kluczowych problemów, z jakimi spotykają się podczas wykonywania swoich obowiązków. Wątpliwość wywoływała kwestia objęcia ławników obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych i upubliczniania ich w Biuletynie Informacji Publicznej, wynikająca z projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne. Zobowiązanie do składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcję ławnika, która nie jest zajęciem zawodowym, a działalnością o charakterze społecznym i obywatelskim, uznano za czynnik zniechęcający do ubiegania się o mandat ławniczy. Kolejnym istotnym zagadnieniem były

⁷⁰ Pismo z 6 marca 2015 r.

wątpliwości dotyczące wypłaty ławnikom rekompensaty pieniężnej za czytanie akt sprawy przed rozprawą. Ławnicy są zobowiązani do zapoznania się z aktami sprawy przed rozprawą, jednak nie otrzymują rekompensaty za czas poświęcony na tę czynność. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷¹ określa zamknięty katalog czynności, za które ławnik otrzymuje rekompensatę pieniężną, który nie obejmuje zapoznania się ławnika z aktami sprawy przed rozprawą. Ponadto część ławników nie otrzymuje zwrotu należności za zakup biletów umożliwiających im dojazd na rozprawę środkami komunikacji miejskiej. Z literalnego brzmienia przepisów wynika bowiem, że zwrot kosztów przejazdu do sądu należy się tylko ławnikom zamieszkałym poza siedzibą sądu. Rzecznik zwrócił się⁷² do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zainicjowania zmian legislacyjnych we wskazanym zakresie.

Minister wyjaśnił⁷³, że wobec licznych uwag krytycznych zgłoszonych względem projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne, prace nad projektem w dotychczasowym kształcie zostały tymczasowo wstrzymane. Znaczenie roli ławnika oraz wiążąca się z nią odpowiedzialność w pełni uzasadniają zrównanie w zakresie obowiązku składania oświadczeń majątkowych ławników z sędziami. W zakresie, w jakim dochodzi do rozstrzygania spraw sądowych przy udziale czynnika społecznego, jego przedstawiciele powinni być poddani analogicznej procedurze gwarantującej transparentność i zapobieganie zjawiskom korupcyjnym, jak sędziowie. Odnosząc się do problemu braku rekompensaty pieniężnej za czas zapoznawania się przez ławników z aktami sprawy, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że obecne regulacje Prawa o ustroju sądów powszechnych nie przewidują możliwości jakichkolwiek świadczeń na rzecz ławników z tytułu zapoznawania się z aktami sprawy. Ustawa przewiduje jedynie rekompensatę pieniężną dla ławnika za czas wykonywania czynności w sądzie, którymi są: udział w rozprawie lub posiedzeniu, uczestnictwo w naradzie nad wyrokiem, sporządzenie uzasadnienia lub uczestnictwo w posiedzeniu rady ławniczej, jeżeli został do

⁷¹ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 133, z późn. zm.).

⁷² VII.519.1.2014 z 17 kwietnia 2015 r.

⁷³ Pismo z 16 czerwca 2015 r.

niej wybrany. Wynika to z faktu, że wykonywanie obowiązków ławnika nie jest wykonywaniem zawodu czy też pełnieniem funkcji za wynagrodzeniem. Realizacja sygnalizowanych przez Rzecznika postulatów środowiska ławniczego wymagałaby, oprócz zmian legislacyjnych, zapewnienia dodatkowych środków budżetowych na pokrycie kosztów zwiększonych świadczeń na rzecz ławników, co w obecnej sytuacji nie jest możliwe.

W związku z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Ministra Rzecznik nie znajduje podstaw do dalszego podejmowania działań w przedmiotowej sprawie.

3. Konieczność ustawowego określenia uprawnień pracowników ochrony w budynkach sądowych

Rzecznik ponownie⁷⁴ zasygnalizował konieczność uregulowania na poziomie ustawy uprawnień pracowników ochrony w budynkach sądowych. Zapewnienie bezpieczeństwa w budynkach sądowych oraz zapobieganie naruszaniu zakazu wnoszenia broni, materiałów wybuchowych i innych środków niebezpiecznych, w praktyce wymaga często dokonania przez pracowników ochrony czynności o charakterze prewencyjnym m.in. przeglądania zawartości wnoszonych na teren sądu toreb czy odzieży. Wprawdzie przeglądanie może być powierzone osobom innym niż funkcjonariusze Policji, wymaga to jednak regulacji ustawowej z uwagi na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności. Kwestie te nie mogą być uregulowane na przykład w regulaminach sądów, jak ma to obecnie miejsce. Z przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych⁷⁵ nie sposób wyinterpretować uprawnienia pracowników ochrony do przeglądania bagażu i odzieży osób wchodzących do budynku sądu w przypadku podejrzenia wnoszenia niebezpiecznych przedmiotów. Rzecznik zwrócił się⁷⁶ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie informacji o aktualnym stanie prac legislacyjnych w omawianej kwestii.

⁷⁴ Informacja RPO za 2013 r., str. 31.

⁷⁵ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 133, z późn. zm.).

⁷⁶ VII.510.16.2014 z 21 lipca 2015 r.

4. Procedura odwołania sędziego z delegacji

Do Rzecznika wpływały skargi sędziów kwestionujących regulację prawną zawartą w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷⁷ dotyczącą odwołania sędziego z delegacji. Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości wniesienia środka zaskarżenia od decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania sędziego z delegacji do innego sądu ani nie wskazują przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości odwołując sędziego z delegacji. Instytucja delegacji sędziego ma zapewnić sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i rozwiązywać problem pilnych potrzeb kadrowych. Delegowanie sędziego przez Ministra Sprawiedliwości do innego sądu wymaga zgody tego sędziego i jest efektem uzgodnień również z prezesami właściwych sądów. W sytuacji odwołania sędziego z delegacji, bez jego zgody, decyzja została pozostawiona całkowitemu uznaniu Ministra Sprawiedliwości. Obowiązujący mechanizm odwołania sędziego z delegacji może być wykorzystywany także jako forma kary lub nacisku na delegowanego sędziego, zwłaszcza w przypadku sędziów delegowanych do sądów wyższej instancji. W ocenie Rzecznika obecny kształt mechanizmu odwołania sędziego z delegacji narusza konstytucyjną zasadę równowagi władz, niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz prawa obywateli do rozpoznania ich sprawy sądowej przez niezwisły sąd. Ustawodawca powinien także zagwarantować procedurę służącą weryfikacji decyzji Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu sędziego z delegacji. Rzecznik zwrócił się⁷⁸ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie wprowadzenia do Prawa o ustroju sądów powszechnych przepisów regulujących szczegółowo przesłanki i tryb odwołania sędziego z delegacji, jak również wprowadzenie możliwości wniesienia przez sędziego środka zaskarżenia do sądu na decyzję Ministra Sprawiedliwości.

W związku z brakiem odpowiedzi Ministra, pismem z dnia 19 stycznia 2016 r. Rzecznik ponowił swoje wystąpienie w tym zakresie.

⁷⁷ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 133, z późn. zm.).

⁷⁸ VII.561.11.2014 z 25 września 2015 r.

5. Wynagrodzenia asystentów sędziów

Do Rzecznika zwróciło się Stowarzyszenie Asystentów Sędziów z pismem zawierającym postulat podwyższenia wynagrodzeń asystentów sędziów, skierowany do Ministra Sprawiedliwości. Ponadto Stowarzyszenie wezwało Ministra Sprawiedliwości do podjęcia prac legislacyjnych mających na celu wprowadzenie nowych przepisów ustalających zasadnicze wynagrodzenie asystentów sędziów. Sprawnie funkcjonujący wymiar sprawiedliwości stanowi zasadniczą gwarancję realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Na niepokojący z punktu widzenia realizacji zasad i wartości konstytucyjnych, wieloletni brak waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądownictwa niejednokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, który zwracał uwagę również na konieczność podjęcia działań ustawodawczych dotyczących waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów. Rzecznik zwrócił się⁷⁹ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy skierowany do Sejmu projekt budżetu na 2016 r. przewiduje wzrost wynagrodzeń dla asystentów sędziów oraz czy zostały podjęte inne działania mające na celu poprawę ich sytuacji.

Minister poinformował⁸⁰, że projekt ustawy budżetowej na 2016 rok, przekazany do Sejmu RP, przewiduje zwiększenie poziomu wynagrodzeń asystentów sędziów, urzędników i pozostałych pracowników sądów powszechnych o 10 %.

6. Określenie roli kuratorów w przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych

Do Rzecznika zwrócił się Przewodniczący Krajowej Rady Kuratorów w sprawie braku przepisów upoważniających kuratorów sądowych do wykonywania wywiadów środowiskowych w postępowaniach rodzinnych wykonawczych. Przeprowadzanie wywiadu środowiskowego stanowi ingerencję państwa w konstytucyjnie chronione prawo obywateli do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Dlatego podstawy i kryteria takich działań powinny być jasno i ściśle określone w przepisach rangi ustawowej. Rzecznik przychylił się do przedstawionego mu postulatu

⁷⁹ VII.7000.6.2015 z 21 grudnia 2015 r.

⁸⁰ Pismo z 15 stycznia 2016 r.

kuratorów sądowych, aby w sposób kompleksowy określić w Kodeksie postępowania cywilnego ich rolę w przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych w postępowaniu wykonawczym w sprawach opiekuńczych. Chodzi tu zwłaszcza o sprawy takie jak postępowania prowadzone wobec osób z zaburzeniami psychicznymi o umieszczenie w zakładzie psychiatrycznym bądź domu pomocy społecznej, ustalenie warunków życiowych osób ubezwłasnowolnionych, przeprowadzenie wywiadu środowiskowego z kandydatami na opiekunów prawnych lub kuratorów osób ubezwłasnowolnionych, a także z kandydatami do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁸¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź Ministra w tej sprawie.

7. Zmiana przepisów dotyczących Trybunału Konstytucyjnego

Rzecznik zgłosił⁸² udział w postępowaniu w sprawie wniosku grupy Posłów na Sejm VIII kadencji dotyczącym nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i przedstawił⁸³ stanowisko, zgodnie z którym przepis art. 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim umożliwił Sejmowi VII kadencji wybór w dniu 8 października 2015 r. dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego w miejsce tych, których kadencja upływała w grudniu 2015 r. Przepis ten jest natomiast zgodny z Konstytucją w zakresie dotyczącym wyboru w dniu 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego w miejsce tych, których kadencja upływała w dniu 6 listopada 2015 r.

W ocenie Rzecznika, z uwagi na zasadę zindywidualizowania kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, wybór następców w miejsce sędziów, których kadencja upływała w grudniu 2015 r. powinien nastąpić przez Sejm VIII kadencji, gdyż dopiero w trakcie kadencji tego Sejmu upływał ich

⁸¹ IV.501.40.2015 z 31 grudnia 2015 r.

⁸² VII.510.42.2015 z 23 listopada 2015 r., sygn. akt K 34/15.

⁸³ Pismo z 26 listopada 2015 r.

mandat. Wynika to z wykładni przepisu art. 194 ust. 1 Konstytucji stanowiącego, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm. Jedyną możliwą interpretacją prawną tego przepisu Konstytucji jest takie jego rozumienie, które pozwala na wybór sędziego TK przez Sejm tej konkretnej kadencji, w trakcie której upływa kadencja sędziego TK zwalnającego swoje stanowisko sędziowskie.

Zaskarżony przepis utracił swą moc obowiązującą, jednak w ocenie Rzecznika, wydanie orzeczenia jest konieczne z uwagi na ochronę konstytucyjnych praw i wolności, w tym przypadku prawa do sądu. Prawo to jest powiązane z uprawnieniem każdego obywatela do złożenia skargi konstytucyjnej. Z tego względu szczególnego znaczenia nabiera zasada niezależności i niezawisłości Trybunału Konstytucyjnego. Tylko bowiem organ niezawisły i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej może skutecznie chronić prawa jednostki.

Trybunał orzekł⁸⁴, że ustawa o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodna z art. 194 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim umożliwiła Sejmowi wybór w październiku 2 sędziów TK w miejsce tych, których kadencja upływa w grudniu. Natomiast przepis dot. wyboru w październiku 3 sędziów TK w miejsce tych, których kadencja upływała w listopadzie jest zgodny z Konstytucją. Ponadto uznano, że brak ograniczenia długości kadencji prezesa Trybunału jest zgodny z Konstytucją. Trybunał odniósł się również do kontrowersji związanych ze ślubowaniem nowo wybranych sędziów – w jego ocenie art. 21 ustawy o TK rozumiany inaczej, niż jako zobowiązujący Prezydenta RP do niezwłocznego zaprzysiężenia sędziów TK, jest niezgodny z Konstytucją.

Tym samym Trybunał Konstytucyjny podzielił zdanie Rzecznika, wyrażone w piśmie procesowym z dnia 26 listopada 2015r.

Rzecznik skierował⁸⁵ ponadto wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował całą ustawę z dnia 19 listopada 2015 r. nowelizującą ustawę o Trybunale Konstytucyjnym⁸⁶ wskazując, że naruszenie niezależności i niezawisłości sądów i trybunałów musi w konsekwencji

⁸⁴ Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r.

⁸⁵ VII.510.43.2015 z 23 listopada 2015 r., sygn. akt K 35/15.

⁸⁶ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. (Dz.U. poz. 1064, z późn. zm.).

prowadzić do powstania zagrożeń dla ochrony praw jednostki. Trybunał Konstytucyjny rozpatruje przede wszystkim indywidualne skargi konstytucyjne obywateli, pytania prawne czy wnioski uprawnionych organów dotyczące przedstawionych praw i wolności. Zasadnicze wątpliwości budził tryb uchwalania kwestionowanej ustawy.

Z kolei zaskarżony przez Rzecznika art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym pozwalał na dokonanie powtórnego wyboru pięciu sędziów TK, którzy zostali już wybrani i nie z własnej winy nie mogą złożyć ślubowania. Przepis ten otwierał drogę do niedopuszczalnego konstytucyjnie zwiększenia liczby sędziów TK. Tymczasem Konstytucja stanowi, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów. Co więcej, konsekwencją zastosowania tego przepisu byłoby przekazanie przez Sejm swojej wyłącznej kompetencji do personalnej obsady Trybunału organowi władzy wykonawczej, jakim jest Prezydent RP. Zdaniem Rzecznika taka regulacja narusza zatem także konstytucyjnie chronioną zasadę podziału władzy. Prowadzi do tego, że część sędziów TK już wybranych przez Sejm zostanie w sposób trwały odsunięta od wykonywania funkcji orzeczniczych poprzez utrwalenie stanu ich zawieszenia w urzędowaniu. Rozwiązanie takie godzi w zasadę kadencyjności sędziego Trybunału, stanowiącą immanentny element składowy zasady niezawisłości sędziowskiej. Zdaniem Rzecznika, także art. 2 nowelizacji, przewidujący wygaszenie kadencji prezesa i wiceprezesa Trybunału, naruszał Konstytucję. Ponieważ jego wykładnia może prowadzić do wniosku, że łącznie z utratą stanowisk kierowniczych wygasa także mandat sędziego, budził on istotne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą poprawnej legislacji. Rzecznik podkreślił także, że ustawa nowelizująca narusza prawo do sądu określone aktach międzynarodowych (Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych). Ustawę oprócz Rzecznika zakwestionowała także Krajowa Rada Sądownictwa, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz grupa posłów.

Trybunał Konstytucyjny orzekł⁸⁷, że nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest w istotnej części niezgodna z Konstytucją. Za

⁸⁷ Wyrok TK z 9 grudnia 2015 r.

pozostający w kolizji z Konstytucją Trybunał uznał m.in. przepis zezwalający Sejmowi na ponowny wybór trzech sędziów w miejsce tych, których kadencja wygasła 6 listopada. Za niekonstytucyjne zostały także uznane przepisy dotyczące wygaszenia kadencji prezesa i wiceprezesa Trybunału oraz 30-dniowego terminu na przyjęcie ślubowania od nowo wybranego sędziego. Równocześnie TK orzekł, że tryb uchwalenia nowelizacji był zgodny z Konstytucją.

B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

1. Postępowanie o rozgraniczenie nieruchomości

W sprawach o rozgraniczenie nieruchomości przewidziany został szczególny, dwuetapowy tryb postępowania. Pierwsza faza postępowania prowadzona jest w trybie administracyjnym, a następnie stronie niezadowolonej z ustalenia przebiegu granicy przysługuje prawo żądania przekazania sprawy sądowi w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji w sprawie. W toku postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez Rzecznika na tle jednej ze skarg indywidualnych okazało się, że w orzecznictwie sądów powszechnych zarysowały się dwa przeciwstawne stanowiska w zakresie ustalania wnioskodawcy w sądowym postępowaniu rozgraniczeniowym, wszczętym na skutek przekazania sprawy sądowi w trybie określonym w Prawie geodezyjnym i kartograficznym⁸⁸. Zgodnie z pierwszym z nich, wnioskodawcą w postępowaniu sądowym pozostaje osoba, która złożyła wniosek o rozgraniczenie nieruchomości w trybie postępowania administracyjnego i właśnie tę osobę wzywa się do opłacenia wniosku, niezależnie od tego, czy jest to osoba niezadowolona z treści decyzji o rozgraniczeniu. Drugie stanowisko opiera się na założeniu, że wnioskodawcą w sprawie o rozgraniczenie przed sądem jest osoba niezadowolona z wydanej decyzji administracyjnej, żądająca przekazania sprawy sądowi, niezależnie od tego, czy w administracyjnym postępowaniu rozgraniczeniowym była wnioskodawcą, czy też inną stroną tego postępowania. Według Sądu Najwyższego decyzja o rozgraniczeniu traci moc na skutek samego

⁸⁸ Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 520, z późn. zm.).

zgłoszenia żądania przekazania sprawy sądowi. Z kolei sądy administracyjne wiążą utratę mocy obowiązującej decyzji o rozgraniczeniu z merytorycznym rozpoznaniem sprawy przez sąd powszechny i wydaniem postanowienia o rozgraniczeniu. W ocenie Rzecznika istnienie rozbieżności pomiędzy orzecznictwem sądów administracyjnych a orzecznictwem Sądu Najwyższego jest wysoce niepożądane, a w praktyce stosowania prawa może prowadzić do naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela, łącznie z naruszeniem konstytucyjnego prawa do sądu. Rzecznik zwrócił się⁸⁹ do Ministra Administracji i Cyfryzacji o zajęcie stanowiska w sprawie, a w przypadku podzielenia przedstawionej argumentacji o spowodowanie podjęcia prac nad przygotowaniem nowelizacji prawa zmierzającej do usunięcia powstałych rozbieżności i zapewnienia pełniejszej ochrony prawa do sądu strony niezadowolonej z ustalenia przebiegu granic na drodze decyzji administracyjnej.

W ocenie⁹⁰ Ministra, brak jest uzasadnienia dla podjęcia postulowanych przez Rzecznika prac legislacyjnych nad zmianą przepisu ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji podzieliła wykładnię Sądu Najwyższego zawartą w uchwale⁹¹ siedmiu sędziów z dnia 30 października 2014 r. Ponieważ została ona podjęta stosunkowo niedawno, trudno ocenić, czy nadal występować będą daleko idące rozbieżności w stosowaniu kwestionowanej regulacji. Niezbędne jest natomiast stałe monitorowanie orzecznictwa zapadłego w odniesieniu do tej regulacji, w celu zidentyfikowania istnienia rozbieżności i podjęcia w razie potrzeby interwencji legislacyjnej.

2. Termin wznowienia postępowania

Rzecznik skierował⁹² wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 408 Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c. po upływie pięciu lat od

⁸⁹ IV.7000.217.2014 z 1 września 2015 r.

⁹⁰ Pismo z 1 października 2015 r.

⁹¹ Sygn. akt III Sa/Kr 322/15.

⁹² IV.510.206.2015 z 10 listopada 2015 r., sygn. akt K 33/15.

uprawomocnienia orzeczenia.

Zdaniem Rzecznika, w pewnych okolicznościach takie ograniczenie czasowe jest niedopuszczalne. Według art. 408 Kodeksu postępowania cywilnego strona postępowania może wnosić o ponowne rozpoznanie sprawy cywilnej zakończonej prawomocnym wyrokiem sądowym w przeciągu 5 lat od daty uprawomocnienia się orzeczenia. W ocenie Rzecznika, termin ten nie powinien mieć zastosowania do przypadków, gdy sąd orzekał na podstawie przepisów uznanych później przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją. W ocenie Rzecznika, tylko i wyłącznie sąd konstytucyjny jest uprawniony do dokonania oceny, jaki skutek powinno mieć jego orzeczenie: czy wyrok może odnosić się do wydanych już orzeczeń, czy też ma mieć skutek tylko na przyszłość. Jeżeli Trybunał uzna, że jego orzeczenie powinno umożliwiać zainteresowanym ponowne przeprowadzenie zakończonych postępowań, ustawa nie może tego prawa pozbawiać osób, które rozstrzygnięcia swojej sprawy nie uzyskały „odpowiednio późno”. Określony w ustawie termin na wznowienie postępowania – zdaniem Rzecznika – ogranicza prawo do sądu osobom, w których sprawach wyrok zapadł wcześniej niż 5 lat przed orzeczeniem Trybunału. Pozbawia je ponadto prawa do ubiegania się o odszkodowanie za bezprawne działania państwa, gdyż warunkiem wystąpienia o odszkodowanie jest wcześniejsze wznowienie postępowania. Taka sytuacja stanowi również naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa.

Argumentacja Rzecznika została podzielona przez Prokuratora Generalnego, który w swoim stanowisku⁹³ do Trybunału Konstytucyjnego przywołał dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego na tle instytucji wznowienia postępowania cywilnego i stwierdził, że wniosek o niekonstytucyjności zaskarżonego przez Rzecznika przepisu, jako logiczna konsekwencja tego orzecznictwa, jest uzasadniony.

⁹³ Sygn. akt K 33/15.

3. Termin na wznowienie postępowania cywilnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającym niekonstytucyjność podstawy prawnej orzeczenia

Trybunał Konstytucyjny zdecydował się⁹⁴ na umorzenie postępowania, w którym udział zgłosił⁹⁵ Rzecznik. Zaskarżony art. 408 k.p.c. uniemożliwia wznowienie postępowania cywilnego po upływie 5 lat od jego zakończenia, nawet jeżeli podstawa prawna wyroku okazała się niezgodna z Konstytucją. Trybunał w tej sprawie nie dopatrył się jednak funkcjonalnego związku pomiędzy zarzutami skargi konstytucyjnej a koniecznością ochrony praw skarżącego.

W tej sytuacji Rzecznik skierował w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego tzw. wniosek abstrakcyjny. Sprawa opisana w punkcie 2.

4. Nadawanie pism procesowych

Regulacja zawarta w procedurze sądownoadministracyjnej dotycząca nadawania pism procesowych, w ocenie Rzecznika, budzi zastrzeżenia z punktu widzenia realizacji prawa do sądu. Z uchwały⁹⁶ Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2015 r. dotyczącej wykładni przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹⁷ wynika, że tylko pismo nadane przez stronę postępowania sądownoadministracyjnego w placówce operatora wyznaczonego, czyli Poczty Polskiej, ma skutek równoznaczny z wniesieniem pisma bezpośrednio do sądu. Istnieje zatem obawa, że środki zaskarżenia kierowane do sądów administracyjnych mogą być odrzucane nawet w sytuacji, gdy strona działając w dobrej wierze nada przed upływem terminu pismo procesowe np. w placówce operatora obsługującego korespondencję sądową, innego niż operator wyznaczony. Analogiczny problem dotyczy również procedur zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej i Kodeksie postępowania cywilnego. W ocenie Rzecznika jedyną możliwością usunięcia

⁹⁴ Postanowienie z 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt SK 52/12.

⁹⁵ Informacja RPO za 2012 r., str. 49.

⁹⁶ Sygn. akt I OPS 1/15.

⁹⁷ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.).

zagrożenia dla chronionych przez Konstytucję praw jednostki jest podjęcie prac nad nowelizacją kwestionowanych przepisów. Warto przy tym skorzystać z rozwiązań przyjętych w procedurze karnej, gdzie skutek zachowania terminu związany jest z nadaniem pisma w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej. Wymogi, jakim musi sprostać operator świadczący powszechne usługi pocztowe ustawodawca uznał za wystarczającą gwarancję rzetelności poświadczenia terminu nadania pisma procesowego. Rzecznik zwrócił się⁹⁸ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra.

C. Prawo do obrony

1. Nieuwzględnianie przez organy ścigania wyroku Trybunału Konstytucyjnego

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące nieuwzględniania przez organy ścigania wyroku⁹⁹ Trybunału Konstytucyjnego, na mocy którego Trybunał uznał niezgodność z Konstytucją dwóch przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie, w jakim pomijają prawo osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, do korzystania z obrońcy na etapie czynności wyjaśniających, a także nie przewidują prawa dostępu takiej osoby do akt. Powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego wszedł w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw i ma istotne znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnie chronionego prawa do obrony. Pomimo że omawiany wyrok Trybunału zapadł prawie rok temu, senacki projekt ustawy zmieniającej Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, który stanowi realizację tego wyroku, był dopiero w I czytaniu w Sejmie. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają jednak moc powszechnie obowiązującą. W związku z tym od momentu ogłoszenia wyroku jego treścią są związane również organy prowadzące postępowanie wyjaśniające w

⁹⁸ V.510.51.2015 z 18 grudnia 2015 r.

⁹⁹ Wyrok TK z dnia 3 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 19/11).

sprawach o wykroczenia. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁰ więc do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie działań mających na celu uwzględnianie przez organy ścigania, w szczególności Policję, w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających, treści powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Minister poinformował¹⁰¹, że do czasu wejścia w życie nowej regulacji uwzględniającej wyrok Trybunału Konstytucyjnego organy ścigania prowadzące postępowania w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia powinny stosować bezpośrednio przepis art. 42 ust. 2 Konstytucji dający prawo do prowadzenia obrony materialnej i formalnej w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w tym prawo dostępu do akt sprawy osobie, wobec której z uwagi na zgromadzony materiał dowodowy muszą zostać podjęte określone czynności wyjaśniające, zmierzające do postawienia jej w stan obwinienia. Do prawa tego znajdują w drodze analogii zastosowanie odpowiednie przepisy k.p.w. dotyczące prawa do obrony obwinionego. Oznacza to, że organy prowadzące czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia powinny stosować wyrok Trybunału Konstytucyjnego bezpośrednio, mimo braku odpowiednich przepisów prawa. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przekazało stanowisko w przedmiotowej sprawie Komendantowi Głównemu Policji.

2. Prawo do udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek¹⁰² Rzecznika o stwierdzenie niezgodności przepisów Kodeksu postępowania karnego – w zakresie w jakim nie gwarantują podejrzanemu/oskarżonemu lub jego obrońcy prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania wobec niego innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie środków przymusu – z konstytucyjnym prawem do obrony i prawem do sądu.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził¹⁰³, że brak zagwarantowania podejrzanemu lub jego obrońcy prawa do udziału w posiedzeniu sądu, który

¹⁰⁰ II.5150.3.2015 z 9 kwietnia 2015 r.

¹⁰¹ Pismo z 14 maja 2015 r.

¹⁰² Informacja RPO za 2014 r., str. 44.

¹⁰³ Wyrok TK z 27 października 2015 r., sygn. akt K 5/14.

rozpatruje zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania środków zapobiegawczych innych niż tymczasowe aresztowanie albo zabezpieczenie majątkowe - narusza konstytucyjne prawo do sądu oraz prawo do obrony na każdym etapie postępowania karnego.

3. Termin na wniesienie apelacji w postępowaniu karnym

Zgodnie z postanowieniami Kodeksu postępowania karnego uzasadnienie wyroku powinno być sporządzone w ciągu 14 dni od daty złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia lub daty ogłoszenia wyroku, w przypadku sporządzenia uzasadnienia z urzędu. W sprawie zawilej, jeśli nie jest możliwe sporządzenie uzasadnienia w terminie, prezes sądu może przedłużyć ten termin na czas oznaczony. Natomiast termin do wniesienia apelacji wynosi 14 dni od daty doręczenia wyroku z uzasadnieniem i nie ma możliwości jego przedłużenia. Ponadto skarżący nie może w sposób skuteczny rozszerzyć granic zaskarżenia ani podnieść nowych zarzutów po upływie terminu na wniesienie apelacji. Przyjęte rozwiązanie, przewidujące zaledwie czternaście dni na zapoznanie się z uzasadnieniem wyroku i sporządzenie apelacji, może budzić wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania konstytucyjnego prawa do obrony, w szczególności w sprawach skomplikowanych i obszernych. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁴ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

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

Rzecznik zgłosił¹⁰⁵ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej braku sądowej kontroli orzeczenia prokuratora odmawiającego udziału pełnomocnika osoby niebędącej stroną w postępowaniu przygotowawczym.

Osoba niebędąca stroną może ustanowić pełnomocnika, jeżeli wymagają tego jej interesy w toczącym się postępowaniu. Prokurator natomiast może

¹⁰⁴ II.5150.7.2015 z 1 grudnia 2015 r.

¹⁰⁵ II.510.1304.2015 z 15 grudnia 2015 r., sygn. akt SK 44/15.

odmówić dopuszczenia do udziału w postępowaniu pełnomocnika osoby niebędącej stroną, jeśli uzna, że nie wymaga tego obrona jej interesów. Decyzja prokuratora w przedmiocie odmowy dopuszczenia do udziału pełnomocnika osoby niebędącej stroną w postępowaniu przygotowawczym jest zaskarżalna jedynie do prokuratora nadrzędnego. Rzecznik podzielił pogląd skarżących, że brak sądowej kontroli nad orzeczeniem prokuratora odmawiającym udziału pełnomocnika osoby niebędącej stroną w postępowaniu przygotowawczym może stanowić naruszenie zagwarantowanego w Konstytucji prawa do sądu. W ocenie Rzecznika przepisy powinny przewidywać w tej sytuacji drogę kontroli sądowej, tym bardziej, że decyzja prokuratora wydawana jest w oparciu o oceną, niedookreśloną przesłankę.

Problematyka poruszona w skardze konstytucyjnej była wcześniej przedmiotem wystąpienia¹⁰⁶ Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości, który zapowiedział, że zmiana postulowana przez Rzecznika zostanie wzięta pod uwagę podczas prac nad kolejną nowelizacją Kodeksu postępowania karnego. Niestety, do tej pory nie nastąpiły zmiany prawa w tym zakresie.

D. Przewlekłość postępowań

1. Przewlekłość procesu karnego

Problem przewlekłości postępowań, w tym w sprawach karnych, stanowi przedmiot wielu skarg przeciwko Polsce do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Reforma procedury karnej, wprowadzona w dniu 1 lipca 2015 r., miała usprawnić postępowanie karne, m.in. poprzez zwiększenie możliwości konsensualnego kończenia procesu, czyli w drodze porozumienia z oskarżycielem. W tym kontekście Rzecznik z dużym zaniepokojeniem przyjął informacje prasowe o znaczącym spadku liczby wnoszonych przez prokuratorów aktów oskarżenia, których sporządzenie jest znacznie utrudnione ze względu na liczne wymagania formalne oraz spadku liczby wniosków kierowanych do sądu w trybie art. 335 k.p.k., pozwalających na konsensualne zakończenie procesu. Sytuacja ta może być uznana nie tylko za

¹⁰⁶ Informacja RPO za 2014 r., str. 46.

zagrożenie dla prawidłowej realizacji prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, ale także może prowadzić do obniżenia skuteczności ścigania przestępstw. Rzecznik wystąpił¹⁰⁷ do Prokuratora Generalnego o poinformowanie, czy w istocie opisana sytuacja ma miejsce, wskazanie przyczyn tego stanu rzeczy i środków zaradczych podejmowanych w prokuraturze.

Prokurator potwierdził¹⁰⁸, że istotne zmiany wprowadzone w przepisach określających wymogi formalne aktu oskarżenia spowodowały w praktyce znaczne problemy, które nadal wyjaśniane są podczas szkoleń dla prokuratorów. Prokuratur skieruje pismo instrukcyjne do podległych prokuratorów z zaleceniami mającymi na celu ukształtowanie prawidłowej praktyki prokuratorskiej w formułowaniu aktów oskarżenia.

Podstawową przyczyną ograniczania liczby rejestrowanych w jednostkach prokuratury spraw karnych jest uchylenie obowiązku zatwierdzania przez prokuratora postanowień o umorzeniu postępowania w fazie *in rem*. W wyniku tej zmiany nieprokuratorskie organy postępowania przygotowawczego uzyskały znaczną samodzielność orzeczniczą. Na podstawie danych statystycznych można stwierdzić, że efektywność pracy prokuratorów utrzymuje się na porównywalnym poziomie, stąd nie istnieje obawa wystąpienia wzrostu przewlekłości postępowań.

E. Prawo do rzetelnego procesu sądowego

1. Sytuacja prawna osób występujących w procesie cywilnym bez profesjonalnego pełnomocnika

Rzecznik, analizując regulacje mające gwarantować stronom postępowania cywilnego prawo do sprawiedliwego rozpoznania zawisłego sporu, powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu kodeksu postępowania cywilnego, który daje stronom postępowania uprawnienie do zwrócenia uwagi sądu na uchybienia regułom postępowania, jakich sąd dopuścił się w toku rozpoznawania sprawy cywilnej. Strona może wówczas złożyć zastrzeżenie do protokołu. Wątpliwości Rzecznika dotyczą zwłaszcza

¹⁰⁷ II.519.1541.2015 z 24 listopada 2015 r.

¹⁰⁸ Pismo z 22 grudnia 2015 r.

stosowania tego przepisu wobec osób występujących w procesie cywilnym bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika. Stronie, która nie zgłosiła zastrzeżenia co do zasady nie przysługuje prawo powoływania się na uchybienia sądu w dalszym toku postępowania. Przyjęte rozwiązanie wydaje się całkowicie odwracać role procesowe. Negatywnymi skutkami procesowymi ewentualnej omyłki proceduralnej sądu w konsekwencji obarczona została wyłącznie strona postępowania. Restrykcyjna wykładnia omawianego przepisu może naruszać gwarancje sprawiedliwego rozpoznania sprawy w sprawiedliwej procedurze, wynikające z Konstytucji oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jak również godzić w prawo do skutecznego zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁹ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował¹¹⁰, że omawianą w wystąpieniu Rzecznika regulację należy uznać za wyraz zasady wzajemnej lojalności, nakładającej na sąd i strony obowiązek podejmowania w postępowaniu cywilnym czynności rzetelnych i uczciwych. Bezpośrednim celem przyjętej regulacji jest pobudzenie stron do zwracania uwagi sądu na dostrzeżone uchybienia przepisom regulującym postępowanie, co ma umożliwić sądowi bezzwłoczne usuwanie tych uchybień i przywracanie prawidłowego toku postępowania. Przepis ten służy także eliminowaniu sytuacji, w których strona, świadoma naruszenia przez sąd przepisów postępowania, rozmyślnie zwleka z awizacją tego uchybienia wyłącznie po to, aby następnie na tej podstawie sformułować zarzut w środku zaskarżenia, licząc na podważenie orzeczenia wydanego na wcześniejszym etapie sprawy. Jest to działanie instrumentalne i podważające zaufanie pozostałych podmiotów biorących udział w sprawie, ponieważ koncentruje się na doraźnej korzyści, jaką jest tymczasowe wzruszenie orzeczenia. Omawiany środek pozwala również na różnicowanie stopnia jego oddziaływania w zależności od tego, czy strona działa w postępowaniu cywilnym przez zawodowego pełnomocnika, czy też samodzielnie. Wyłączenie prawa powoływania się na uchybienia przepisom postępowania

¹⁰⁹ IV.510.347.2014 z 6 lutego 2015 r.

¹¹⁰ Pismo z 10 kwietnia 2015 r.

nie obejmuje bowiem sytuacji, gdy strona uprawdopodobni, że nie zgłosiła zastrzeżeń bez swojej winy. W związku z powyższym nie ma sprzeczności między omawianą regulacją a konstytucyjnym prawem do sądu; przeciwnie, omawiany przepis wzmacnia efektywność prawa do ochrony sądowej jednostki. Ponadto nie stanowi zagrożenia dla realizacji prawa stron do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, gdyż ciężar badania określonych w nim skutków spoczywa na sądzie wyższej instancji, który ocenia, czy strona nie zgłosiła zastrzeżeń do protokołu bez swojej winy.

Poruszona problematyka będzie przedmiotem dalszych analiz Rzecznika także w 2016r.

2. Brak możliwości wznowienia postępowania na gruncie ustawy o referendum ogólnokrajowym i ustawy o referendum lokalnym

Rzecznik skierował¹¹¹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym¹¹² i ustawy o referendum lokalnym¹¹³ w zakresie, w jakim wyłączają dopuszczalność wznowienia postępowania.

Kwestionowane we wniosku przepisy ustawy o referendum ogólnokrajowym i ustawy o referendum lokalnym normują wnoszenie środków prawnych w kampaniach referendalnych. Jeżeli bowiem plakaty, ulotki, hasła lub inne formy prowadzonej kampanii referendalnej dotyczące referendum ogólnokrajowego lub referendum lokalnego zawierają dane lub informacje nieprawdziwe uprawniony podmiot może wystąpić do sądu okręgowego z odpowiednim wnioskiem o wydanie orzeczenia. Na postanowienie sądu okręgowego służy zażalenie do sądu apelacyjnego. Postanowienie sądu apelacyjnego podlega natychmiastowemu wykonaniu i nie przysługuje na to orzeczenie żaden środek zaskarżenia.

Wątpliwości natury konstytucyjnej, z punktu widzenia prawa do sądu oraz konstytucyjnego zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw budzi uniemożliwienie wznowienia

¹¹¹ VII.505.4.2014 z 12 marca 2015 r., sygn. akt K 10/15.

¹¹² Ustawa z 14 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 57, poz. 507, z późn. zm.).

¹¹³ Ustawa z 15 września 2000 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 706, z późn. zm.).

postępowania na gruncie przepisów będących przedmiotem wniosku. Skarga o wznowienie postępowania jest bowiem środkiem prawnym, który służy eliminacji najpoważniejszych wadliwości związanych z zakończonym postępowaniem. Przyjęcie szczególnego modelu postępowania na gruncie ustaw referendalnych, w tym skrócenie czasu, w jakim sąd musi rozpoznać wniosek, a następnie zażalenie może prowadzić do sytuacji, w których orzeczenie sądu nie będzie odpowiadało prawdzie materialnej.

3. Niedopuszczalność zaskarżenia postanowienia w przedmiocie wyłączenia oskarżyciela posiłkowego z udziału w postępowaniu karnym

Rzecznik skierował¹¹⁴ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie przepisu k.p.k. i odnoszącego się do oskarżyciela posiłkowego.

Oskarżyciel posiłkowy nie może brać udziału w postępowaniu, jeżeli sąd tak orzeknie, uznając, że nie jest on osobą uprawnioną. Postanowienie sądu w tej kwestii jest niezaskarżalne, mimo że pozbawia oskarżyciela posiłkowego statusu strony w postępowaniu karnym. Ustawodawca nie zagwarantował żadnych mechanizmów zabezpieczających jego interesy, a w szczególności możliwości zweryfikowania wydanego orzeczenia, które może być dotknięte błędem. Oskarżycielem posiłkowym może być tylko i wyłącznie pokrzywdzony, tj. osoba fizyczna lub prawna, a także instytucja państwowa, samorządowa lub społeczna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo oraz która w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego działa jako strona obok oskarżyciela publicznego lub zamiast niego. Pokrzywdzony przystępując do sprawy w charakterze oskarżyciela posiłkowego objęty jest konstytucyjnymi gwarancjami prawa do sądu. Uprawnienie oskarżyciela posiłkowego do udziału w postępowaniu sądowym w charakterze strony nie jest ograniczone do etapu przed sądem pierwszej instancji. Może on realizować swoje interesy procesowe również w postępowaniu apelacyjnym.

¹¹⁴ II.511.337.2015 z 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt K 12/15.

Postanowienie sądu w przedmiocie wyłączenia oskarżyciela posiłkowego z udziału w postępowaniu karnym bezpośrednio i w sposób nieodwracalny ingeruje w konstytucyjnie chronione prawa pokrzywdzonego działającego w sprawie w charakterze oskarżyciela posiłkowego ubocznego i w tym stanie rzeczy nie sposób znaleźć okoliczności usprawiedliwiającej pozbawienie go prawa do zaskarżenia tego postanowienia.

Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny.

4. Podwójne ukaranie za ten sam czyn

Rzecznik zgłosił¹¹⁵ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Głubczycach. Wątpliwości Sądu wzbudziła możliwość jednoczesnego zastosowania - wobec tej samej osoby i za ten sam czyn - odpowiedzialności karnej określonej w art. 271 § 1 Kodeksu karnego oraz nałożenie kary pieniężnej przewidzianej w art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym¹¹⁶. Chodziło o sytuację, w której przewoźnik poświadczył nieprawdę, stwierdzając w swoich dokumentach, że zatrudniony przez niego kierowca przebywał na urlopie wypoczynkowym. Wobec przewoźnika wszczęto postępowanie administracyjne, w wyniku którego Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego nałożył na niego karę administracyjną. Sąd wniósł o stwierdzenie, czy w tym przypadku pociągnięcie przewoźnika do odpowiedzialności karnej za poświadczenie nieprawdy jest zgodne z Konstytucją i zawartymi przez Polskę umowami międzynarodowymi. Przedstawiając swoje stanowisko Rzecznik uznał, że istotnie dochodzi do podwójnego karania za ten sam czyn, co godzi w zasadę *ne bis in idem* wywodzącą się z postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz z przepisów Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Sprawa nie została dotychczas rozpatrzona przez Trybunał Konstytucyjny.

¹¹⁵ II.510.1123.2015 z 22 października 2015 r., sygn. akt P 124/15.

¹¹⁶ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1414, z późn. zm.).

5. Ustawa o biegłych sądowych

Rzecznik wielokrotnie¹¹⁷ wskazywał na konieczność wprowadzenia do porządku prawnego ustawy, która w sposób wyczerpujący uregulowałaby zagadnienie funkcjonowania biegłych sądowych, w tym m.in. procedurę ich powoływania i nadzoru, sposób weryfikacji kandydatów do pełnienia tej funkcji oraz określenie zasad ich wynagradzania. Niestety, opracowane w ostatnich latach zmiany przepisów znajdujące się w projekcie ustawy o biegłych sądowych są niewystarczające dla zagwarantowania prawidłowego i efektywnego funkcjonowania instytucji biegłych w wymiarze sprawiedliwości. Brakuje m.in. mechanizmów weryfikacji kompetencji powoływanych przez strony biegłych, a w konsekwencji kryteriów gwarantujących jakość przedstawianych opinii. Ponadto, możliwość finansowania przez strony opinii biegłego może powodować, że nie będą one obiektywne. Aktualny model funkcjonowania biegłych, a także dotychczasowe propozycje zmian przepisów krytycznie oceniła Najwyższa Izba Kontroli, wskazując na zagrożenia dla realizacji przez obywateli konstytucyjnego prawa do rzetelnego procesu. Rzecznik zwrócił się¹¹⁸ do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie informacji na temat rządowych prac legislacyjnych nad ustawą o biegłych sądowych.

Minister poinformował¹¹⁹, że projekt ustawy o biegłych sądowych został poddany konsultacjom publicznym oraz opiniowaniu. W wyniku procedury konsultacyjnej zgłoszono liczne uwagi i propozycje uzupełnienia projektowanych regulacji. Ponadto w wyniku przeprowadzonej w resorcie sprawiedliwości kontroli funkcjonowania biegłych w wymiarze sprawiedliwości Najwyższa Izba Kontroli zaleciła m.in. uwzględnienie w projekcie ustawy wniosków z badań Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, zleconych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Podjęcie decyzji o dalszych pracach legislacyjnych nad projektem ustawy będzie możliwe dopiero po otrzymaniu wyników prac badawczych Instytutu oraz analizie całości

¹¹⁷ Informacja RPO za 2013 r., str. 49.

¹¹⁸ VII.510.20.2015 z 24 listopada 2015 r.

¹¹⁹ Pismo z 18 grudnia 2015 r.

zgłoszonych uwag.

Rzecznik uznał odpowiedź Ministerstwa za nie w pełni satysfakcjonującą. W związku z powyższym Rzecznik planuje skierowanie kolejnego pisma do Ministerstwa wskazującego na konieczność intensyfikacji działań Ministerstwa w celu pilnego przyjęcia ustawy o biegłych.

F. Koszty postępowania

1. Koszty procesu zasądzone po raz pierwszy przez sąd odwoławczy (apelacyjny)

Rzecznik zgłosił¹²⁰ udział w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych i przedstawił następujące stanowisko: art. 426 § 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego¹²¹ w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego¹²² w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy (apelacyjny) jest niezgodny z Konstytucją.

W uzasadnieniu przystąpienia do postępowania Rzecznik odwołał się do argumentacji zawartej w wyroku¹²³ Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał orzekł, że art. 426 § 2 Kodeksu karnego, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. Konstytucji. Rzecznik podkreślił, że jeżeli sąd odwoławczy rozstrzyga jako pierwszy o kosztach procesu karnego, orzeczenie w tym przedmiocie winno być zaskarżalne do sądu drugiej instancji. Zaskarżona regulacja narusza również konstytucyjną zasadę równości. Skoro od orzeczeń w przedmiocie kosztów postępowania wydanych przez sąd pierwszej instancji przysługuje środek zaskarżenia, to za dyskryminującą należy uznać

¹²⁰ II.511.5.2015 z 15 stycznia 2015 r. oraz II.511.111.2015 z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt SK 41/14.

¹²¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

¹²² Ustawa z 20 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 48, poz. 246).

¹²³ Wyrok TK z dnia 26 listopada 2013 r. (sygn. akt SK 33/12).

sytuację, w której od orzeczeń w przedmiocie kosztów postępowania wydanych po raz pierwszy przez sąd formalnie odwoławczy (apelacyjny) taki środek zaskarżenia nie przysługuje.

Postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku.

2. Zwrot utraconego zarobku lub dochodu w związku udziałem w postępowaniu sądowym w charakterze świadka

Rzecznik otrzymywał skargi dotyczące określonej przez ustawodawcę górnej granicy należności zwrotu za utracony zarobek lub dochód w związku z występowaniem w charakterze świadka w czynnościach postępowania na wezwanie sądu lub organu postępowania przygotowawczego. W kierowanych do Rzecznika wnioskach podnoszony był zarzut, iż w związku z udziałem w czynnościach procesowych w postępowaniu sądowym w roli świadka, budżet rodzinny zostaje znacznie uszczuplony na skutek przyznania zbyt niskiej rekompensaty z uwagi na określenie przez ustawodawcę maksymalnej należności za utracony zarobek lub dochód. W 2015 roku górna granica utraconego dochodu lub zarobku przez świadka w związku ze stawiennictwem na wezwanie sądu lub organu postępowania przygotowawczego nie może być wyższa niż 81,26 zł. Rzecznik zwrócił się¹²⁴ do Ministra Sprawiedliwości o udzielenie informacji, czy planowane są prace legislacyjne zmierzające do nowelizacji obowiązującego w omawianym zakresie unormowania.

Minister poinformował¹²⁵ Rzecznika, że zwrócił się do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w sprawie. Po uzyskaniu odpowiedzi Minister Sprawiedliwości ma przedstawić swoje stanowisko Rzecznikowi.

3. Obowiązek uiszczania opłaty kancelaryjnej przy składaniu wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia w sprawach sądownoadministracyjnych

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹²⁶ przewiduje

¹²⁴ II.510.2585.2014 z 14 maja 2015 r.

¹²⁵ Pismo z 30 czerwca 2015 r.

¹²⁶ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.).

obowiązek uiszczenia opłaty kancelaryjnej przy składaniu wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i jego doręczenia. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądownoadministracyjnych¹²⁷ wysokość tej opłaty wynosi 100 złotych. Złożenie wniosku uruchamia procedurę sporządzania uzasadnienia niezależnie od uiszczenia przez stronę opłaty. Konsekwencją tego rozwiązania jest bezwzględny charakter obowiązku uiszczenia opłaty kancelaryjnej. Cofnięcie wniosku o sporządzenie i doręczenie odpisu wyroku z uzasadnieniem nie zwalnia wnioskodawcy z uiszczenia tej opłaty. W istotny sposób ograniczono więc możliwość decydowania przez stronę o ponoszeniu kosztów związanych z korzystaniem z przysługujących jej uprawnień. Sądy administracyjne są zobligowane jedynie do poinformowania strony o możliwości złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku w terminie 7 dni od jego ogłoszenia bądź doręczenia odpisu sentencji. W konsekwencji strona działająca samodzielnie może nie być świadoma konieczności poniesienia kosztów w związku ze złożeniem wniosku o uzasadnienie wyroku. W opinii Rzecznika należałoby rozważyć możliwość modyfikacji zasad uiszczania opłaty za sporządzenie i doręczenie uzasadnienia, tak aby strona była informowana o konieczności uiszczenia opłaty i możliwości złożenia wniosku o zwolnienie jej z uiszczania kwoty, albo w ogóle należałoby wyeliminować pobieranie opłaty za sporządzenie uzasadnienia, którego żąda strona w ustawowym terminie. Rzecznik zwrócił się¹²⁸ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zmiany stanu prawnego w powyższym zakresie.

4. Wysokość stawek wynagrodzenia adwokata w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego

Rzecznik zgłosił¹²⁹ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z

¹²⁷ Rozporządzenie z 16 grudnia 2003 r. (Dz.U. Nr 221, poz. 2192).

¹²⁸ VII.510.24.2015 z 24 sierpnia 2015 r., 12 stycznia 2016 r.

¹²⁹ IV.7000.289.2015 z 10 sierpnia 2015 r., sygn. akt SK 25/15.

urzędu. Zgodnie z zaskarżonym przepisem stawki minimalne wynagrodzenia adwokata w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego wynoszą 60 zł. Rzecznik uznał, że zaskarżona regulacja stanowi ograniczenie konstytucyjnie ugruntowanego prawa do sądu, w zakresie prawa dostępu do sądowego rozpoznania sprawy zgodnie z indywidualnym interesem danego podmiotu. Ustalenie stawki wynagrodzenia na poziomie 60 zł powoduje, że w praktyce to strona reprezentowana przez adwokata musi sama pokryć jego wynagrodzenie, niezależnie od tego, czy proces sądowy wygrała czy nie. W obawie przed brakiem zwrotu kwot wydatkowanych na prawnika strona może więc zrezygnować z drogi sądowej. Może też podjąć decyzję, by w sprawie działać bez pomocy prawnej. W takim przypadku prawo dostępu do sądu także ulega umniejszeniu. Pomoc prawnika może być bowiem nieodzowna w sprawach skomplikowanych, zwłaszcza gdy przeciwnik procesowy realizuje swoje uprawnienia procesowe przy udziale fachowej pomocy prawnej (a to jest regułą w przypadku sporów z ZUS). Ponadto tak rażąco niska stawka minimalna w sprawach cywilnych może negatywnie wpływać na rynek usług prawniczych. Nieopłacalność zajmowania się tego rodzaju sprawami może sprawiać, że liczba wykwalifikowanych prawników zapewniających należyłą pomoc prawną w sprawach emerytalnych i z zakresu ubezpieczenia społecznego stanie się niewystarczająca. Rzecznik zwrócił uwagę, że gwarancje konstytucyjnego prawa do sądu nie stwarzają konieczności zapewnienia stronie wygrywającej sprawę zwrotu całości poniesionych przez nią wydatków na pełnomocnika procesowego. Określony jednak przez ustawodawcę poziom zwracanych kosztów musi pozostawać w rozsądnej proporcji do faktycznie poniesionych kosztów procesu. Zdaniem Rzecznika sytuacja, w której strona wygrywająca spór sądowy może uzyskać od strony przeciwnej zwrot kwoty stanowiącej jedynie nikłą część kosztów wydatkowanych na zapewnienie należytej reprezentacji prawnej w sprawie, stanowi naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu. Zdaniem Rzecznika nie można mówić o sprawiedliwym rozpoznaniu sprawy w sytuacji, gdy strona wygrywająca spór sądowy jest zobowiązana do pokrycia przeważającej części zasadnie poniesionych kosztów zastępstwa prawnego. Tymczasem taką sytuację generuje właśnie zaskarżony przepis

rozporządzenia, bowiem zwrot nawet sześciokrotności zakwestionowanej stawki minimalnej w wielu przypadkach może okazać się symboliczny względem faktycznie poniesionych kosztów pomocy prawnej. W ocenie Rzecznika zakwestionowany przepis rozporządzenia w niedopuszczalny konstytucyjnie sposób ogranicza prawo do sądu oraz prawo do uzyskania zwrotu wydatków poniesionych na rzecz zastępstwa adwokackiego. Tym samym prawo do zwrotu kosztów procesu zostało pozbawione należytej ochrony prawnej.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

5. Wysokość stawek wynagrodzenia adwokata w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących nawiązania umowy o pracę, uznania wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenia do pracy lub ustalenia sposobu ustania stosunku pracy

Rzecznik zgłosił¹³⁰ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawił¹³¹ następujące stanowisko: „Przepis rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieodpłatnej pomocy prawnej udzielonej z urzędu¹³², w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 lipca 2015 r., jest niezgodny z Konstytucją.

Zaskarżony w skardze konstytucyjnej przepis obowiązywał do 31 lipca 2015 r. i przewidywał, że stawka minimalna w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących nawiązania umowy o pracę, uznania wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenia do pracy lub ustalenia sposobu ustania stosunku pracy wynosi 60 złotych. Obecnie stawka minimalna jest podniesiona do 180 zł, jednak dotychczasowa stawka ma zastosowanie do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia do czasu zakończenia postępowania w danej instancji.

Wysokość stawki minimalnej ma podstawowe znaczenie dla uzyskania przez stronę wygrywającą spór sądowy w tej kategorii spraw zwrotu kosztów

¹³⁰ IV.510.200.2015 z 10 listopada 2015 r., sygn. akt SK 35/15.

¹³¹ Pismo z 4 grudnia 2015 r.

¹³² Rozporządzenie z 28 września 2002 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 461).

poniesionych w związku z reprezentacją strony przez adwokata. Ustalenie stawki minimalnej na rażąco niskim poziomie, tj. z drastyczną dysproporcją w stosunku do ustalonych rynkowo stawek za usługi pełnomocników zawodowych, godzi w prawo do sądu strony wygrywającej spór sądowy, która mimo wygrania sprawy nie będzie mogła zrekompensować sobie słusznie poniesionych wydatków. Zdaniem Rzecznika naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu ma miejsce wówczas, gdy strona wygrywająca spór sądowy może uzyskać od strony przeciwnej zwrot kwoty stanowiącej jedynie nikłą część kosztów wydatkowanych na zapewnienie należytej reprezentacji prawnej w sprawie. Możliwość zasądzenia maksymalnego zwrotu kosztów procesu jako sześciokrotności sumy 60 zł wskazuje, że w znacznej ilości spraw tej kategorii przyznany stronie zwrot kosztów procesu nie będzie odpowiadał uzasadnionemu nakładowi pracy prawnika. Stawka minimalna została określona bez należytego uwzględnienia zawłości sprawy i obiektywnie wymaganego nakładu pracy adwokata. Zbyt niskie określenie stawki minimalnej stanowi przyczynę faktycznego uprzywilejowania w zakresie skutków finansowych strony przegrywającej spór sądowy. Efektem funkcjonowania kwestionowanego przepisu pozostaje istotne ograniczenie dostępu do sądu osoby poszukującej ochrony prawnej. Obiektywne trudności w skutecznym przeprowadzeniu postępowania sądowego, które wymagają wsparcia profesjonalnego pełnomocnika, jak i ranga spraw pracowniczych, nie uzasadniają utrzymywania stawki w tak niskiej wysokości.

Również i ta sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

6. Koszty procesu karnego

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek¹³³ Rzecznika w sprawie braku możliwości zaskarżenia orzeczenia dotyczącego kosztów procesu karnego zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy. Trybunał podzielił pogląd RPO i uznał¹³⁴, że zaskarżony przepis jest niezgodny z

¹³³ Informacja RPO za 2012 r., str. 58.

¹³⁴ Wyrok TK z 24 lutego 2015 r., sygn. akt K 34/12.

Konstytucją.

7. Dopuszczalność zwolnienia od kosztów mediacji w postępowaniu cywilnym

W 2015 r. została wreszcie ustawowo uregulowana kwestia zaliczenia kosztów mediacji do kosztów postępowania cywilnego, co umożliwiła stronie postępowania uzyskania zwolnienia od kosztów mediacji, na takich samych zasadach, jak to przewidziano w odniesieniu do kosztów postępowania, o co Rzecznik apelował¹³⁵ w latach ubiegłych. W dniu 10 września 2015 r. została uchwalona ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów¹³⁶. W ustawie tej przewidziano zmianę szeregu regulacji Kodeksu postępowania cywilnego w celu upowszechnienia i zachęcenia sądu i stron postępowania do korzystania z instytucji mediacji. Natomiast w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wyraźnie wskazano, że do wydatków (stanowiących element kosztów sądowych) zalicza się koszty mediacji prowadzonej na skutek skierowania przez sąd.

G. Postępowanie dyscyplinarne

1. Ograniczenie prawa do ustanowienia obrońcy w toku postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu

W wystąpieniu Rzecznik zasygnalizował, że obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie warunków i trybu postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu¹³⁷ przewidują, że w toku postępowania dyscyplinarnego obwiniony ma prawo do ustanowienia obrońcy spośród funkcjonariuszy, jeżeli funkcjonariusz ten wyrazi na to zgodę, oraz jego odwołania. Przyjęte rozwiązanie pozostaje w kolizji z treścią przepisu ustawy o Biurze Ochrony Rządu¹³⁸, zgodnie z którym prawo do obrony obwinionego jest realizowane w szczególności przez powołanie obrońcy, którym może być funkcjonariusz lub

¹³⁵ Informacja RPO za 2014r., str. 49.

¹³⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 1595.

¹³⁷ Rozporządzenie z 27 maja 2002 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 711).

¹³⁸ Ustawa z 16 marca 2001 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 170, z późn. zm.).

pracownik BOR albo adwokat lub radca prawny. Przepis rozporządzenia zawęża zakres stosowania ustawy o Biurze Ochrony Rządu do funkcjonariuszy BOR. Przyjęte rozwiązanie budzi wątpliwości Rzecznika z punktu widzenia postanowień Konstytucji określających warunki, jakie spełniać ma upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego. Podobne wątpliwości wywołuje treść zawartego w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu upoważnienia do wydania rozporządzeń dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy. Rzecznik zwrócił się¹³⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego powyżej stanu rzeczy.

Minister przedstawił¹⁴⁰ stanowisko zgodnie z którym zasadne jest dostosowanie aktualnej regulacji zawartej w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków i trybu postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu do stanu prawnego wynikającego z przepisów ustawy o Biurze Ochrony Rządu. Wskazana przez Rzecznika kolizja norm, do czasu podjęcia stosownej interwencji legislacyjnej, może być usunięta przez zastosowanie jednej z podstawowych reguł kolizyjnych, zgodnie z którą normę prawną posiadającą wyższą pozycję w hierarchii źródeł prawa należy stosować z pierwszeństwem przed pozostającą z nią w kolizji normą prawną niższej rangi. Tym samym przepis ustawy o Biurze Ochrony Rządu należy stosować z pierwszeństwem przed przepisem rozporządzenia w zakresie, w jakim przepis rozporządzenia nie przewiduje powołania w postępowaniu dyscyplinarnym obrońcy spoza funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu. Minister podzielił również stanowisko Rzecznika dotyczące konieczności ustawowego uregulowania zasad postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu. Wskazane w wystąpieniu zmiany legislacyjne zostaną wprowadzone przy najbliższej nowelizacji ustawy o Biurze Ochrony Rządu.

Problem odpowiedniej nowelizacji przepisów będzie monitorowany przez Rzecznika.

¹³⁹ III.7043.123.2015 z 1 czerwca 2015 r.

¹⁴⁰ Pismo z 16 lipca 2015 r.

2. Brak możliwości odwołania się funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej od notatek z rozmowy dyscyplinującej

W skargach kierowanych do Rzecznika funkcjonariusze Policji podnosili problem braku możliwości odwołania od notatek z rozmowy dyscyplinującej, w których przełożeni stwierdzają popełnienie przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego mniejszej wagi. Skarżący twierdzili, że ich postępowanie nie jest przewinieniem dyscyplinarnym, jednak nie mają możliwości wyrażenia swego stanowiska. Funkcjonariusze Policji kwestionowali zgodność z Konstytucją przepisów ustawy o Policji¹⁴¹ mówiących, że w przypadku czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi przełożony dyscyplinarny może odstąpić od wszczęcia postępowania i przeprowadzić ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego rozmowę dyscyplinującą udokumentowaną w formie notatki. Identyczne rozwiązanie przyjęto w ustawie o Straży Granicznej¹⁴², która również nie przewiduje możliwości odwołania się od notatki z rozmowy dyscyplinującej. Rzecznik podkreślił w wystąpieniu, że w przypadku odstąpienia przez przełożonego od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej prawodawca nie zapewnił funkcjonariuszowi możliwości obrony. Prawomocność notatki oraz brak możliwości odniesienia się do zarzutów funkcjonariusza przesądza o jego winie i przez rok taka osoba traktowana jest jako sprawca przewinienia dyscyplinarnego. Notatka z rozmowy dyscyplinującej ma znaczenie przy opiniowaniu służbowym, przyznawaniu nagród uznaniowych, delegowaniu do pełnienia służby poza granicami kraju, względnie kierowaniu na szkolenia zawodowe. Pozbawienie obwinionego możliwości podejmowania określonych w toku postępowania dyscyplinarnego czynności wywołuje wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do obrony. Konieczne wydaje się dostosowanie pragmatyk służbowych funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej do regulacji konstytucyjnych w sposób gwarantujący im skuteczniejszą ochronę wolności i praw człowieka i obywatela. Rzecznik

¹⁴¹ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 355, z późn. zm.).

¹⁴² Ustawa z 12 października 1990 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1402, z późn. zm.).

zwrócił się¹⁴³ do Ministra Spraw Wewnętrznych o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

Minister poinformował¹⁴⁴, że przeprowadzenie rozmowy dyscyplinującej z funkcjonariuszem Policji, a tym samym sporządzenie dokumentującej ją notatki, odbywa się poza ramami postępowania dyscyplinarnego. Przełożony dyscyplinarny decydując o zastosowaniu przedmiotowej formy oddziaływania na funkcjonariusza odstępuje od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. W opinii Ministra konieczne wydaje się skrócenie okresu przechowywania w aktach osobowych policjanta notatki z rozmowy dyscyplinującej. Okres ten nie powinien być dłuższy niż czas zatarcia najniższej kary dyscyplinarnej, tj. kary nagany. Całość przedmiotowego zagadnienia zostanie poddana analizie podczas prowadzonych prac nad projektem założeń projektu ustawy o Policji.

Odnosząc się do uregulowań prawnych w omawianym zakresie dotyczących funkcjonariuszy Straży Granicznej, Minister poinformował, że w dniu 1 września 2012 r. weszła w życie nowelizacja rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej, która wprowadziła rozwiązanie przewidujące m.in. możliwość odwołania się od przeprowadzonej rozmowy dyscyplinującej. Stosownie do przepisów rozporządzenia, jeżeli funkcjonariusz Straży Granicznej nie zgadza się ze zwróconą podczas rozmowy dyscyplinującej uwagą dotyczącą jego niewłaściwego postępowania, w terminie 5 dni od daty zapoznania się z notatką z tej rozmowy może wnieść do przełożonego właściwego w sprawach dyscyplinarnych pisemny sprzeciw. O prawie do wniesienia sprzeciwu poucza się funkcjonariusza podczas rozmowy dyscyplinującej, a treść pouczenia zawiera się w notatce z tej rozmowy. Wniesienie sprzeciwu obliguje przełożonego właściwego w sprawach dyscyplinarnych do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

¹⁴³ III.7043.113.2014 z 8 czerwca 2015 r.

¹⁴⁴ Pismo z 24 lipca 2015 r.

Problematyka rozmowy dyscyplinującej policjantów pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

3. Ograniczenie prawa komorników do rzetelnego procesu sądowego w postępowaniach dyscyplinarnych

Rzecznik zwrócił się¹⁴⁵ do Ministra Sprawiedliwości wskazując na deficyt prawa komorników do rzetelnego procesu sądowego w prowadzonych wobec nich postępowaniach dyscyplinarnych. W obowiązującym stanie prawnym sądem właściwym do rozpoznania odwołania wniesionego przez komornika w postępowaniu dyscyplinarnym jest sąd okręgowy nad którym zwierzchni nadzór administracyjny sprawuje jeden z wnioskodawców tego postępowania, czyli prezes sądu okręgowego, co prowadzi do naruszenia prawa komornika do bezstronnego i rzetelnego postępowania odwoławczego. Rzecznik docenia wprowadzenie do tego postępowania organu w postaci rzecznika dyscyplinarnego; niemniej jednak, samo wprowadzenie instytucji rzecznika, nie wyeliminuje możliwości podniesienia zarzutu o braku bezstronności sądu orzekającego w postępowaniu odwoławczym.

W ocenie¹⁴⁶ Ministra brak jest podstaw do przyjęcia, iż aktualny kształt normatywny przepisów dotyczących postępowania dyscyplinarnego komorników sądowych jest sprzeczny z konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami dotyczącymi prawa do rzetelnego procesu sądowego. Przepisy Kodeksu postępowania karnego o wyłączenie sędziego, stosowane odpowiednio w postępowaniu dyscyplinarnym komorników sądowych, dostatecznie gwarantują prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Rzecznik nie podziela opinii Ministerstwa. W związku z powyższym planowane jest kolejne wystąpienie Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie.

¹⁴⁵ VII.510.8.2014 z 30 czerwca 2015 r.

¹⁴⁶ Pismo z 30 lipca 2015 r.

H. Bezpłatne poradnictwo prawne

1. Nieodpłatna pomoc prawna

W Sejmie RP trwały prace nad rządowym projektem ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa. Kwestia ta od dawna wymaga kompleksowego rozwiązania. W szczególności niezmiernie istotne pozostaje zagwarantowanie przez państwo najuboższym obywatelom realnych możliwości uzyskania pomocy prawnej na etapie przedsądowym, na co Rzecznik wielokrotnie zwracał¹⁴⁷ uwagę w ubiegłych latach. Obawy Rzecznika budzi jednak potencjalna możliwość pozostawienia poza tworzonym systemem pomocy prawnej sieci studenckich poradni prawnych. Projekt ustawy mówi bowiem o organizacjach pozarządowych mogących ubiegać się o powierzenie prowadzenia punktów pomocy prawnej. Studenckie poradnie prawne (kliniki prawa) funkcjonują w ramach wydziałów prawa poszczególnych szkół wyższych, jednak nie posiadają żadnej formy organizacyjnoprawnej. Również Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych nie może ubiegać się o powierzenie prowadzenia punktów pomocy prawnej, ponieważ, mimo że jest organizacją prowadzącą działalność pożytku publicznego, to nie zajmuje się bezpośrednio udzielaniem porad prawnych. Na obecnym etapie prac legislacyjnych należałoby przyjąć rozwiązania, które wskażą bezpośrednio na kliniki prawa, czy też na studentów zaangażowanych w udzielanie porad prawnych. Ponadto wątpliwości Rzecznika budzi rozwiązanie przewidujące, że ustawa nie ogranicza działalności innych podmiotów w zakresie świadczenia poradnictwa prawnego, w szczególności z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego oraz ochrony praw lokatorów, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej. W praktyce może okazać się, że odesłanie do przepisów o pomocy zinstytucjonalizowanej może utrudnić działalność podmiotów, których funkcjonowanie nie znalazło uregulowania w prawie, w tym klinik prawa. Projektowana ustawa nie powinna ograniczać działalności innych podmiotów w zakresie świadczenia poradnictwa prawnego, chyba że przemawiają za tym szczególnie ważne

¹⁴⁷ Informacja RPO za 2013 r., str. 58.

racje. W przypadku klinik prawa trudno byłoby jednak znaleźć takie powody. Rzecznik zwrócił się¹⁴⁸ do Ministra Sprawiedliwości o ustosunkowanie się do poruszonych zagadnień.

Minister poinformował¹⁴⁹, że projekt ustawy w wersji skierowanej do Sejmu RP nie uwzględniał studenckich poradni prawnych w kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na zasadach określonych w ustawie. Rozwiązanie takie zostało przyjęte przede wszystkim ze względu na odmienność celów działania studenckich poradni prawnych od podstawowych założeń oraz celów projektowanego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Studenckie poradnie prawne są jednostkami organizacyjnymi wydziałów prawa uniwersytetów i szkół wyższych, których podstawowym celem jest edukacja studentów prawa. Powierzenie studenckim poradniom prawnym wykonywania zadań państwa z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej mogłoby budzić wątpliwości w kontekście zadań uczelni sformułowanych w Prawie o szkolnictwie wyższym. Z kolei zasadniczym celem projektowanej ustawy jest zapewnienie określonym grupom społecznym uzyskania profesjonalnej pomocy prawnej na najwyższym poziomie, co gwarantuje powierzenie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej adwokatom i radcom prawnym. Samorządy prawnicze tych zawodów zaufania publicznego sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem czynności zawodowych, w tym również pomocy prawnej i jakości udzielanych porad. Natomiast w przypadku organizacji pozarządowych projekt określa minimalne standardy, które muszą spełniać starając się o powierzenie im prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej.

Ostatecznie, z dniem 1 stycznia 2016 r. zaczęła obowiązywać ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej¹⁵⁰. Celem ustawy jest stworzenie ogólnopolskiego systemu zapewniającego dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej. Pomoc ta ma obejmować poinformowanie danej osoby o przysługujących jej prawach i obowiązkach, wskazanie sposobu rozwiązania danego zagadnienia prawnego oraz udzielenie pomocy w sporządzeniu stosownego pisma prawnego, w tym także pisma inicjującego postępowanie

¹⁴⁸ IV.510.9.2014 z 15 maja 2015 r.

¹⁴⁹ Pismo z 19 czerwca 2015 r.

¹⁵⁰ Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. (Dz.U., poz.1255).

sądowe. W gminach i powiatach mają zostać powołane punkty pomocy prawnej w liczbie łącznej przekraczającej 1500. Sprawa zapewnienia szerszego dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej, na etapie przedsądowym, którą Rzecznik monitorował od 2004 r. wreszcie doczekała się uregulowania ustawowego.

I. Ofiary przestępstw

1. Kompensata dla ofiar przestępstw

Na podstawie badanych spraw Rzecznik podjął działania dotyczące informowania pokrzywdzonych przestępstwem o możliwości ubiegania się o przyznanie kompensaty. W toku rozpatrywania spraw ustalono, że wzory pouczeń dla pokrzywdzonych stosowane przez prokuraturę zawierały informacje o możliwości ubiegania się przez osoby pokrzywdzone przestępstwem o przyznanie kompensaty na podstawie ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw¹⁵¹, natomiast wzory pouczeń stosowane w jednostkach Policji mogły nie zawierać takich informacji. Wzór pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach pokrzywdzonego, znajdujący się w załączniku do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 maja 2014 r., nie zawiera informacji dotyczących prawa pokrzywdzonego do domagania się kompensaty na podstawie ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw. W ocenie Rzecznika brak informacji o możliwościach wynikających dla ofiar niektórych przestępstw z treści ustawy o państwowej kompensacie może stanowić utrudnienie dla osób, które mogłyby ubiegać się o kompensatę w egzekwowaniu tego uprawnienia. Rzecznik zwrócił się¹⁵² do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie potrzeby uzupełnienia wzoru druku pouczenia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym o informacje dotyczące możliwości ubiegania się o przyznanie kompensaty na podstawie przepisów ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw oraz poinformowanie o zajęтым stanowisku.

¹⁵¹ Ustawa z 7 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1415).

¹⁵² II.519.3016.2014 z 30 marca 2015 r.

Minister zapewnił¹⁵³, że dobro osób pokrzywdzonych przestępstwem jest jednym z priorytetów i niezmiennym celem podejmowanych przez niego działań. W dniu 20 lutego 2015 r. została przyjęta ustawa o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw, która m.in. rozszerzyła zakres pisemnego pouczenia pokrzywdzonego o przysługujących mu prawach i ciężących na nim obowiązkach. Nowelizacja przewiduje również przekazanie pokrzywdzonemu informacji o możliwości uzyskania państwowej kompensaty, co stanowi realizację postulatu Rzecznika. W związku ze zmianą zakresu upoważnienia ustawowego, w resorcie sprawiedliwości prowadzone są prace nad nowym rozporządzeniem w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, obejmującym także uprawnienie do ubiegania się o państwową kompensatę.

Obecnie w pouczeniu o uprawnieniach i obowiązkach pokrzywdzonego w postępowaniu karnym znajduje się zapis o możliwości ubiegania się o państwową kompensatę na zasadach określonych w ustawie o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, co zostało uregulowane na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach pokrzywdzonego w postępowaniu karnym¹⁵⁴.

2. Konieczność dostosowania wzoru formularzy „Niebieska karta” do obowiązujących przepisów

Rzecznik, podejmując działania na rzecz praw osób pokrzywdzonych przestępstwami, w tym przemocą w rodzinie, zwrócił uwagę na wzór formularza „Pouczenie dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie” stosowany w procedurze „Niebieskie Karty”. Formularz stanowi załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”¹⁵⁵, wydanego na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁵⁶. Wzór formularza nie jest

¹⁵³ Pismo z 7 kwietnia 2015 r.

¹⁵⁴ Rozporządzenie z 3 czerwca 2015 r. (Dz.U. 2015 r, poz.848).

¹⁵⁵ Rozporządzenie z 13 września 2011 r. (Dz.U. Nr 209, poz. 1245).

¹⁵⁶ Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493, z późn. zm.).

dostosowany do obecnie obowiązujących regulacji Kodeksu karnego. Rzecznik skierował¹⁵⁷ pismo do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o udzielenie informacji, czy w resorcie zostały podjęte (i ewentualnie, kiedy zostaną zakończone) prace mające na celu dostosowanie wzoru formularza „Niebieska Karta” do unormowań Kodeksu karnego.

Minister potwierdził¹⁵⁸, że w związku ze zmianami wprowadzonymi do Kodeksu karnego, musi ulec zmianie formularz "Niebieska Karta - B". Zmiany powinny być dokonane równoległe ze zmianami przepisów do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, nad którymi obecnie pracuje Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, będący organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Proces legislacyjny w omawianym zakresie rozpocznie się jeszcze w 2015 r.

3. Wykorzystanie Protokołu Stambulskiego przez lekarzy

Rzecznik wystąpił¹⁵⁹ do Ministra Zdrowia, Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej oraz Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o uwzględnienie wytycznych zawartych w tzw. Protokole Stambulskim w programie studiów medycznych oraz szkoleniach z zakresu doskonalenia zawodowego lekarzy i personelu medycznego zatrudnionego w zakładach karnych i aresztach śledczych. Prawo międzynarodowe zobowiązuje Polskę do podejmowania skutecznych działań mających na celu zapobieganie torturom i innym formom okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania. Dotyczy to zarówno ujawnienia takich sytuacji, ustalenia winnych i doprowadzenia do ich ukarania lub zapewnienia ofiarom zadośćuczynienia. W wielu przypadkach efektywność takiego dochodzenia jest uzależniona od udzielenia odpowiedniego wsparcia przez ekspertów posiadających wiedzę z zakresu medycyny. To bowiem od działania lekarzy może zależeć pozyskanie bezpośrednich dowodów świadczących o zastosowaniu tortur. W 2000 roku na tę kwestię zwróciła uwagę Organizacja

¹⁵⁷ II.518.6.2014 z 14 maja 2015 r.

¹⁵⁸ Pismo z 10 czerwca 2015 r.

¹⁵⁹ II.402.1.2015/ IX.402.1.2015 z 27 października 2015 r.

Narodów Zjednoczonych. Opracowano wówczas tzw. Protokół Stambulski, w którym przedstawiono metody skutecznego badania i dokumentowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Dokument opisuje m.in. metodologię prowadzenia badania medycznego i psychologicznego domniemanych ofiar tortur. Zdaniem Rzecznika wdrażanie zasad opisanych w Protokole Stambulskim do pracy ekspertów medycyny sądowej, lekarzy, psychologów i psychiatrów przyczyni się do skuteczniejszego ścigania sprawców tortur oraz do pełniejszego respektowania praw ofiar przemocy.

Minister Zdrowia poinformował¹⁶⁰, że resort podejmuje działania o charakterze edukacyjnym dla wszystkich pracowników ochrony zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem lekarzy oraz pielęgniarek i położnych. Problematyka przemocy poruszana jest w toku studiów na kierunku lekarskim i lekarsko-dentystycznym, a także w trakcie szkolenia specjalizacyjnego. Działania na rzecz przeciwdziałania przemocy podejmowane przez resort zdrowia w obowiązujących ramach prawnych są stale monitorowane i oceniane przez uprawnione podmioty krajowe i międzynarodowe.

Wobec ogólnej odpowiedzi Ministra Zdrowia, Rzecznik zwrócił się do Ministra ponownie¹⁶¹, z prośbą o włączenie do programów studiów medycznych, w szerszym niż dotychczas zakresie, treści zawartych w Protokole Stambulskim, w celu zaznajomienia przyszłych lekarzy oraz innych pracowników ochrony zdrowia z rekomendowanymi w tym dokumencie procedurami i wytycznymi, stosowanymi przy wykrywaniu i dokumentowaniu przypadków tortur i innego złego traktowania.

Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej poinformował¹⁶² że zamysł pogłębienia programu szkoleń zawodowych dla lekarzy o zawarte w Protokole Stambulskim metody wykrywania i dokumentowania przypadków tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania, zasługuje na poparcie ze strony samorządu lekarskiego. Z tego względu Prezes NRL zwrócił się do Komisji ds. Kształcenia, Ośrodka Doskonalenia Zawodowego oraz Izb Okręgowych o wprowadzenie do programu szkoleń

¹⁶⁰ Pismo z 10 grudnia 2015 r.

¹⁶¹ Pismo z 20 stycznia 2016 r.

¹⁶² Pismo z 13 listopada 2015 r.

stosownych zmian.

Dyrektor Generalny SW odpowiedział¹⁶³, że zagadnienia dotyczące uwrażliwienia funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Służby Więziennej w zakresie przestrzegania praw człowieka oraz zapoznawania ich z aktami prawa międzynarodowego, orzeczeniami ETPC, orzecznictwem krajowym, realizowane są systematycznie na różnych poziomach szkolenia i doskonalenia funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej. Protokół Stambulski jest zamieszczony na stronie intranetowej Służby Więziennej.

4. Zapewnienie ochrony dzieciom będącym uczestnikami postępowania karnego

W wielu swych działaniach Rzecznik podejmował¹⁶⁴ problem potrzeby zapewnienia ochrony dzieciom uczestniczącym w postępowaniu karnym w charakterze pokrzywdzonych lub świadków. W działaniach tych szczególnie nacisk położony był na stworzenie odpowiednich warunków przesłuchań dzieci, w tym unikanie wielokrotnego przesłuchiwanie. Postulaty Rzecznika zostały w dużej mierze zrealizowane w kolejnych nowelizacjach Kodeksu postępowania karnego. Szczególne zasady przesłuchiwanie dzieci obowiązują, poza jednym wyjątkiem, tylko do czasu ukończenia przez nie 15 lat. Tymczasem w unormowaniach międzynarodowych konsekwentnie wskazuje się, że dzieckiem jest osoba poniżej 18 roku życia. W ocenie Rzecznika istnieje pilna potrzeba uwzględnienia tej okoliczności w przepisach Kodeksu postępowania karnego regulujących zasady przesłuchiwanie dzieci. Rzecznik zwrócił się¹⁶⁵ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska.

Minister zapewnił¹⁶⁶, że przedmiotem zainteresowania resortu sprawiedliwości pozostaje dobro dzieci pokrzywdzonych przestępstwem, także w kontekście ich uprawnień procesowych. Jednocześnie stwierdził, że rozwiązania przewidziane w Kodeksie postępowania karnego w pełni odpowiadają standardom prawa unijnego, umożliwiając rejestrację audiowizualną przesłuchania dziecka w wieku od 15 do 18 lat. Co więcej, polskie prawo wyraźnie wykracza poza wymogi dyrektywy unijnej,

¹⁶³ Pismo z 27 listopada 2015 r.

¹⁶⁴ Informacja RPO za 2009 r., str. 98.

¹⁶⁵ II.518.3.2015 z 5 listopada 2015 r.

¹⁶⁶ Pismo z 15 grudnia 2015 r.

wprowadzając obowiązkową rejestrację audiowizualną przesłuchania dzieci, które nie ukończyły 15 lat.

5. Zawiadamianie ofiar przestępstw o opuszczeniu zakładu psychiatrycznego przez sprawcę

Rzecznik zasygnalizował, że w polskim prawie nie została w pełni dokonana implementacja decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym. Decyzją tą został nałożony na kraje członkowskie Unii Europejskiej obowiązek ustanowienia przepisów zapewniających osobom pokrzywdzonym przestępstwem pomoc i ochronę ich praw, w tym dostęp do ważnych dla nich informacji. Przepisy Kodeksu karnego wykonawczego oraz Kodeksu postępowania karnego zawierają zasady powiadamiania pokrzywdzonego o opuszczeniu przez sprawcę zakładu karnego lub aresztu śledczego. Nieobjęta ustawowymi regulacjami pozostała natomiast sytuacja osób pokrzywdzonych przez sprawców, wobec których został orzeczony środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym. Przepisy nie przewidują przekazywania tej grupie pokrzywdzonych informacji o opuszczeniu przez sprawcę zakładu psychiatrycznego, mimo iż w tych przypadkach istnieje wysokie prawdopodobieństwo ponownego popełnienia przez sprawcę czynu zabronionego. Rzecznik zwrócił się¹⁶⁷ do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu uzupełnienia obowiązujących regulacji prawnych w zakresie dostępu osób pokrzywdzonych przestępstwem do istotnych dla nich informacji.

Minister podzielił¹⁶⁸ stanowisko Rzecznika i poinformował, że w resorcie sprawiedliwości prowadzone są prace legislacyjne przewidujące m.in. nowelizację unormowań Kodeksu karnego wykonawczego. W ramach tych prac zaplanowane zostało wprowadzenie regulacji nakazującej zawiadamianie, na wniosek pokrzywdzonego, o uchyleniu lub zmianie środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia sprawcy w zakładzie psychiatrycznym oraz o opuszczeniu przez sprawcę tego zakładu.

¹⁶⁷ IX.517.9.2015 z 24 listopada 2015 r.

¹⁶⁸ Pismo z 2 grudnia 2015 r.

6. Całodobowy telefon dla ofiar przemocy

W wystąpieniu skierowanym do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik wskazał na potrzebę podjęcia działań mających na celu zwiększenie ochrony osób doświadczających przemocy domowej lub nią zagrożonych, poprzez jak najszybsze uruchomienie ogólnokrajowego, całodobowego, bezpłatnego telefonu zaufania dla ofiar wszystkich form przemocy, z zachowaniem poufności lub anonimowości osób dzwoniących. Utworzenie telefonu zaufania zostało przewidziane w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020, jednak przeznaczona na ten cel kwota ma być wydatkowana dopiero w 2017 roku. Odpowiedzialne za realizację zadania Ministerstwo Zdrowia, wspólnie z Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, deklaruje gotowość uruchomienia takiego telefonu już od 2016 roku. Pilne uruchomienie całodobowej, ogólnopolskiej linii telefonicznej dla ofiar przemocy należy uznać za priorytetowe, ponieważ obecnie przyjęte rozwiązania są niewystarczające. Obowiązek taki wynika również z ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Rzecznik zwrócił się¹⁶⁹ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przeznaczenie przez Radę Ministrów dodatkowych środków na ten cel w 2016 roku.

W odpowiedzi Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oświadczył¹⁷⁰, że nie widzi możliwości uruchomienia telefonu w roku 2016.

7. Izolacja sprawcy od ofiary przemocy

Rzecznik zwrócił uwagę na kwestię dostosowania polskiego ustawodawstwa dotyczącego izolacji sprawcy przemocy od ofiary do wymogów ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Zgodnie z postanowieniami Konwencji państwa powinny przyjąć konieczne środki umożliwiające właściwym władzom nakazanie sprawcy przemocy

¹⁶⁹ XI.816.1.2015 z 10 grudnia 2015 r.

¹⁷⁰ Pismo z 7 stycznia 2016 r.

domowej, w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia, opuszczenia miejsca zamieszkania ofiary lub osoby zagrożonej, na odpowiedni okres oraz zakazania sprawcy wchodzenia do lokalu zajmowanego przez ofiarę lub osobę zagrożoną lub kontaktowania się z nią. Obowiązujące ustawodawstwo przewiduje szereg środków umożliwiających izolację sprawcy przemocy domowej od ofiary, jednak nie są one wystarczające i wymagają odpowiedniego uzupełnienia. Rzecznik zwrócił się¹⁷¹ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przekazanie informacji, czy Zespół monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie przygotowuje propozycje zmian przepisów, umożliwiające odpowiednim organom nakazanie sprawcom przemocy domowej opuszczenie miejsca zamieszkania ofiary w trybie uwzględniającym standardy ochrony praw człowieka wynikające z Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

W odpowiedzi Minister wskazał¹⁷², że planowane jest m.in. wprowadzenie mechanizmów prawnych do ustawy o Policji mających na celu szybką i skuteczną izolację sprawców przemocy przed wszczęciem postępowania karnego, tak aby osoba doznająca przemocy w rodzinie mogła czuć się bezpiecznie. Ponadto Minister zapowiedział przygotowanie nowelizacji ustawy o przemocy w rodzinie mającej na celu podniesienie efektywności środków prewencyjnych, a także zwiększenie ochrony ofiar przemocy domowej.

M. Odszkodowania dla osób represjonowanych

1. Ograniczenia zakresu podmiotowego ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika pozostaje problematyka dotycząca ograniczania zakresu podmiotowego ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz

¹⁷¹ XI.518.47.2015 z 10 grudnia 2015 r.

¹⁷² Pismo z 5 stycznia 2016 r.

niepodległego bytu Państwa Polskiego¹⁷³. Literalne brzmienie przepisów tej ustawy wyłącza z jej zakresu szkody powstałe w związku z wydaniem orzeczenia lub decyzji. Zgodnie z wcześniejszym stanem prawnym odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługiwało w wyniku wydania orzeczenia albo decyzji, a nie było konieczne jej wykonanie. Ograniczenie odszkodowania i zadośćuczynienia jedynie do wykonania orzeczenia lub decyzji z jednoczesnym pozbawieniem osób represjonowanych rekompensaty z tytułu ich wydania powoduje, że znaczna część dolegliwych represji i krzywd jej nie podlega. Poza odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa w tym trybie pozostają takie represje, jak konieczność ukrywania się (często długotrwałego), utrata pracy, utrata przywilejów emerytalno-rentowych, co zwykle powodowało pogorszenie się sytuacji finansowej całej rodziny represjonowanego. Represje wynikające z samego faktu wydania orzeczenia lub decyzji o internowaniu odczuwalne są w większości przypadków do dziś, np. poprzez niskie renty i emerytury, brak oszczędności, czy składników majątkowych, a także brak środków na odpowiednie wykształcenie. Regulacja wyłączająca spoza zakresu odszkodowania lub zadośćuczynienia szkodę wynikłą z wydania orzeczenia lub decyzji, które były bezprawne, nie może korzystać z ochrony w świetle zasady sprawiedliwości społecznej wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Rzecznik zwrócił się¹⁷⁴ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań w celu poszerzenia katalogu osób uprawnionych do korzystania z omawianej ustawy, wobec których wydane zostało orzeczenie lub decyzja, bez względu na okoliczność, czy zostały wykonane.

W ocenie¹⁷⁵ Ministra w obecnym stanie prawnym i faktycznym nie zachodzą bezwzględne przesłanki do podjęcia działań legislacyjnych mających na celu poszerzenie katalogu osób uprawnionych do odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Jednocześnie Minister podkreślił, że dotychczasowe nowelizacje były konsekwencją inicjatywy

¹⁷³ Ustawa z 23 lutego 1991 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 149, z późn. zm.).

¹⁷⁴ II.513.13.2014 z 29 stycznia 2015 r.

¹⁷⁵ Pismo z 3 marca 2015 r.

poselskiej lub inicjatywy Senatu RP.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁷⁶ do Marszałka Senatu RP o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej mającej na celu rozszerzenie katalogu osób uprawnionych z ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, wobec których zostały wydane orzeczenie lub decyzja, bez względu na okoliczność, czy były wykonane, tak aby osoby represjonowane otrzymywały stosowne odszkodowanie i zadośćuczynienie.

¹⁷⁶ Pismo z 14 maja 2015 r.

4. Wolność osobista

1. Stosowanie przymusu bezpośredniego wobec osób pozbawionych wolności

Rzecznik zasygnalizował problem skutecznej ochrony praw osób pozbawionych wolności, wobec których stosowany jest w zakładach karnych i aresztach śledczych przymus bezpośredni. Po zbadaniu przez przedstawicieli Rzecznika kwestii stosowania w jednym z zakładów karnych przymusu bezpośredniego wobec skazanych stwierdzono, że w trakcie stosowania przymusu bezpośredniego dochodzi do poniżającego i niehumanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności, łamania praw pacjenta do opieki sprawowanej zgodnie ze standardami profesjonalizmu i rzetelności, nierespektowania procedur stosowania przymusu bezpośredniego oraz uchybień w prowadzeniu dokumentacji. W ramach podjętych przez Rzecznika działań zwrócono się do wszystkich dyrektorów okręgowych Służby Więziennej z prośbą o udostępnienie informacji dotyczących stosowania w podległych im jednostkach penitencjarnych przymusu bezpośredniego. Analiza otrzymanych danych wskazuje, że przymus bezpośredni stosuje się w szpitalach psychiatrycznych i oddziałach psychiatrii sądowej wyłącznie wobec osadzonych w nich przebywających oraz w oddziałach chorób wewnętrznych szpitali więziennych przede wszystkim wobec pacjentów, u których stwierdzono zespół abstynencyjny w przebiegu Zespołu Zależności Alkoholowej. Wyjątek stanowi wizytowany przez przedstawicieli Rzecznika zakład karny, w którym działania te podejmowane są również wobec skazanych deklarujących myśli samobójcze, podejmujących akty samoagresji (samouszkodzenia) oraz wobec skazanych, których stan wskazuje na zażycie niedozwolonych środków, a w ocenie lekarzy istnieje jedynie podejrzenie wystąpienia zachowań auto i heteroagresywnych. Rzecznik zauważył ponadto, iż liczba przypadków zastosowania przymusu bezpośredniego w oparciu o ustawę o ochronie zdrowia psychicznego¹⁷⁷ wyraźnie przeważa nad stosowaniem przymusu bezpośredniego w oparciu o ustawę o środkach przymusu bezpośredniego

¹⁷⁷ Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375, z późn. zm.).

i broni palnej¹⁷⁸. Rzecznik zwrócił się¹⁷⁹ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi, Centralny Zarząd Służby Więziennej przesłał¹⁸⁰ jedynie raport z kontroli jaką przeprowadził odnośnie przedstawionego zagadnienia w wizytowanej przez Rzecznika jednostce i odpowiedź na zalecenia pokontrolne dyrektora wizytowanej jednostki – bez merytorycznego odniesienia się do problemu generalnego i wystąpienia Rzecznika.

Przedstawiciele Rzecznika w czasie kolejnych wizytacji w 2016 r. będą monitorować zagadnienie przymusu bezpośredniego stosowanego w jednostkach penitencjarnych w oparciu o ustawę o ochronie zdrowia psychicznego.

2. Warunkowe tymczasowe aresztowanie

Do Rzecznika zwróciła się Helsińska Fundacja Praw Człowieka z wnioskiem o podjęcie działań w sprawie stosowania tzw. warunkowego tymczasowego aresztowania. Fundacja przedstawiła problem na tle następującego stanu faktycznego: Sąd Rejonowy przedłużając tymczasowe aresztowanie na kolejne trzy miesiące, zezwolił na uchylenie jego stosowania po wpłaceniu poręczenia majątkowego w określonym terminie. Suma poręczenia została niezwłocznie wpłacona. Po jej wpłacie Sąd przychylił się do wniosku prokuratora i wstrzymał wykonanie rozstrzygnięcia do chwili rozpoznania zażalenia prokuratora. Następnie Sąd Okręgowy przychylając się do zażalenia prokuratora postanowieniem utrzymał w mocy postanowienie o przedłużeniu stosowania tymczasowego aresztowania, jednocześnie uchylając rozstrzygnięcie o zmianie środka zapobiegawczego na nieizolacyjny, po wpłacie poręczenia. Sąd pouczył strony, że na powyższe postanowienie nie przysługuje zażalenie. Przedstawiony problem sprowadza się do luki w regulacji prawnej, która jest wypełniana w różny sposób przez sądy w drodze wykładni prawa. Rzecznik zwrócił się¹⁸¹ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej w kierunku

¹⁷⁸ Ustawa z 24 maja 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 628).

¹⁷⁹ II.517.1207.2015/ IX.517.261.2015 z 17 czerwca 2015 r.

¹⁸⁰ Pismo z 10 grudnia 2015 r.

¹⁸¹ II.517.4076.2014 z 8 czerwca 2015 r.

zaproprowania odpowiednich zmian normatywnych, które rozwiązałyby problemy ze stosowaniem tzw. warunkowego tymczasowego aresztowania.

Minister wyjaśnił¹⁸², że w oparciu o dokonaną analizę przepisów dotyczących stosowania tzw. warunkowego tymczasowego aresztowania, nie dostrzega konieczności zmian legislacyjnych w tym zakresie. Obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania karnego w sposób wystarczający regulują skutki i sposób procedowania w przypadku zastosowania instytucji warunkowego tymczasowego aresztowania.

3. Stosowanie tymczasowego aresztowania wobec osób z orzeczonym środkiem zabezpieczającym

Do Rzecznika wpływały wnioski od osób pozbawionych wolności, które pomimo orzeczenia wobec nich środka zabezpieczającego polegającego na umieszczeniu w szpitalu psychiatrycznym, były przetrzymywane w jednostkach penitencjarnych do czasu rozpoczęcia wykonania środka. Zgodnie z przepisami Kodeksu karnego osoby te nie popełniły przestępstwa, ponieważ z powodu choroby psychicznej, upośledzenia umysłowego lub innego zakłócenia czynności psychicznych nie mogły w czasie czynu rozpoznać jego znaczenia lub pokierować swoim postępowaniem. Od 1 lipca 2015 r. możliwość stosowania tymczasowego aresztowania, po uprawomocnieniu się orzeczenia, została ograniczona do trzech, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach, do czterech miesięcy. Ma być ono wykonywane w warunkach umożliwiających stosowanie odpowiedniego postępowania leczniczego, terapeutycznego, rehabilitacyjnego oraz resocjalizacyjnego. Kwestia stosowania tymczasowego aresztowania wobec osób, w sprawach których orzeczono środek zabezpieczający była przedmiotem postępowań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce. We wszystkich orzeczeniach Trybunał akcentował istotną opieszałość właściwych organów w podjęciu nakazanych przepisami decyzji i działań. W kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka aktualny stan prawny nie może być akceptowany. Osoba niepoczytalna, co do której sąd orzekł umieszczenie w szpitalu

¹⁸² Pismo z 3 lipca 2015 r.

psychiatrycznym, bezwzględnie powinna trafić do odpowiedniego miejsca internacji możliwie jak najszybciej po rozstrzygnięciu sądu, nie powinna zaś przebywać w areszcie śledczym, który nie jest odpowiednią placówką dla osoby chorej psychicznie i wymagającej leczenia psychiatrycznego. Obowiązująca regulacja zawarta w Kodeksie postępowania karnego stoi w sprzeczności z postanowieniami Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Konstytucją. Rzecznik zwrócił się¹⁸³ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu doprowadzenia do odpowiedniej zmiany przepisów k.p.k.

4. Przedłużanie tymczasowego aresztowania

Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że pozbawienie wolności oskarżonego w postępowaniu karnym stanowi czynnik, który należy brać pod uwagę przy ocenie, czy został spełniony wymóg odnoszący się do rozsądnego czasu trwania postępowania. Sądy krajowe są odpowiedzialne za sposób organizacji postępowania karnego i decydują, czy przedłużanie pozbawienia wolności oskarżonego jest konieczne dla zabezpieczenia prawidłowego przebiegu procesu. Ustawodawca polski przyjął, że oskarżony nie powinien zbyt długo przebywać w izolacji jako tymczasowo aresztowany przed wydaniem chociażby nieprawomocnego wyroku skazującego. Limit ten został określony na dwa lata do chwili wydania pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji. Rzecznik zwrócił się¹⁸⁴ do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie informacji o wszystkich sprawach, w których tymczasowe aresztowanie trwa dłużej niż dwa lata, ze wskazaniem ewentualnej złożoności każdej sprawy, a także podstaw i przesłanek powodujących kolejne przedłużenia tego środka.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazała¹⁸⁵, że obecnie obowiązujące uregulowania zawarte w Kodeksie postępowania karnego¹⁸⁶ przewidujące indywidualizację stosowania środków zapobiegawczych w tym tymczasowego aresztowania są wystarczające.

¹⁸³ II.517.3800.2015/IX.517.882.2015 z 21 października 2015 r.

¹⁸⁴ II.510.637.2015 z 26 października 2015 r.

¹⁸⁵ Pismo z 8 stycznia 2016 r.

¹⁸⁶ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89 poz. 555, z późn. zm.).

5. Uwzględnianie indywidualnego charakteru sprawy przy podejmowaniu decyzji o tymczasowym aresztowaniu

Dopuszczalny okres stosowania tymczasowego aresztowania powinien być oceniany indywidualnie, z uwzględnieniem szczególnych okoliczności konkretnej sprawy. Stopień złożoności danej sprawy może w dużej mierze wpływać na długość trwania postępowania. W badanej przez Rzecznika sprawie przez okres niemal roku nie były prowadzone czynności dowodowe wobec oskarżonego, a kolejne postanowienia o przedłużeniu stosowania tymczasowego aresztowania odnosiły się do wszystkich oskarżonych bez uwzględnienia indywidualnego charakteru każdej sprawy konkretnego oskarżonego. Wnioski czy postanowienia o zastosowaniu lub przedłużeniu tymczasowego aresztowania o charakterze złożonym podmiotowo i przedmiotowo stwarzają ryzyko, że w sprawach dotyczących dużej liczby oskarżonych, gdzie proces gromadzenia dowodów jest często trudnym zadaniem, zajdzie niebezpieczeństwo automatycznego przedłużania tego środka izolacyjnego ponad rozsądny okres, a władze sądownie, tracąc z pola widzenia indywidualną sprawę jednego z oskarżonych, co do którego dowody zostały już zgromadzone i brak z jego strony obawy matactwa, nie będą brały pod uwagę innych gwarancji zapewniających jego stawiennictwo przed sądem. Rzecznik zwrócił się¹⁸⁷ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie rozwiązań prawnych uwzględniających orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, poprzez uniemożliwienie organom postępowania formułowania wniosków i postanowień aresztowych wobec kilku oskarżonych bez indywidualnego opisanie sprawy każdego z nich.

W kolejnym wystąpieniu dotyczącym problematyki przedłużania tymczasowego aresztowania Rzecznik zwrócił się¹⁸⁸ do Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa o zajęcie stanowiska w kwestii potrzeby wprowadzenia do polskiego porządku prawnego dodatkowych rozwiązań uwzględniających standardy wynikające z orzecznictwa Europejskiego

¹⁸⁷ II.510.637.2015 z 26 października 2015 r.

¹⁸⁸ II.510.637.2015 z 3 listopada 2015 r.

Trybunału Praw Człowieka, które uniemożliwiłyby organom postępowania formułowanie wniosków i postanowień o zastosowaniu tymczasowego aresztowania wobec kilku oskarżonych, bez indywidualnego opisanie sprawy każdego z nich, odniesienia się do czynności dowodowych prowadzonych wobec każdego osadzonego i konkretnie wskazanej obawy utrudniania postępowania.

6. Nowe zasady przyznawania odszkodowania za niesłuszne tymczasowe aresztowanie

Każda osoba bezprawnie pozbawiona wolności ma prawo do odszkodowania, zagwarantowane w Konstytucji, a także w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. W polskim ustawodawstwie nie przewidziano możliwości wystąpienia o odszkodowanie za bezprawne pozbawienie wolności w sytuacji, gdy postępowanie nie zostało jeszcze zakończone. Przyjęte rozwiązanie wydaje się niezadowolające. W przypadku niesłusznego tymczasowego aresztowania problem braku możliwości wcześniejszego skorzystania z roszczenia o odszkodowanie lub zadośćuczynienie nabiera szczególnej jaskrawości w sytuacjach, gdy powodem przewlekłości tymczasowego aresztowania jest zła organizacja pracy aparatu wymiaru sprawiedliwości. W ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka brak należytej staranności po stronie organów prowadzących postępowanie wyklucza możliwość uznania za uzasadnione przedłużającego się tymczasowego aresztowania, nawet gdy zachodzą inne szczególne okoliczności. Rzecznik zwrócił się¹⁸⁹ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w kierunku wprowadzenia rozwiązań prawnych gwarantujących osobie oskarżonej uruchomienie procedury odszkodowawczej jeszcze przed wydaniem końcowego rozstrzygnięcia w procesie.

W ocenie¹⁹⁰ Ministra obowiązujące uregulowania dotyczące odszkodowania za niesłuszne pozbawienie wolności są zgodne z wymogami

¹⁸⁹ II.510.637.2015 z 26 października 2015 r.

¹⁹⁰ Pismo z 21 grudnia 2015 r.

Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przepisy kodeksu postępowania karnego zawierają szereg rozwiązań zapobiegających przewlekłości tymczasowego aresztowania. Ponadto strona postępowania karnego może wnieść skargę o stwierdzenie, że jej prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone. W przypadku stwierdzenia przewlekłości, sąd może zalecić organowi prowadzącemu postępowanie podjęcie określonych czynności we wskazanym terminie, a także przyznać skarżącemu sumę pieniężną w wysokości od 2.000 do 20.000 zł. Rozwiązania te zawiera ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

7. Obowiązek badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję

Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność wprowadzenia obowiązku przeprowadzania badań lekarskich każdej osoby zatrzymanej przez funkcjonariuszy Policji. Brak takiego obowiązku, a co za tym idzie dokumentowania stanu zdrowia osoby przyjmowanej pod nadzór Policji powoduje, że w przypadku ujawnienia obrażeń ciała przy zwalnianiu osoby zatrzymanej, będzie zachodziło domniemanie, że powstały one w czasie jej zatrzymania. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję¹⁹¹ wprowadziło obligatoryjne poddanie badaniom lekarskim tylko wobec niewielkiej grupy osób zatrzymanych. Nie można zatem uznać, aby obowiązujące przepisy czyniły zadość standardom Europejskiego Trybunału Praw Człowieka mówiącym, że osoba przebywająca pod nadzorem Policji powinna po jego zakończeniu znajdować się w stanie niepogorszonym w stosunku do tego, w jakim była przyjmowana. Jeżeli opuszczając jednostkę Policji osoba zatrzymana ma obrażenia fizyczne, których nie miała wcześniej, to obowiązkiem państwa jest wyjaśnienie, w jakich okolicznościach obrażenia te powstały. W jaki sposób funkcjonariusze Policji będą w stanie wskazać

¹⁹¹ Rozporządzenie z 13 września 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1102).

mechanizm i przyczynę obrażeń osoby będącej pod jej nadzorem, skoro nie ma obowiązku poddania badaniu lekarskiemu każdej osoby zatrzymanej, a co za tym idzie dokumentowania stanu zdrowia osoby przyjmowanej pod nadzór Policji. Rzecznik zwrócił się¹⁹² do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanowiska w sprawie i podjęcie działań w celu odpowiedniej nowelizacji rozporządzenia.

Jak wynika z odpowiedzi¹⁹³ Ministra jedną z inicjatyw podjętą w ramach „Strategii działań nakierowanych na przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka przez funkcjonariuszy Policji” było wystąpienie do Prokuratora Generalnego o nawiązanie współpracy przez Policję w kwestii równoległego prowadzenia postępowań karnych i dyscyplinarnych w sprawach o przestępstwa związane z pozbawieniem życia oraz niehumanitarnym bądź poniżającym traktowaniem lub karaniem, których sprawcami są funkcjonariusze Policji. Ponadto poinformowano Rzecznika o rozpoczęciu prac nad prawnym uregulowaniem zagadnień związanych z rejestrowaniem obrazu i dźwięku w ramach czynności administracyjno-porządkowych. W ocenie Rzecznika wskazane działania powinny być wzmocnione właściwie sporządzoną dokumentacją medyczną z badań lekarskich każdego zatrzymanego przez Policję. W przeciwnym razie w przypadku ujawnienia obrażeń ciała przy zwalnianiu osoby zatrzymanej nadal będzie zachodziło domniemanie, że powstały one w czasie zatrzymania. Rzecznik zwrócił się¹⁹⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przedstawienie szczegółów działań podjętych przez Ministerstwo w powyższej sprawie.

8. Zasady orzekania środków zabezpieczających

Rzecznik skierował¹⁹⁵ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zasad orzekania środków zabezpieczających.

Środki zabezpieczające orzeka się, jeśli jest to konieczne, aby zapobiec ponownemu popełnieniu przez sprawcę czynu zabronionego, a inne środki prawne nie są wystarczające. Ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie

¹⁹² KMP.570.24.2015 z 28 października 2015 r.

¹⁹³ Pismo z 9 listopada 2015 r.

¹⁹⁴ KMP.570.24.2015 z 10 grudnia 2015 r.

¹⁹⁵ II.566.2.2015 z 23 grudnia 2015 r., sygn. Akt K 46/15

ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw znacznie rozbudowano katalog środków zabezpieczających oraz wyodrębniono kategorie podmiotów, wobec których można je orzec (sprawcy niepoczytalni, o ograniczonej poczytalności, sprawcy z zaburzeniami preferencji seksualnych, z zaburzeniami osobowości, uzależnieni od alkoholu lub środków odurzających). Sąd może orzec środek zabezpieczający w postaci: elektronicznej kontroli miejsca pobytu, terapii, terapii uzależnień oraz pobytu w zakładzie psychiatrycznym. Ponadto, jeżeli stanowią tak przepisy ustawy, tytułem środka zabezpieczającego można orzec nakazy i zakazy określone w przepisach Kodeksu karnego (np. zakaz prowadzenia pojazdów, zakaz zbliżania się do określonych osób czy nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym).

Środki zabezpieczające ingerują w sposób szczególny w prawa i wolności obywatelskie.

We wniosku Rzecznik zakwestionował przepis Kodeksu karnego nakładający na sąd obowiązek tzw. typowania na przestępcę, czyli określenia stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego, który sprawca może popełnić oraz prawdopodobieństwa jego popełnienia w przyszłości. Oznacza to, że ocena sądu ma dotyczyć nie czynu popełnionego przez sprawcę, ale prognozowanego czynu zabronionego, który nie wiadomo czy w ogóle zostanie popełniony. Wprowadzenie takiego wymogu przy niejednoznacznych przesłankach może stanowić poważne zagrożenie dla wolności i praw człowieka. Przyjęte rozwiązanie jest niezgodne z fundamentalną zasadą prawa karnego, mającą swe umocowanie w Konstytucji i przewidującą, że odpowiedzialności karnej podlega osoba, która popełniła czyn zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Kwestionowany przepis narusza także zasady wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, a mianowicie: zasadę zaufania obywatela do państwa, zasadę dostatecznej określoności oraz zasadę poprawnej legislacji.

Podobne zastrzeżenia dotyczą przepisu Kodeksu karnego oraz Kodeksu karnego wykonawczego przewidujących, że orzeczony środek zabezpieczający, w tym środek w postaci pobytu w zakładzie

psychiatrycznym, stosuje się po odbyciu kary pozbawienia wolności. Rozwiązanie, które umożliwia władzy publicznej przedłużanie faktycznego pozbawienia lub ograniczenia wolności bez określenia górnej granicy tego przedłużenia należy uznać za niezgodne z Konstytucją. Zdaniem Rzecznika prawidłowe byłoby przyjęcie regulacji umożliwiającej stosowanie środków zabezpieczających zamiast kary pozbawienia wolności lub w trakcie jej odbywania.

Rzecznik zakwestionował także rozwiązanie przyjęte w Kodeksie postępowania karnego, które nie przewiduje obowiązku wysłuchania na rozprawie podejrzanego przez sąd, przed orzeczeniem środka zabezpieczającego. W ocenie Rzecznika jest to niezgodne z konstytucyjnym prawem do sprawiedliwie ukształtowanej procedury sądowej. Niekonstytucyjny jest ponadto przepis Kodeksu karnego przewidujący karanie za zaniechanie poddania się środkom zabezpieczającym, bowiem narusza zakaz karania tej samej osoby za ten sam czyn, jak również narusza istotę godności człowieka i wynikającą z niego autonomię, pozbawiając sprawcę jakichkolwiek możliwości odmowy wzięcia udziału w leczeniu.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

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

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek¹⁹⁶ Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powołania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających¹⁹⁷. Trybunał podzielił stanowisko Rzecznika i uznał¹⁹⁸, że zaskarżone przepisy dotyczące m.in. kontroli osobistej są

¹⁹⁶ Informacja RPO za 2014 r., str. 67-68.

¹⁹⁷ Rozporządzenie z 10 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 599).

¹⁹⁸ Wyrok TK z 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt U 8/14.

niezgodne z Konstytucją, gdyż regulują materię zastrzeżoną dla ustawy.

5. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych

1. Prace Sejmu VII kadencji nad projektem nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw

Projekt nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw¹⁹⁹ i długotrwałość toczącego się procesu legislacyjnego budziły zasadnicze wątpliwości Rzecznika z punktu widzenia realizacji obowiązku stworzenia odpowiednich gwarancji ochrony prywatności i tajemnicy komunikowania się. Dotyczyło to zwłaszcza pozostawienia przez ustawodawcę otwartego katalogu środków technicznych, które mogą być wykorzystywane przez służby w toku kontroli operacyjnej. Zastrzeżenia budziło także pozostawienie poza regulacją ustawową obowiązku informowania osób objętych kontrolą operacyjną po jej zakończeniu. Wątpliwości dotyczyły ponadto maksymalnego czasu prowadzenia kontroli operacyjnej i nieprecyzyjnie określonego czasu przetwarzania danych telekomunikacyjnych. Rzecznik podzielił także uwagi przekazywane m.in. przez organizacje pozarządowe odnoszące się do kwestii powierzenia sądom okręgowym funkcji niezależnego organu sprawującego kontrolę nad sposobem korzystania przez służby specjalne z uprawnień do prowadzenia kontroli operacyjnej i przetwarzania danych telekomunikacyjnych. Przedkładanie sądowi przez Policję i inne służby okresowych sprawozdań dotyczących pozyskiwania danych telekomunikacyjnych należy ocenić jako nieefektywny mechanizm kontroli. Rzecznik zwrócił się²⁰⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych o rozważenie podjęcia działań zmierzających do pilnego uchwalenia omawianej nowelizacji, która powinna stanowić realizację wyroku²⁰¹ Trybunału Konstytucyjnego, a ponadto uwzględnić wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 8 kwietnia 2014 r. stwierdzający nieważność dyrektywy 2006/24 w sprawie zatrzymywania danych, jak również postanowienia Karty Praw Podstawowych UE dotyczące prawa do poszanowania życia prywatnego i tajemnicy komunikowania się

¹⁹⁹ Druk Senacki nr 967 i druk Sejmowy nr 3765.

²⁰⁰ II.519.109.2015 z 21 września 2015 r.

²⁰¹ Wyrok TK z 14 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/11.

oraz ochrony danych osobowych.

Minister poinformował²⁰², że w opracowanym w resorcie spraw wewnętrznych projekcie stanowiska Rządu wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw wskazano na potrzebę dookreślenia katalogu czynności stanowiących kontrolę operacyjną. Projektodawca wskazał w uzasadnieniu do projektu ustawy, że wprowadzenie ustawowego obowiązku informacyjnego w stosunku do osób objętych kontrolą operacyjną wiązałoby się m.in. z naruszeniem podstawowych zasad funkcjonowania służb i mogłoby poważnie zaważyć nie tylko na ich skutecznym działaniu, ale również zagrozić bezpieczeństwu Sił Zbrojnych RP oraz osób, które w sposób niejawni udzielają pomocy służbom. MSW podziela stanowisko projektodawcy w tym zakresie. Minister podzielił stanowisko Rzecznika o nieprecyzyjnym określeniu czasu przetwarzania danych telekomunikacyjnych, dlatego w projekcie stanowiska rządu zawarto propozycję doprecyzowania przepisów określających ramy czasowe przetwarzania przez służby udostępnionych danych.

2. Projekt ustawy o Policji

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw²⁰³ w ocenie Rzecznika budzi poważne wątpliwości konstytucyjne. Projektowane regulacje pozwalają na głęboką ingerencję w prawa i wolności człowieka i obywatela. Mimo, iż celem procedowanych przepisów ma być realizacja wyroku²⁰⁴ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r., przyjęte rozwiązania nie spełniają określonych w nim kryteriów. Wątpliwości dotyczące zgodności ze standardami konstytucyjnymi budzą przepisy przedłużające kontrolę operacyjną do 18 miesięcy, bez podawania szczegółowych przesłanek takiego przedłużania. Projekt ustawy nie zawiera również uregulowań szczegółowo określających kategorie podmiotów, wobec których można podejmować czynności operacyjno-rozpoznawcze. Oznacza to zupełną dowolność służb w stosowaniu kontroli

²⁰² Pismo z 22 października 2015 r.

²⁰³ Druk nr 154.

²⁰⁴ Sygn. akt K 23/11.

operacyjnej. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczą także procedur kontrolnych zawartych w projekcie ustawy. Ponadto nie wskazano w nim szczegółowych zasad dotyczących wykorzystywania zgromadzonych materiałów ani procedury postępowania z materiałami zebranymi niezgodnie z prawem. W zaprojektowanej regulacji stosowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych jest możliwe w odniesieniu do wszystkich przestępstw umyślnych ściganych z oskarżenia publicznego. Przyjęte rozwiązanie narusza wymóg szczegółowego wskazania rodzaju przestępstw, które mogą uzasadniać stosowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Rzecznik podkreślił również, że zgodnie z projektowanymi przepisami, obywatele nie będą informowani o niejawnym pozyskaniu informacji na ich temat, po zakończeniu działań operacyjnych. Nie będą mieli także możliwości zwrócenia się do sądu o ocenę legalności zastosowania kontroli operacyjnej. Przedstawione zastrzeżenia prowadzą do wniosku, że projekt ustawy w obecnym kształcie wymaga istotnych zmian zapewniających zgodność projektowanych przepisów ze standardami konstytucyjnymi. Rzecznik przedstawił²⁰⁵ Marszałkowi Sejmu oraz Marszałkowi Senatu opinię na temat zgodności projektowanych przepisów z Konstytucją.

²⁰⁵ II.519.109.2015 z 29 grudnia 2015 r.

6. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli

A. Wolność słowa i prawo do informacji

1. Publikowanie danych osobowych i wizerunku osób publicznych

Rzecznik zgłosił²⁰⁶ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie i przedstawił następujące stanowisko, że art. 13 ust. 2 ustawy Prawo prasowe²⁰⁷ w zakresie, w jakim zakazuje publikowania danych osobowych i wizerunku osób publicznych, w stosunku do których prowadzone jest postępowanie mające za przedmiot ich działalność publiczną, narusza konstytucyjną swobodę wypowiedzi.

Kwestionowany przepis Prawa prasowego zakazuje publikowania w prasie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, jak również danych osobowych i wizerunku świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych, chyba że osoby te wyrażą na to zgodę, albo zgodę taką wyrazi ze względu na ważny interes społeczny właściwy prokurator lub sąd. Obowiązujący stan prawny od dawna budzi wątpliwości co do potrzeby uzyskiwania przez dziennikarzy zgody prokuratora czy sądu w postępowaniach karnych, które toczą się w stosunku do osób powszechnie znanych, prowadzących działalność publiczną. Zdaniem Rzecznika ujawnienie przez prasę danych i wizerunku osób prowadzących działalność publiczną powinno być możliwe jedynie w odniesieniu do prowadzonych postępowań karnych przeciwko tym osobom.

Rzecznik oczekuje na rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

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

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek²⁰⁸ Rzecznika dotyczący

²⁰⁶ VII.564.22.2015 z 7 listopada 2015 r., sygn. akt P 119/15.

²⁰⁷ Ustawa z 26 stycznia 1984 r. (Dz.U. z 1984 r., Nr 5, poz. 24, z późn. zm.).

²⁰⁸ Informacja RPO za 2013 r., str. 67.

ograniczenia wolności słowa i orzekł²⁰⁹, że przewidziana w Kodeksie wykroczeń kara grzywny albo aresztu za demonstracyjne okazywanie w miejscach publicznych lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom jest zgodna z Konstytucją. Zdaniem Trybunału, istota wolności słowa nie została naruszona, a wprowadzone ograniczenie, uzasadnione przesłanką porządku publicznego, nie narusza zasady proporcjonalności.

3. Prawo do uzyskania informacji przetworzonej

Rzecznik zgłosił²¹⁰ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawił²¹¹ następujące stanowisko: art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej²¹², rozumiany w ten sposób, że przyznaje prawo do uzyskania informacji przetworzonej tylko tym obywatelom, którzy wykażą, iż są w stanie wykorzystać tę informację w interesie publicznym, jest niezgodny z Konstytucją.

Prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów jest jedną z gwarancji funkcjonowania demokratycznego państwa. Zaskarżony przepis stanowi, że uzyskanie informacji przetworzonej może nastąpić w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ocenie organu powinna podlegać treść wniosku, tzn. istnienie szczególnego interesu publicznego uzasadniającego udostępnienie przetworzonej informacji. Przyjęty w orzecznictwie sądownoadministracyjnym sposób rozumienia przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego doprowadził do wprowadzenia niekonstytucyjnego ograniczenia prawa do informacji publicznej dla osób, które z uwagi na pełnione funkcje nie mogą wykorzystać informacji przetworzonej dla poprawy funkcjonowania organu administracji publicznej. Istnienie przesłanki istotnego interesu publicznego w uzyskaniu informacji przetworzonej powinno być odnoszone do treści żądanej informacji przetworzonej, a nie do cech wnioskodawcy, w szczególności

²⁰⁹ Wyrok TK z 21 września 2015 r., sygn. akt K 28/13.

²¹⁰ VII.6060.2.2014 z 24 września 2014 r., sygn. akt SK 27/14.

²¹¹ Pismo z 16 stycznia 2015 r.

²¹² Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 782).

możliwości wykorzystania uzyskanej informacji. Prowadziłoby to w przeciwnym wypadku do uznania, że prawo do informacji publicznej, które zgodnie z Konstytucją przysługuje każdemu obywatelowi, może być ograniczone dla pewnej grupy osób. Uzależnienie uzyskania informacji publicznej od cech wnioskodawcy, zamiast badania treści informacji, prowadzi do nierównego traktowania obywateli, naruszając podmiotowe prawo do informacji przyznane wszystkim obywatelom.

Rzecznik oczekuje na rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

4. Postępowanie kwalifikacyjne na biegłego rewidenta

Rzecznik badał sprawę ograniczania praw kandydatów na biegłych rewidentów do utrwalania treści własnej pracy egzaminacyjnej podczas wglądu do niej, w przypadku niezaliczenia egzaminu w postępowaniu kwalifikacyjnym na biegłego rewidenta oraz dostępu tych osób do poprawnych odpowiedzi z egzaminów. W ocenie Rzecznika przepisy ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym²¹³ nie przewidują żadnych ograniczeń w tym względzie. W konsekwencji, kandydat na biegłego rewidenta powinien mieć prawo do utrwalenia treści własnej pracy egzaminacyjnej w dowolny, dostępny mu sposób oraz do informacji o wzorach prawidłowych odpowiedzi z przeprowadzonych egzaminów. Zdaniem Przewodniczącej Komisji Egzaminacyjnej wskazane ograniczenia wynikają z treści przepisu ustawy o biegłych rewidentach, zgodnie z którym, członkowie Komisji oraz powołani przez Komisję egzaminatorzy składają oświadczenia, że nie będą w jakikolwiek sposób udostępniać lub wykorzystywać informacji dotyczących testów egzaminacyjnych oraz zadań sytuacyjnych, w szczególności przez prowadzenie szkoleń mających na celu przygotowanie do egzaminów dla kandydatów na biegłych rewidentów lub publikację materiałów szkoleniowych. Rzecznik nie zgodził się z otrzymanym stanowiskiem. Oznaczałoby ono bowiem akceptację ograniczenia dostępu kandydata na biegłego rewidenta do dotyczących go

²¹³ Ustawa z 7 maja 2009 r. (Dz.U. z 2009 r., Nr 77, poz. 649, z późn. zm.).

urzędowych dokumentów i zbiorów danych oraz prawa weryfikacji zgodności z prawdą informacji zbieranych na jego temat, zagwarantowanego w Konstytucji, jak również konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej. Zakazu wyrażonego w ustawie o biegłych rewidentach nie można interpretować rozszerzająco. Zadania testowe i pytania użyte w czasie egzaminu mają charakter informacji publicznej. Zostały bowiem wykorzystane jako dokument urzędowy w związku z realizacją zadań o charakterze publicznym. Dostęp do pytań i zadań z egzaminów pozwala na lepsze przygotowanie się do egzaminów w przyszłości, a także na kontrolę społeczeństwa nad jakością pytań i sposobem egzaminowania. Rzecznik zwrócił się²¹⁴ do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował²¹⁵ Rzecznika, że z uwagi na konieczność uzyskania stanowiska Komisji Egzaminacyjnej, termin na udzielenie odpowiedzi ulegnie wydłużeniu. Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej sprawie.

5. Ograniczenie dostępu do dokumentów wytworzonych w ramach audytu

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek²¹⁶ Rzecznika dotyczący wyłączenia z zakresu pojęcia informacji publicznej dokumentów wytwarzanych przez audytora w trakcie prowadzenia audytu z wyjątkiem planu audytu i sprawozdania z wykonania planu audytu. Trybunał podzielił stanowisko Rzecznika i uznał²¹⁷, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją.

B. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

1. Stosowanie kontroli operacyjnej przez Policję i służby specjalne

Rzecznik skierował²¹⁸ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów dotyczących stosowania

²¹⁴ VII.561.15.2014 z 5 października 2015 r.

²¹⁵ Pismo z 3 listopada 2015 r.

²¹⁶ Informacja RPO za 2013 r., str. 68.

²¹⁷ Wyrok TK z 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt K 14/13.

²¹⁸ II.511.84.2015 z 4 grudnia 2015 r., sygn. akt K 41/15.

kontroli operacyjnej przez Policję i inne służby specjalne. Ograniczenie przekazywanych sądowi materiałów wyłącznie do tych, które uzasadniają potrzebę zarządzenia kontroli operacyjnej powoduje, że sąd wydaje postanowienie wyłącznie na podstawie materiału selektywnie wybranego i przekazanego sądowi przez organ wnioskujący o zastosowanie kontroli operacyjnej. W istocie rzeczy sąd zdany jest na informacje przekazane mu przez organ, który arbitralnie dokonał selekcji materiałów zgromadzonych w sprawie, co jest nie do pogodzenia z Konstytucją. Zdaniem Rzecznika, niezgodne z Konstytucją są również przepisy, które nie przewidują górnej granicy czasu stosowania kontroli operacyjnej i tym samym stanowią nadmierną ingerencję państwa w prawa obywatelskie. Ponadto Rzecznik zaskarżył przepisy poszczególnych ustaw w zakresie, w jakim nie przewidują, po zakończeniu kontroli operacyjnej i ustaniu zagrożeń dla prowadzonego postępowania, doręczenia postanowienia sądu w przedmiocie kontroli operacyjnej osobie, wobec której kontrola była stosowana, a w konsekwencji prawa do wniesienia przez tę osobę zażalenia na to postanowienie. W przypadku tak głębokiej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, jaką jest stosowanie czynności operacyjnych, jednostka powinna mieć zagwarantowane skuteczne środki kontroli zasadności i legalności stosowanych przez służby działań, szczególnie w sytuacji, gdy są one prowadzone w sposób niejawnny.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Problemy związane ze stosowaniem ustawy o obywatelstwie polskim

W działalności Rzecznika pojawił się problem związany ze stosowaniem niektórych norm zawartych w ustawie o obywatelstwie polskim²¹⁹. Dotychczasowa praktyka przyjmowania wniosków o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego wykazała, że duże trudności stwarza wypełnienie formularza o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego. Wnioskodawcy zgłaszali wiele uwag do obszerności wniosku o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego. Wydaje się, że w sprawach nieskomplikowanych wypełnianie znacznej ilości

²¹⁹ Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 161, z późn. zm.).

rubryk zawierających szczegółowe dane osobowe jest zbędne. Rozważyć można wprowadzenie zasady, że organ prowadzący postępowanie może żądać w uzasadnionych przypadkach dodatkowych danych. Stanowisko takie znajduje swe uzasadnienie również w przepisach rangi konstytucyjnej. Zgodnie z Konstytucją władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę, że stosownie do postanowień ustawy o obywatelstwie polskim, za obywatela polskiego uznaje się małoletniego cudzoziemca przebywającego na terytorium RP na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub prawa stałego pobytu, którego jedno z rodziców jest obywatelem polskim, a drugie z rodziców, nieposiadające obywatelstwa polskiego, wyraziło zgodę na to uznanie. Przepis ten dotyczy tylko dzieci cudzoziemca i obywatela polskiego, natomiast pojawia się wątpliwość w sytuacji, gdy jedno z rodziców nabyło obywatelstwo polskie, a dziecko urodziło się przed nabyciem obywatelstwa polskiego przez rodzica i nie nabyło tego obywatelstwa, a drugie z rodziców posiada obywatelstwo polskie. Rzecznik zwrócił się²²⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych o rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zmiany stanu prawnego w omawianym zakresie.

Minister zapewnił²²¹, że resort spraw wewnętrznych na bieżąco monitoruje i analizuje stosowanie przepisów ustawy o obywatelstwie polskim, również pod kątem ich ewentualnej nowelizacji. Przepisy omawianej ustawy określają, że wniosek o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego winien zawierać dane osoby, której potwierdzenie dotyczy i jej wstępnych do drugiego stopnia oraz informacje o istotnych okolicznościach niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego i prawnego. Niezasadne jest wymaganie od wnioskodawców, w każdym przypadku, podawania we wniosku, a następnie dokumentowania wszystkich podanych informacji, jeżeli nie są to okoliczności i dane niezbędne do właściwego rozstrzygnięcia sprawy. Ponadto Minister stwierdził, że za

²²⁰ BPK.533.2.2014 z 16 stycznia 2015 r.

²²¹ Pismo z 25 lutego 2015 r.

obywatela polskiego może zostać uznany każdy cudzoziemiec, bez względu na wiek, a więc również małoletni, którego oboje rodzice posiadają obywatelstwo polskie. Ważne przy tym jest, co wynika z ustawy o obywatelstwie polskim, aby z wnioskiem o uznanie małoletniego cudzoziemca za obywatela polskiego wystąpili oboje rodzice lub przedstawiciele ustawowi, tzn. wymagane są pod wnioskiem podpisy obojga rodziców lub przedstawicieli ustawowych.

3. Prawo do prywatności osób fizycznych biorących udział w procedurze przetargowej

Rzecznik podjął z urzędu sprawę opublikowania danych osób, których oferty zostały uznane za najkorzystniejsze w przeprowadzonym przetargu. Wątpliwości Rzecznika dotyczą poszanowania przez obowiązujące przepisy konstytucyjnej zasady proporcjonalności w odniesieniu do prywatności osób fizycznych biorących udział w procedurze przetargowej. Zgodnie z przepisem Prawa zamówień publicznych²²² zamawiający publikuje informacje o wyborze najkorzystniejszej oferty, podając nazwę lub imię i nazwisko wykonawcy wraz z adresem siedziby lub miejsca zamieszkania. Wydaje się, że dla zapewnienia prawidłowości procesów związanych z zamówieniami publicznymi, w tym zagwarantowania transparentności udzielanych zamówień i wydawanych środków publicznych, rozwiązaniem wystarczającym a jednocześnie mniej ingerującym w prywatność osoby fizycznej, i przez to mniej dolegliwym dla jej praw obywatelskich, byłoby zamieszczanie informacji wyłącznie o miejscowości, w której mieszka wykonawca, nie zaś dokładnego adresu. Rzecznik zwrócił się²²³ do Prezesa Zamówień Publicznych oraz Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wyjaśnił²²⁴, że Prawo zamówień publicznych ze względu na swoją specyfikę jest aktem szczególnym w stosunku do ustawy o ochronie danych osobowych i wyłącza ścisłą ochronę

²²² Ustawa z 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 907, z późn. zm.).

²²³ VII.501.6.2014 z 10 marca 2015 r.

²²⁴ Pismo z 30 kwietnia 2015 r.

przewidzianą tą ustawą poprzez uregulowania zakładające jawność danych osobowych podmiotów ubiegających się o udzielenie zamówienia. W celu zapewnienia prawidłowości procesów związanych z zamówieniami publicznymi, a w szczególności zagwarantowania zasady jawności i przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, nie jest wystarczającym rozwiązaniem zamieszczenie informacji wyłącznie o miejscowości, w której ma miejsce zamieszkania wykonawca będący osobą fizyczną, a konieczne jest zamieszczanie adresu wykonawcy w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia oraz w informacjach o wyborze najkorzystniejszej oferty, gdyż taki obowiązek wynika z przepisów unijnych.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych poinformował²²⁵, że skierował do Prezesa Rady Ministrów wystąpienie z prośbą o rozważenie wprowadzenia w przepisach Prawa zamówień publicznych zmian w zakresie regulacji dotyczących przetwarzania danych osobowych.

Rzecznik będzie monitorował postęp prac dotyczących tego problemu.

4. Udostępnianie na stronach internetowych Policji nagrań z monitoringu

Do Rzecznika zwróciła się Fundacja Panoptykon w sprawie udostępniania przez Policję na jej stronach internetowych nagrań z monitoringu. Rzecznik zwrócił uwagę na fakt, że w polskim systemie prawnym nie ma rozwiązań mogących stanowić podstawę prawną uprawniającą organy ścigania do przetwarzania i upublicznienia materiałów pochodzących z monitoringu. Omawiana problematyka jest o tyle istotna, że czynności organów ścigania polegające na wykorzystywaniu i upublicznianiu materiałów uzyskanych za pomocą monitoringu wkraczają dalece w konstytucyjnie chronione prawa obywateli, w tym prawo do prywatności i ochrony wizerunku, wymagają więc podstawy prawnej. Zdaniem Rzecznika problematyka monitoringu wizyjnego wymaga pilnego i kompleksowego uregulowania. Rzecznik zwrócił się²²⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych o wskazanie, na jakim etapie znajdują się prace nad projektem ustawy o monitoringu wizyjnym, a także o rozważenie podjęcia kroków mających na

²²⁵ Pismo z 3 kwietnia 2015 r.

²²⁶ II.520.1.2015 r. z 10 czerwca 2015 r.

celu wprowadzenie wewnętrznych procedur, które pozwoliłyby tymczasowo, do czasu wejścia w życie ustawy o monitoringu wizyjnym, uregulować tryb postępowania organów państwowych w zakresie podejmowania decyzji o publikacji wizerunku nagranej osoby, z uwzględnieniem środków odwoławczych w przypadku naruszania praw gwarantowanych przez Konstytucję. Regulacje takie są niezbędne do czasu opracowania ustawy, która w sposób kompleksowy będzie określać zasady, tryb i granice wykorzystywania przez organy państwa, w szczególności zaś przez organy władzy wykonawczej, danych pochodzących z monitoringu wizyjnego.

Minister wyjaśnił²²⁷, że w celu wykonywania ustawowych zadań Policji zostało przyznanych szereg uprawnień, w tym również w zakresie stosowania monitoringu wizyjnego. W opinii Ministra obowiązujące przepisy stanowią podstawę do rejestrowania przez Policję przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz wykorzystywania danych osobowych bez wiedzy i zgody osób, których dane dotyczą, jeżeli są to dane m.in. osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa ściganych z oskarżenia publicznego, osób poszukiwanych oraz osób o nieustalonej tożsamości, a ponadto, jeżeli jest to niezbędne do realizacji ustawowych zadań Policji.

Odnosząc się do propozycji wprowadzenia wewnętrznych procedur, które pozwoliłyby tymczasowo, do czasu wejścia w życie ustawy o monitoringu wizyjnym, uregulować tryb postępowania organów państwowych w zakresie podejmowania decyzji o publikacji wizerunku nagranej osoby, Minister wskazał, że z uwagi na fakt, iż regulacja dotycząca monitoringu wizyjnego, w tym odnosząca się do publikacji zdjęć pochodzących z takiego monitoringu, jest pewną formą ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, może być ustanowiona tylko w ustawie, zgodnie ze standardami konstytucyjnymi.

5. Obowiązek ujawniania Krajowej Radzie Notarialnej wysokości wynagrodzenia pobranego przez notariusza za dokonane czynności notarialne

Do Rzecznika zwracali się notariusze zgłaszając wątpliwości dotyczące zgodności z Konstytucją obowiązku ujawniania Krajowej Radzie Notarialnej

²²⁷ Pismo z 16 lipca 2015 r.

wysokości pobranego przez nich wynagrodzenia za dokonane czynności notarialne. Notariusze opłacają, na potrzeby organów samorządu, składki miesięczne, których wysokość ustala Krajowa Rada Notarialna w wydawanych corocznie uchwałach. W ocenie Rzecznika ujawnienie przez notariusza wysokości wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne stanowi ingerencję w prawo do poszanowania jego życia prywatnego oraz jego autonomię informacyjną. Prawo do prywatności oraz ochrona autonomii informacyjnej nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać pewnym ograniczeniom. W razie kolizji różnych zasad i wartości wybór taki nie może być jednak dowolny, lecz powinien podlegać kontroli przy pomocy konstytucyjnie określonych środków ochrony praw i wolności. Ograniczenie prawa do prywatności notariuszy poprzez obowiązek ujawnienia wysokości pobranego przez nich wynagrodzenia za czynności notarialne wyrażony w uchwałach Krajowej Rady Notarialnej nie spełnia podstawowej przesłanki dopuszczającej wprowadzenie takiego ograniczenia, jaką jest forma ustawowa. Prawo o notariacie²²⁸ nie przewiduje bowiem kompetencji Krajowej Rady Notarialnej do pozyskania i gromadzenia informacji o wysokości wynagrodzenia notariuszy w danym miesiącu, ani nie nakłada na notariuszy obowiązku ujawniania takich informacji. Rzecznik zwrócił się²²⁹ do Prezesa Krajowej Rady Notarialnej o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Prezes nie podzielił²³⁰ stanowiska przedstawionego w wystąpieniu Rzecznika. Z treści pisma Prezesa Krajowej Rady Notarialnej wynikają następujące wnioski.

Po pierwsze, prawo do prywatności obejmuje ochronę tajemnicy odnoszącej się do sytuacji ekonomicznej jednostki. Podkreślić jednak należy, że zgodnie ze stanowiskiem²³¹ Trybunału Konstytucyjnego odnosi się ono do sytuacji, gdy jednostka występuje jako osoba prywatna. W zakresie, w jakim notariusz wykonuje czynności notarialne i pobiera wynagrodzenie (takse notarialną), nie jest on osobą prywatną. W związku z powyższym nie może

²²⁸ Ustawa z 14 lutego 1991 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 164, z późn. zm.).

²²⁹ VII.501.330.2014 z 2 lipca 2015 r.

²³⁰ Pismo z 28 września 2015 r.

²³¹ Por. wyrok TK z 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K 21/96.

powoływać się na prawa i wolności przysługujące jednostce w związku z jej sferą osobistą, w tym na prawo do prywatności.

Po drugie, taksa notarialna jest opłatą za czynności notarialne stanowiące działania urzędowe funkcjonariusza publicznego. Jej wysokość nie jest dowolna, lecz musi być określona z uwzględnieniem przepisów powszechnie obowiązujących, w szczególności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej²³². W konsekwencji, uznać należy, że wynagrodzenie notariusza z tytułu taksy notarialnej nie jest jego prywatną sprawą.

Po trzecie, nieuzasadnione jest twierdzenie, że przyjęty przez Krajową Radę Notarialną sposób obliczania składki na potrzeby organów samorządu wymusza upublicznienie informacji na temat sytuacji majątkowej notariusza. Należy bowiem rozróżniać pojęcia „dochodu z pobranych wynagrodzeń za dokonane czynności notarialne” oraz pojęcie „stan majątkowy”, czyli składniki majątku notariusza jako osoby fizycznej. Informacje o wysokości dochodów to nie informacje o majątku notariusza. Nie można również uznać, że następuje ich upublicznienie, ponieważ mogą one być wykorzystane wyłącznie w celu określenia wysokości składki członkowskiej przez organy samorządu notarialnego, ewentualnie w celu przedstawienia zbiorczej i uogólnionej informacji podmiotom uprawnionych do ich kontroli tj. Najwyższa Izba Kontroli.

Po czwarte, w ocenie Prezesa Krajowej Rady Notarialnej przyjęty mechanizm ustalania wysokości składki członkowskiej notariuszy, służy realizacji podstawowych zasad konstytucyjnych to jest zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasady równości (art. 32 Konstytucji).

Rzecznik przyjął do wiadomości stanowisko przedstawione przez Prezesa Krajowej Rady Notarialnej i uznał przedstawione w nim argumenty za zasadne. Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do podejmowania dalszych działań w przedmiotowej sprawie.

²³² Rozporządzenie z 28 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 148, poz. 1564).

6. Ochrona danych osobowych podczas profilowania pomocy dla osób bezrobotnych

Rzecznik po raz kolejny²³³ zasygnalizował kwestię ochronę danych osobowych osób bezrobotnych. W ocenie Rzecznika istotne jest przeniesienie szczegółowych norm dotyczących mechanizmu profilowania bezrobotnych, zawartych obecnie w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego²³⁴, na poziom ustawowy. Zgodnie z Konstytucją 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 nieudostępniania informacji jej dotyczących, chyba że taki obowiązek wynika z ustawy. Ponadto zgodnie z postanowieniami Konstytucji dla określenia zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji o jednostce właściwa jest forma ustawowa. Rzecznik zwrócił się²³⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o poinformowanie o treści przygotowywanych propozycji ustawowych, po ich opracowaniu przez resort pracy.

Do dnia przygotowania Informacji Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi. W chwili obecnej analizowana jest możliwość skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów ustawy i rozporządzenia z Konstytucją.

7. Ochrona danych dotyczących osób badanych w rodzinnych ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych

Do Rzecznika zwrócił się Zastępca Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych sygnalizując problem potencjalnej niezgodności z Konstytucją przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych²³⁶ w zakresie przyjętych w nim rozwiązań dotyczących

²³³ Informacja RPO za 2014 r., str. 84

²³⁴ Rozporządzenie z 14 maja 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 631).

²³⁵ VII.501.277.2014 z 23 marca 2015 r.

²³⁶ Rozporządzenie z 3 sierpnia 2001 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 1063).

przetwarzania danych dotyczących osób badanych w tych ośrodkach. W ocenie Zastępcy GODO rozporządzenie to reguluje kwestie zastrzeżone konstytucyjnie dla materii ustawowej. Jednocześnie dokumentacja sporządzana przez ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne zawiera wrażliwe informacje o jednostce. Zgodnie z treścią procedowanego wówczas projektu²³⁷ ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, wykaz dokumentacji prowadzonej przez ośrodek oraz sposób jej przetwarzania zostanie określony w drodze rozporządzenia przez Ministra Sprawiedliwości. Proponowane rozwiązanie prawne nie uwzględnia konieczności zapewnienia odpowiedniej ochrony prawa do prywatności osób badanych w tych ośrodkach, w szczególności poprzez wprowadzenie zasad przetwarzania informacji o tych osobach na poziomie ustawy. Rzecznik zwrócił się²³⁸ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności przepisów procedowanego projektu z konstytucyjnym standardem ochrony prywatności jednostki.

Minister wyjaśnił²³⁹, że w wersji projektu przyjętej na posiedzeniu podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw brak jest przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia regulującego sposób prowadzenia i przetwarzania dokumentacji w opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów, mających zastąpić rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne. W związku z przyjętym w projekcie rozwiązaniem regulowanie kwestii sposobu prowadzenia i przetwarzania dokumentacji w tych zespołach nie wydaje się konieczne. Skoro opiniodawcze zespoły mają stanowić część struktury sądu, to do prowadzonej przez nie dokumentacji powinny być stosowane przepisy dotyczące prowadzenia dokumentacji w sądach. Kwestie dotyczące sposobu przetwarzania danych osobowych w opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów będą regulowane przepisami ustawy o ochronie danych osobowych. Przepisy te dają opiniodawczym zespołom sądowych specjalistów możliwość przetwarzania danych osobowych, w tym danych wrażliwych osób, w sprawach których są

²³⁷ Druk sejmowy nr 3058.

²³⁸ VII.501.329.2014 z 16 kwietnia 2014 r.

²³⁹ Pismo z 8 lipca 2015 r.

sporządzane opinie.

Ustawa została ostatecznie uchwalona 5 sierpnia 2015 r.²⁴⁰

8. Przepisy ustawy o kontroli skarbowej dotyczące przetwarzania danych o stanie zdrowia pacjentów

Do Rzecznika zwrócił się Zastępca Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych sygnalizując problem potencjalnej niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o kontroli skarbowej²⁴¹, w zakresie przyjętych w nim rozwiązań dotyczących przetwarzania danych o stanie zdrowia pacjentów leczących się u lekarzy, wobec których wszczęto postępowanie kontrolne. Zgodnie z treścią pisma, informacje pozyskane przez Urząd Kontroli Skarbowej od Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego zawierały dane wrażliwe pacjentów, które powinny być objęte tajemnicą medyczną. Według postanowień Konstytucji każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Ponadto nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji powinny być określone w ustawie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku²⁴² z dnia 20 kwietnia 2004 r. zwrócił uwagę na to, że ustawodawca, ograniczając wskazane prawa i wolności konstytucyjne, winien jednocześnie stworzyć gwarancje prawne i instytucjonalne, pozwalające stosować określone działania tylko w zakresie koniecznym dla realizacji konstytucyjnych celów i w sposób charakteryzujący się jak najmniejszym stopniem dolegliwości dla obywateli oraz z zastosowaniem określonych procedur. Nakaz ten jest związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Rzecznik zwrócił się²⁴³ do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów nie

²⁴⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1418.

²⁴¹ Ustawa z 28 września 1991 r. (Dz.U. Nr 41, poz. 214, z późn. zm.).

²⁴² Sygn. akt K 45/02.

²⁴³ VII.501.26.2015 z 18 maja 2015 r.

podzielił²⁴⁴ zastrzeżeń dotyczących zgodności z Konstytucją wspomnianego w wystąpieniu przepisu ustawy o kontroli skarbowej. Wskazał ponadto, że Dyrektorowi Urzędu Kontroli Skarbowej udostępniono tylko i wyłącznie dane identyfikacyjne pacjentów wynikające z recept wystawionych przez lekarzy. Przekazane informacje w świetle ustawy o ochronie danych osobowych stanowią tzw. zwykłe dane osobowe. Organ kontroli skarbowej nie pozyskał natomiast informacji, które powołany akt prawny zalicza do katalogu danych osobowych o charakterze wrażliwym. Udostępnione informacje nie zawierały jakichkolwiek danych o stanie zdrowia. Pozyskane przez organ kontroli skarbowej zwykłe dane osobowe były niezbędne w celu ustalenia prawidłowości wywiązywania się przez lekarzy prowadzących prywatne gabinety lekarskie z obowiązków podatkowych i ustalenia rzeczywistej skali obrotu.

Rzecznik nie jest usatysfakcjonowany odpowiedzią Ministerstwa Finansów. W ocenie Rzecznika powyższa sprawa ma bezpośredni związek z zakresem pojęcia „tajemnica medyczna (lekarska)” w przedmiocie którego ma wypowiedzieć się Naczelny Sąd Administracyjny. W sprawie V.7108.103.2014 Rzecznik wniósł bowiem do NSA skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 stycznia 2014 r. (sygn. akt I SA/Go 624/13). Sprawa o sygn. akt II FSK 1452/14 oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez NSA.

9. Identyfikacja głosowa podatników dzwoniących na Krajową Informację Podatkową

Rzecznik podjął na podstawie publikacji prasowych²⁴⁵ sprawę planowanego wdrożenia w ramach Krajowej Informacji Podatkowej systemu rozpoznawania głosu osób dzwoniących. System Informacji Telefonicznej ma umożliwiać zbieranie próbek głosu i uwierzytelnianie biometryczne dzwoniących. Zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych²⁴⁶ za dane

²⁴⁴ Pismo z 29 czerwca 2015 r.

²⁴⁵ „Dziennik Gazeta Prawna” z 29 maja 2015 r. *Dzwonisz na Krajową Informację Podatkową? Fiskus zidentyfikuje cię po głosie.*

²⁴⁶ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1182, z późn. zm.).

osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Gromadzone dane w postaci próbek głosu będą stanowiły dane osobowe, których przetwarzanie zostało objęte szczególną ochroną. Każda ingerencja w autonomię informacyjną jednostek musi spełniać wymogi określone w Konstytucji. Warunkiem przetwarzania danych przez władze publiczne jest ich niezbędność w demokratycznym państwie prawa, adekwatność zakresu gromadzonych danych dla określonych celów oraz ustawowa forma regulacji upoważniającej dany organ do przetwarzania danych. Rzecznik zwrócił się²⁴⁷ do Ministra Finansów o przedstawienie wyjaśnień w opisanej sprawie.

Minister wyjaśnił²⁴⁸, że System Informacji Telefonicznej ma usprawnić obsługę podatników i pracowników urzędów skarbowych. Jednym z modułów omawianego Systemu jest możliwość zastosowania nowoczesnej technologii biometrycznej weryfikacji głosu osoby dzwoniącej. Pilotażowo metoda biometryczna będzie zastosowana wobec pracowników urzędów skarbowych, którzy w ramach wdrażanej usługi wsparcia merytorycznego dla urzędów skarbowych kontaktują się z infolinią KIP. Będą oni mieli do wyboru biometryczną autoryzację głosem lub przy pomocy standardowego PIN-u. Podczas przechowywania, w trakcie pilotażu, danych biometrycznych zachowane będą wysokie standardy bezpieczeństwa. Zastosowanie metody biometrycznej w przyszłości w kontaktach podatnika z infolinią Krajowej Informacji Podatkowej w celu uwierzytelnienia się i uzyskania dostępu do indywidualnych informacji będzie przedmiotem analizy i odrębnej decyzji.

10. Zakres danych umieszczanych na bilecie okresowym

Do Rzecznika wpływały skargi w sprawie zakresu danych zbieranych przez przewoźników w celu wydania biletu okresowego. Podstawa prawna do zamieszczania danych osobowych na bilecie lub zapisania ich w pamięci elektronicznej biletu wynika z przepisów Prawa przewozowego²⁴⁹. Wątpliwości Rzecznika wzbudziła treść przepisu, który uprawnia do

²⁴⁷ VII.501.88.2015 z 6 lipca 2015 r.

²⁴⁸ Pismo z 9 września 2015 r.

²⁴⁹ Ustawa z 15 listopada 1984 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1173, z późn. zm.).

umieszczenia na bilecie innych informacji, oprócz danych enumeratywnie wymienionych w ustawie, w tym danych osobowych pasażera, jeżeli jest to niezbędne dla przewoźnika lub organizatora w regularnym przewozie osób. Z uwagi na konstytucyjny standard autonomii informacyjnej obywateli, regulacja ustawowa powinna zawierać szczegółowy i wyraźnie sprecyzowany katalog danych osobowych, których przetwarzanie przy sprzedaży biletu jest możliwe. Opisany problem był podnoszony już w 2012 roku przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w wystąpieniu do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. W odpowiedzi Ministerstwa zostało wskazane, że umieszczanie na bilecie takich danych osobowych jak numer PESEL nie wydaje się być uzasadnione. Problem ten miała rozwiązać nowelizacja Prawa przewozowego poprzez wprowadzenie zamkniętego katalogu danych zamieszczanych na bilecie. Z uwagi na nadal niezmienione brzmienie przepisu Prawa przewozowego, Rzecznik zwrócił się²⁵⁰ do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w razie podzielenia oceny Rzecznika, o podjęcie działań w celu znowelizowania Prawa przewozowego.

Minister zgodził²⁵¹ się z opinią, że wymóg umieszczania na bilecie okresowym innych danych osobowych niż niezbędne dla przewoźnika nie znajduje uzasadnienia ze względu na cel gromadzenia tych danych przez administratora, jakim jest możliwość identyfikacji osoby uprawnionej do posługiwania się biletami. W związku z powyższym, za zasadną należy uznać propozycję doprecyzowania Prawa przewozowego, poprzez zamieszczenie zamkniętego i wyraźnie sprecyzowanego katalogu danych osobowych, które przewoźnik będzie mógł przetwarzać przy sprzedaży biletu. Podjęcie decyzji co do wszczęcia działań legislacyjnych w celu zmiany przepisów w ramach ewentualnej kompleksowej nowelizacji tej ustawy będzie możliwe dopiero w następnej kadencji parlamentu.

Wątpliwości Rzecznika podzielił²⁵² również Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

²⁵⁰ VII.501.80.2015 z 7 lipca 2015 r.

²⁵¹ Pismo z 30 lipca 2015 r.

²⁵² Pismo z 24 września 2015 r.

11. Ujawnianie danych dotyczących zapłodnienia in vitro

Po analizie informacji zawartych w artykułach prasowych²⁵³, Rzecznik podjął z urzędu sprawę danych dotyczących zapłodnienia in vitro zamieszczanych w rejestrze stanu cywilnego. Zgodnie z postanowieniami ustawy o leczeniu niepłodności²⁵⁴ informacja o złożeniu oświadczenia koniecznego do uznania ojcostwa przed przeniesieniem do organizmu kobiety komórek rozrodczych jest umieszczana w rejestrze stanu cywilnego prowadzonym w systemie teleinformatycznym, w którym aktualnie znajdują się akta stanu cywilnego. Dostęp do aktów stanu cywilnego ma duża liczba pracowników urzędów stanu cywilnego oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, co może prowadzić do uzyskania informacji o pochodzeniu dziecka przez osoby nieuprawnione. Rzecznik zwrócił się²⁵⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych o poinformowanie, w jaki sposób są zabezpieczane dane zamieszczane w scentralizowanym rejestrze stanu cywilnego.

Minister poinformował²⁵⁶, że dane na temat wykorzystania procedury in vitro, w tym uznania ojcostwa, nie będą umieszczane bezpośrednio w akcie urodzenia. Znajdą się natomiast w tzw. rejestrze uznań i protokole uznania. Dokument ten będzie podlegał udostępnieniu jedynie na wniosek osoby, której to dotyczy - po osiągnięciu przez nią pełnoletności, lub na żądanie sądu. Na pracownikach urzędów wykonujących zadania z zakresu rejestracji stanu cywilnego spoczywa obowiązek przestrzegania przepisów prawa, a za ich naruszenie grożą sankcje karne. Ponadto Minister wskazał, że w Systemie Rejestrów Państwowych każdy z istniejących zbiorów danych funkcjonuje niezależnie od pozostałych, w związku z czym informacje zawarte w rejestrze uznań nie będą widoczne w innych zbiorach.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

²⁵³ Gazeta Prawna z 17 września 2015 r. *Dzieci z in vitro naznaczone urzędniczą brudką*, Gazeta Wyborcza z 18 września 2015 r. *Dziecko z in vitro czy nie? Takie pytanie od listopada*.

²⁵⁴ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. (Dz.U. z poz. 1087).

²⁵⁵ VII.534.36.2015 z 22 września 2015 r.

²⁵⁶ Pismo z 23 października 2015 r.

12. Recepty przekazywane pocztą elektroniczną

Na podstawie informacji prasowych²⁵⁷ Rzecznik podjął sprawę dotyczącą braku zagwarantowania należytego standardu ochrony danych osobowych w ustawie o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw²⁵⁸. Na mocy znowelizowanego Prawa farmaceutycznego²⁵⁹ pacjent będzie mógł otrzymać informację o wystawionej receptce elektronicznej na wskazany adres poczty elektronicznej, numer telefonu lub w formie wydruku. Obowiązujące przepisy nie zawierają jednak wystarczających gwarancji ochrony danych osobowych zawartych w receptce przekazywanej na adres poczty elektronicznej pacjenta. Chociaż przekazywane dane będą stanowiły w znacznej mierze dane o charakterze wrażliwym w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych, ustawodawca nie wprowadził obowiązku zabezpieczenia przesyłanej informacji, np. poprzez konieczność przekazywania jej drogą szyfrowaną. Rzecznik zwrócił się²⁶⁰ do Ministra Zdrowia o wyjaśnienie dopuszczalności wprowadzenia kwestionowanej regulacji.

Minister poinformował²⁶¹, że dane znajdujące się na receptce określają przepisy Prawa farmaceutycznego. Zawiera ono upoważnienie dla Ministra Zdrowia do wydania rozporządzenia określającego m.in. sposób i tryb wystawiania recept w postaci elektronicznej, sposób ich przechowywania i realizacji, a także minimalne wymagania techniczne dla systemów teleinformatycznych, których spełnienie jest konieczne dla wystawiania i realizacji recept w postaci elektronicznej. Kwestie techniczne dotyczące wystawiania i realizacji recept zostaną zatem dopiero uregulowane w rozporządzeniu Ministra Zdrowia.

Sprawa pozostaje nadal w zainteresowaniu Rzecznika.

²⁵⁷ „Gazeta.pl” z 29 października 2015 r., *Straciliśmy czujność. Wyślą ci twoją receptę mailem. Wygodne, ale eksperci biją na alarm: To cenne dane. Nie będą chronione.*

²⁵⁸ Ustawa z 27 października 2015 r.

²⁵⁹ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z późn. zm.).

²⁶⁰ VII.501.150.2015 z 1 grudnia 2015 r.

²⁶¹ Pismo z 14 stycznia 2016 r.

13. Ochrona danych zawartych we wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu

W ocenie Rzecznika w niedostateczny sposób chroniona jest prywatność oraz autonomia informacyjna osób ubiegających się o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Problem ten był przedmiotem wystąpienia²⁶² do Ministra Sprawiedliwości w 2014 r., jednak nie podzielił on przedstawionych zastrzeżeń. Rzecznik podkreślił, że dane zawarte we wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych oraz wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu mają często charakter danych wrażliwych. Dotyczą nie tylko stron postępowania, ale także ich bliskich, nie biorących udziału w postępowaniu. Dostęp do tych danych mają wszyscy uczestnicy postępowania, mimo że uzyskanie informacji np. o sytuacji osobistej przeciwnika procesowego nie ma związku z meritem sporu. Zdaniem Rzecznika wystarczającym rozwiązaniem byłoby informowanie uczestników sporu o przyznaniu pomocy prawnej. Na tej podstawie można byłoby zgłaszać ewentualne zastrzeżenia dotyczące prawdziwości danych zawartych we wniosku. Sąd natomiast ma możliwość cofnięcia w każdej chwili zwolnienia od kosztów, jeżeli uzna, że okoliczności na podstawie których je przyznano nie istniały lub przestały istnieć. Rzecznik zwrócił się²⁶³ do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Po otrzymaniu opinii GODO Rzecznik podejmie decyzję co do kierunku ewentualnych dalszych działań w tej sprawie.

C. Wolność zgromadzeń

1. Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego ustawy Prawo o zgromadzeniach

Trybunał Konstytucyjny, po rozpatrzeniu wniosków grup posłów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, w wyroku z dnia 18 września 2014 r. stwierdził²⁶⁴ niekonstytucyjność szeregu przepisów Prawa o

²⁶² Informacja RPO za 2014 r., str. 84-85.

²⁶³ IV.501.40.2014 z 18 grudnia 2015 r.

²⁶⁴ Sygn. akt K 44/12.

zgromadzeniach²⁶⁵. W powyższym wyroku Trybunał opowiedział się za przyznaniem ustawowej ochrony zgromadzeniom liczącym mniej niż piętnaście osób. W ocenie Trybunału wadliwość obowiązującej regulacji dotyczy pominięcia materii niezbędnej dla pełnego zrealizowania konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Przy okazji uregulowania statusu zgromadzeń składających się z mniej niż 15 uczestników, należałoby także rozważyć uregulowanie organizowania zgromadzeń spontanicznych, których dotyczył wyrok Trybunału z 10 lipca 2008 r. Trybunał orzekł²⁶⁶ w nim, że przepis penalizujący zwoływanie zgromadzenia spontanicznego bez wymaganego zawiadomienia jest zgodny z Konstytucją. Jednak zostało podkreślone, że nie oznacza to możliwości pociągnięcia do automatycznej odpowiedzialności organizatora czy osoby przewodniczącej zgromadzeniu. Doprecyzowania wymagają również przepisy umożliwiające wydanie decyzji o zakazie jednego ze zgłoszonych zgromadzeń w przypadku ich kolizji. Ponadto do dnia wejścia w życie wyroku Trybunału, tj. do dnia 4 października 2015 r. niezbędne jest wprowadzenie przepisów, które zrealizują standard wynikający z Konstytucji, a także Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w zakresie drogi odwoławczej od decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego. Rzecznik zwrócił się²⁶⁷ do Ministra Administracji i Cyfryzacji o przedstawienie informacji na temat prowadzonych prac legislacyjnych zmierzających do wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

W odpowiedzi poinformowano²⁶⁸ Rzecznika, że Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji opracowało projekt nowej ustawy Prawo o zgromadzeniach, która ma nie tylko zapobiec powstaniu luki w związku z wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ale również realizować wytyczne zawarte w wyroku²⁶⁹ Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce. W projekcie przewidziano dwa rodzaje zgromadzeń: marsze, wymagające uprzedniego

²⁶⁵ Ustawa z 5 lipca 1990 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 397, z późn. zm.).

²⁶⁶ Sygn. akt P 15/08.

²⁶⁷ VII.613.4.2014 z 20 lutego 2015 r.

²⁶⁸ Pismo z 26 marca 2015 r.

²⁶⁹ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce, skarga nr 1543/06.

zgłoszenia zamiaru ich odbycia organowi gminy, oraz zgromadzenia stacjonarne, zwoływane ad hoc, które co do zasady nie będą wymagały uprzedniego zgłoszenia. W odmienny sposób została uregulowana procedura doręczeń decyzji organu gminy w sprawie zakazu marszu oraz terminy na dokonanie poszczególnych czynności zarówno przez organizatora marszu, jak i organy administracji, co ma zapewnić skuteczność procedury odwoławczej, a w rezultacie wykonanie wytycznych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Nowa ustawa Prawo o zgromadzeniach²⁷⁰ została uchwalona 24 lipca 2015 r.

2. Organizowanie zgromadzeń na terenach kolejowych

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych²⁷¹, na obszarze kolejowym zabrania się zwoływania i urządzania zgromadzeń bez zgody zarządcy lub przewoźnika kolejowego. Regulacja przyjęta w rozporządzeniu wzbudziła wątpliwości Rzecznika zarówno z przyczyn formalnych, z uwagi na ograniczenie konstytucyjnie chronionej wolności zgromadzeń w akcie wykonawczym do ustawy, a nie w drodze ustawy, jak tego wymaga Konstytucja, jak i z uwagi na wymóg uzyskania zgody na zorganizowanie zgromadzenia. Wybór systemu notyfikacji, obowiązującego w ogólnej regulacji prawa zgromadzeń, zamiast reżimu, w którym odpowiedni organ wydaje zgodę na odbycie zgromadzenia, jest związany z wolnościowym charakterem tego uprawnienia. Ustawodawca, wybierając taki model, uznaje, że najlepiej odpowiada on istocie regulacji wolności zgromadzeń, zagwarantowanej w Konstytucji. Należy także zwrócić uwagę, że przepisy wymagają zgody zarządcy lub przewoźnika, jednak nie uregulowano trybu uzyskania zgody, formy, w jakiej powinna zostać udzielona, ani drogi odwoławczej, w przypadku nieotrzymania zgody na zorganizowanie

²⁷⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 1485.

²⁷¹ Rozporządzenie z 23 listopada 2004 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 50).

zgromadzenia. Rzecznik zwrócił się²⁷² do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w razie podzielenia wątpliwości, o podjęcie działań w celu zmodyfikowania obowiązującego stanu prawnego.

Dotychczas nie wpłynęło stanowisko Ministra w tej sprawie.

D. Prawa wyborcze

1. Działania edukacyjno-informacyjne organów wyborczych

Wybory do Parlamentu Europejskiego i samorządowe, które odbyły się w 2014 r. ujawniły potrzebę reformy działalności informacyjno-komunikacyjnej prowadzonej przez organy wyborcze. Konieczne jest podejmowanie przez nie rozbudowanych i skutecznych działań informacyjnych związanych z prawem wyborczym. Wyniki badań opinii społecznej wskazują na bardzo duży poziom niewiedzy obywateli o mechanizmach wyborów, w tym o procedurach oddawania głosu. W rekomendacjach przygotowanych już w 2012 r. przez Rzecznika, związanych z działaniami informacyjnymi organów wyborczych, przedstawiono propozycję powołania w strukturze Krajowego Biura Wyborczego Zespołu, którego zadaniem byłoby koordynowanie i prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych związanych z prawem wyborczym. Instytucje wyborcze, z pomocą nowego Zespołu, powinny podjąć szerszą współpracę z organizacjami społecznymi, w szczególności zajmującymi się problematyką osób niepełnosprawnych i starszych. Konieczne jest także podejmowanie przez Państwową Komisję Wyborczą stałych działań analitycznych związanych z praktycznym stosowaniem prawa wyborczego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się²⁷³ do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej o rozważenie możliwości zastosowania w praktyce proponowanych rozwiązań.

W odpowiedzi Przewodniczący podziękował²⁷⁴ za sugestie i rekomendacje zawarte w wystąpieniu. Propozycje Rzecznika, które Komisja uważa za słuszne, wymagają w praktyce decyzji parlamentu. Państwowa

²⁷² VII.613.2.2015 z 21 lipca 2015 r.

²⁷³ VII.602.6.2014 z 8 stycznia 2015 r.

²⁷⁴ Pismo z 16 stycznia 2015 r.

Komisja Wyborcza, mimo braku wyspecjalizowanych Zespołów w Krajowym Biurze Wyborczym, przeprowadziła przed wyborami do Parlamentu Europejskiego i wyborami do organów jednostek samorządu terytorialnego szeroko zakrojone akcje informacyjne. Brak wyspecjalizowanego zespołu analitycznego w Krajowym Biurze Wyborczym nie uniemożliwił Komisji zgłoszenia na przestrzeni ostatnich lat, zarówno parlamentowi, jak i Prezydentowi RP oraz Prezesowi Rady Ministrów wielu propozycji dotyczących usprawnienia procedury wyborczej oraz uczestniczenie ze znaczącym głosem doradczym w pracach legislacyjnych prowadzonych przez Sejm i Senat. Ewentualne utworzenie nowych zespołów w Krajowym Biurze Wyborczym będzie możliwe, jeżeli m.in. dzięki poparciu Rzecznika uda się zwiększyć liczbę etatów w Biurze. Do tego czasu natomiast Komisja będzie starała się prowadzić działania informacyjno-edukacyjne oraz analityczne w miarę posiadanych możliwości, licząc również na wsparcie Rzecznika w tym zakresie.

2. Konieczność wprowadzenia zmian w kodeksie wyborczym

Po rozpoznaniu wniosku Rzecznika w dniu 11 lutego 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie sygnalizacyjne²⁷⁵, w którym przedstawił Sejmowi RP uwagi dotyczące stwierdzonej w Kodeksie wyborczym²⁷⁶ luki w prawie polegającej na braku możliwości uruchomienia postępowania w sprawie orzeczenia niezdolności w pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w inny sposób aniżeli na wniosek zainteresowanego. W postanowieniu Trybunał zauważył, że „kodeks wyborczy w zasadzie nie przewiduje możliwości uruchomienia procedury wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z uwagi na niezdolność do sprawowania przez niego urzędu w inny sposób aniżeli na wniosek zainteresowanego”. Trybunał podkreślił ponadto, że „usunięcie przez ustawodawcę sygnalizowanej luki w prawie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”. W opinii Rzecznika przy opracowywaniu regulacji w powyższej materii należy

²⁷⁵ Sygn. S 1/14).

²⁷⁶ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

mieć na uwadze potrzebę wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Traktat ten wprowadził bowiem nowe podejście do niepełnosprawności i nader istotne jest, żeby obecnie przyjmowane rozwiązania uwzględniały także ten kontekst. Rzecznik zwrócił się²⁷⁷ do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian kodyfikacyjnych o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości przyspieszenia prac Komisji nad wykonaniem ww. postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego.

3. Dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych

Rzecznik od wielu lat podkreśla wagę dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Kontynuując wcześniejsze działania pracownicy Biura RPO, bezpośrednio przed wyborami Prezydenta RP, przeprowadzili wizytacje 144 lokali wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Ocenie podlegały przede wszystkim warunki techniczne lokali określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych²⁷⁸. W wyniku przeprowadzonej kontroli pracownicy Biura Rzecznika stwierdzili uchybienia w 127 lokalach, co stanowiło 88 % wszystkich wizytowanych lokali wyborczych. Lokale obwodowych komisji wyborczych, wbrew posiadanemu statusowi, nadal były niedostosowane do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami, co znacząco ogranicza skuteczność gwarancji zasady powszechności wyborów. Ponadto nawet najlepiej dostosowane lokale w praktyce są trudno dostępne dla osób z niepełnosprawnościami z uwagi na bariery architektoniczne w bezpośredniej okolicy lokali wyborczych. Rzecznik zwrócił się²⁷⁹ do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do zapewnienia ochrony praw wyborczych wyborców niepełnosprawnych.

Przewodniczący zwrócił się²⁸⁰ do Przewodniczących Okręgowych

²⁷⁷ VII.602.6.2014 z 24 czerwca 2015 r.

²⁷⁸ Rozporządzenie z 29 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 158, poz. 938).

²⁷⁹ VII.602.6.2014 z 5 października 2015 r.

²⁸⁰ Pismo z 12 października 2015 r.

Komisji Wyborczych z prośbą o przekazanie wójtom, burmistrzom i prezydentom miast wystąpienia oraz Raportu Rzecznika z wizytacji lokali wyborczych pod kątem ich dostosowania do potrzeb wyborców niepełnosprawnych przed wyborami Prezydenta RP. Raporty opracowywane przez Rzecznika w związku z kolejnymi wyborami zawierają informacje dotyczące podobnych niedociągnięć, dotyczących zwłaszcza samej organizacji lokalu wyborczego: właściwego przygotowania miejsc zapewniających tajność głosowania, oznakowania przeszkód. Zlikwidowanie tych barier jest relatywnie łatwe, dlatego ważne jest, aby przewodniczący wskazali organom wykonawczym gmin na bezwzględny obowiązek przestrzegania wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

Przed wyborami do Sejmu RP i Senatu RP pracownicy Biura RPO przeprowadzili inspekcje wybranych lokali obwodowych komisji wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Ocenie podlegały przede wszystkim warunki techniczne lokali określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury. W większości kontrolowanych lokali stwierdzono uchybienia, takie jak: brak oznakowania krawędzi stopni schodów oraz szklanych przegród w lokalu, niedostosowanie miejsc zapewniających tajność głosowania, czy też zbyt wysokie progi drzwi wejściowych. Ponadto wiele barier dla osób niepełnosprawnych istniało w bezpośredniej okolicy lokali wyborczych, m.in. wąskie furtki, uszkodzone podjazdy. Rzecznik ponownie zwrócił się²⁸¹ do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej o rozważenie podjęcia w przyszłości działań mających na celu zapewnienie ochrony praw wyborczych wyborców niepełnosprawnych.

Przewodniczący poinformował²⁸², że Państwowa Komisja Wyborcza po raz kolejny zwróciła się do komisarzy wyborczych z prośbą o podjęcie działań mających zapewnić należyte przygotowanie przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) lokali wyborczych dostosowanych do

²⁸¹ VII.602.6.2014 z 10 grudnia 2015 r.

²⁸² Pismo z 17 grudnia 2015 r.

potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Państwowa Komisja Wyborcza zaleciła przeprowadzenie spotkań z wójtami (burmistrzami, prezydentami miast) i poinformowanie o konieczności przestrzegania przepisów prawa nakazujących dostosowanie lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. W przypadku gmin, w których od lat stwierdzane są naruszenia prawa w omawianym zakresie, należy rozważyć zawiadomienie organów nadzoru. PKW zobowiązała komisarzy wyborczych do przekazania Komisji informacji o podjętych działaniach, w terminie do 30 czerwca 2016 r.

4. Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych

Rzecznik zwrócił uwagę na wymagający podjęcia pilnych działań legislacyjnych problem praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji, osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu są pozbawione prawa wybierania oraz prawa udziału w referendum. W praktyce, po uprawomocnieniu się orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu, zarówno całkowitym, jak i częściowym, sąd przekazuje zawiadomienie do organu prowadzącego rejestr wyborców o skreślenie z niego osoby ubezwłasnowolnionej. Jest to czynność techniczna, na którą nie przysługuje środek odwoławczy. Polskie prawo wyborcze wprowadza więc domniemanie, że osoba ubezwłasnowolniona nie ma minimalnego nawet stopnia rozeznania i świadomości znaczenia aktu wyborczego. Celem instytucji ubezwłasnowolnienia jest przede wszystkim ochrona interesów osoby, która nie jest w stanie w pełni samodzielnie pokierować swoim postępowaniem. Pozbawienie praw wyborczych można uznać za formę sankcji stosowanej wobec takiej osoby. Na problematykę udziału osób ubezwłasnowolnionych w wyborach w Polsce zwróciło uwagę w swoim raporcie Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. Podkreślono w nim, że „w obecnych ramach prawnych zarówno osoby częściowo, jak i całkowicie ubezwłasnowolnione, są pozbawiane praw wyborczych, co jest sprzeczne z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak również międzynarodową dobrą praktyką”. Podobne rekomendacje wypływają z raportu Agencji Praw Podstawowych UE, w

którym wyraźnie podkreślono konieczność wprowadzenia istotnych zmian w ustawodawstwie państw członkowskich UE, w tym Polski, mających na celu dostosowanie ich do wymogów Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Nadzieję na poprawę statusu osób ubezwłasnowolnionych wiązano z pracami Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Niestety, dotychczasowy przebieg prac Komisji nie dawał gwarancji skutecznego usunięcia występującego obecnie stanu dyskryminacji licznej grupy obywateli ubezwłasnowolnionych w kontekście obrony ich praw politycznych. Rzecznik zwrócił się²⁸³ do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o rozważenie zainicjowania koniecznych zmian legislacyjnych, włącznie z możliwością zmiany odpowiednich postanowień Konstytucji.

5. Prawa wyborcze osób bezdomnych

Po wyborach odbywających się w 2014 i 2015 roku do Rzecznika wpłynęło wiele skarg obywateli dotyczących niewłaściwego funkcjonowania rejestrów i spisów wyborców. Część ze skarg dotyczyła trudności w skutecznym dopisaniu się do rejestru i spisu wyborców. Szczególną uwagę należy zwrócić na sytuację osób bezdomnych. W toku procedury wpisu do rejestru wymagano od osób nigdzie niezamieszkałych, które przebywają stale na obszarze danej gminy, aby podały adres stałego zamieszkania. Wymóg przedstawienia takich danych wynika z obowiązujących przepisów. Zdaniem Rzecznika obecny mechanizm wpisu do rejestru wyborców osób nigdzie niezamieszkałych jest niejasny, co powoduje różną interpretację przepisów oraz niejednorodną praktykę ich stosowania. Podobne problemy mogą dotyczyć procedury każdorazowego dopisania tych osób do spisu wyborców. Rzecznik zwrócił się²⁸⁴ do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej o przedstawienie opinii na temat konieczności podjęcia działań w celu pełnego zagwarantowania praw wyborczych osób nigdzie niezamieszkałych.

Przewodniczący zapowiedział²⁸⁵, że wystąpi do komisarzy wyborczych o ponowne przypomnienie gminom zasad dotyczących dopisywania

²⁸³ VII.602.14.2014 z 7 października 2015 r.

²⁸⁴ VII.602.93.2015 z 10 grudnia 2015 r.

²⁸⁵ Pismo z 17 grudnia 2015 r.

wyborców, w tym wyborców nigdzie niezamieszkałych, do rejestru i spisu wyborców. Wyborca nigdzie niezamieszkały, przebywający stale na obszarze gminy, ma prawo złożyć wniosek o wpisanie do stałego rejestru wyborców tej gminy. We wniosku powinien wskazać adres, pod którym zwykle przebywa. Jeżeli nie jest możliwe wskazanie takiego adresu, wówczas wyborca powinien wskazać adres do korespondencji. W takim przypadku wyborca zostanie wpisany do rejestru pod tym adresem, jeżeli stale przebywa na obszarze danej gminy. Wyborca nigdzie niezamieszkały może także złożyć wniosek o dopisanie do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania, w celu udziału m.in. w wyborach do Sejmu i Senatu RP, wyborach Prezydenta RP oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wyborca, który nie jest ujęty w żadnym rejestrze wyborców, np. wyborca nigdzie niezamieszkały, powinien podać we wniosku adres ostatniego zameldowania na pobyt stały. Jest to konieczne w celu sprawdzenia, czy posiada on czynne prawo wyborcze oraz czy nie jest ujęty w innym spisie wyborców.

6. Głosowanie polskich wyborców przebywających za granicą

W skargach do Rzecznika obywatele wskazywali na trudności związane z udziałem poza granicami kraju w wyborach Prezydenta RP. Skarżący wzięli udział w głosowaniu dokonując wcześniej dopisania do spisu wyborców prowadzonego przez konsulów. Nie wiedzieli jednak, że dopisanie do tego spisu wyborców wywiera skutek również w drugiej turze wyborów. Wyborcy, którzy w dniu drugiej tury wyborów przebywali w innym miejscu pobytu, nie mogli ponownie głosować w innym obwodzie głosowania, ponieważ byli wciąż ujęci w tym samym spisie wyborców prowadzonym przez konsula. Wyborcy nie wiedzieli, że aby zagłosować w innym obwodzie powinni uzyskać od konsula zaświadczenie o prawie do głosowania. W przypadkach badanych przez Rzecznika utrudniona była również możliwość uzyskania od konsula zaświadczenia o prawie do głosowania z uwagi na zmianę miejsca pobytu. Podobne problemy z głosowaniem w drugiej turze mogą dotyczyć także procedury głosowania korespondencyjnego za granicą. Zdaniem Rzecznika w wyborach Prezydenta RP należy rozważyć zmianę

procedury dopisania się do spisu wyborców w obwodach głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą. Zastrzeżenia budzi także skrócenie terminu zgłaszania zamiaru głosowania korespondencyjnego przez wyborców przebywających za granicą. Wprowadzona zmiana pogarsza sytuację tej grupy osób. Kolejny problem dotyczy obywateli polskich stale zamieszkujących poza granicami kraju, w szczególności w krajach Unii Europejskiej, którzy legitymują się wyłącznie polskim dowodem osobistym. Warunkiem głosowania w Polsce przez takiego wyborcę jest posiadanie ważnego paszportu. Konieczne jest rozważenie odstąpienia od tego wymogu, który nie przystaje do sytuacji licznej grupy Polaków mieszkających na terenach przygranicznych. Rzecznik zwrócił się²⁸⁶ do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej o przedstawienie stanowiska w kwestii pełnego zagwarantowania praw wyborczych polskim wyborcom przebywającym za granicą.

7. Prawa wyborcze osadzonych

Omówienie w rozdziale „Wykonywanie kar i środków karnych”.

E. Wolność zrzeszania się

1. Problemy związane z rejestracją stowarzyszeń w Krajowym Rejestrze Sądowym

Rzecznik otrzymywał wiele skarg dotyczących problemów związanych z rejestracją stowarzyszeń w Krajowym Rejestrze Sądowym. Powtarzającym się zarzutem była przewlekłość tych postępowań, często spowodowana wielokrotnym wzywaniem przez sąd osób ubiegających się o zarejestrowanie stowarzyszenia do dokonania zmian we wskazanych postanowieniach statutu. Opisane przez skarżących okoliczności mogą prowadzić do naruszenia konstytucyjnej wolności zrzeszania się. Rzecznik zdaje sobie sprawę z konieczności spełnienia przez każde stowarzyszenie warunków określonych ustawowo oraz konieczności kontrolowania zgodności statutu stowarzyszenia z przepisami prawa. W celu podjęcia działań przez stowarzyszenie konieczne

²⁸⁶ VII.602.13.2014 z 23 grudnia 2015 r.

jest uprzednie zarejestrowanie takiego podmiotu w Krajowym Rejestrze Sądowym. Długi czas oczekiwania na zarejestrowanie stowarzyszenia może powodować, że brak będzie możliwości podjęcia działań będących bezpośrednim powodem jego utworzenia. W opinii Rzecznika podstawowym zagadnieniem jest uregulowanie dotyczące terminu na rozpoznanie wniosku o zarejestrowanie stowarzyszenia. Konieczne jest wprowadzenie do przepisów prawa takiego terminu, który będzie wskazywać wyraźne granice czasowe, w których wniosek powinien być rozpatrzony. Rzecznik zwrócił się²⁸⁷ do Marszałka Sejmu o rozważenie uwzględnienia opisanych w wystąpieniu zagadnień w toku prac nad nowelizacją Prawa o stowarzyszeniach.

Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na powyższe wystąpienie. Po znowelizowaniu Prawo o stowarzyszeniach nie przewiduje terminu na rozpatrzenie przez sąd wniosku o rejestrację stowarzyszenia. Natomiast na podstawie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, wniosek o wpis sąd rejestrowy rozpoznaje nie później niż w terminie 7 dni od daty jego wpływu do sądu. Należy więc uznać, iż ten przepis znajdzie zastosowanie w omawianym zakresie.

F. Prawo do korzystania z dóbr kultury

1. Ograniczenia wstępu na sportowe imprezy masowe

Do Rzecznika zwrócili się kibice, którzy pomimo posiadania ważnego biletu nie zostali wpuszczeni na imprezę sportową. Skarżący poinformowali, że na niektóre mecze wstęp mieli wyłącznie kibice z powiatu, w którym znajduje się dany klub sportowy. Kluby sportowe poinformowały Rzecznika, że ograniczenie wstępu na mecze wynikało z decyzji właściwego burmistrza w przedmiocie wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. W ocenie Rzecznika, że jednym z aspektów realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do dóbr kultury jest dostęp do kultury fizycznej, zaś ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy spełniają konkretne warunki. Rzecznik jest świadomy, że organizatorzy imprez masowych

²⁸⁷ VII.612.317.2014 z 22 lipca 2015 r.

borykają się z aktami przemocy „stadionowej”, ale nie zwalnia to z przestrzegania przepisów powszechnie obowiązującego prawa, szczególnie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych²⁸⁸ oraz ustawy o wdrożeniu przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania²⁸⁹. Nie można z góry odmówić osobom posiadającym bilet wstępu wejścia na mecz, gdyż o potencjalnym zagrożeniu dla bezpieczeństwa i porządku publicznego nie decydują ogólne cechy osób, w tym ich miejsce zamieszkania czy zachowania, jakich dopuszczała się dana osoba podczas poprzednich imprez masowych, ale wyłącznie stan lub zachowanie osoby bezpośrednio przed wejściem na mecz. Zdaniem Rzecznika ograniczenie wejścia na imprezę masową tylko dla mieszkańców określonego powiatu budzi poważne wątpliwości co do zgodności z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych, jak i co do możliwości wprowadzenia takiego ograniczenia w świetle konstytucyjnie chronionej wolności korzystania z dóbr kultury. Rzecznik zwrócił się²⁹⁰ do Ministra Administracji i Cyfryzacji o rozważenie podjęcia działań mających na celu uniknięcie opisanego problemu w przyszłości.

Minister przekazał²⁹¹ wystąpienie Rzecznika według właściwości Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o udzielenie odpowiedzi. Jednak ten ostatni Minister stwierdził, że zagadnienie opisane w wystąpieniu pozostaje poza zakresem jego właściwości. Sprawa jest kontynuowana w Biurze RPO.

2. Odszkodowanie za naruszenie majątkowych praw autorskich

Sprawa opisana w Rozdziale Ochrona praw majątkowych.

²⁸⁸ Ustawa z 20 marca 2009 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 611, z późn. zm.).

²⁸⁹ Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.).

²⁹⁰ VII.715.15.2014 z 14 października 2015 r.

²⁹¹ Pismo z 27 października 2015 r.

7. Rozbieżności w stosowaniu prawa

1. Zwrot kosztów obrony

Rzecznik skierował²⁹² wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy wydatki związane z oskarżeniem, o których mowa w art. 630 Kodeksu postępowania karnego²⁹³ obejmują również wydatki poniesione przez oskarżonego na obrońcę z wyboru w wypadku uniewinnienia go od części zarzucanych mu czynów lub częściowego umorzenia postępowania?”.

W orzecznictwie sądów istnieją rozbieżności dotyczące zwrotu kosztów ustanowienia w sprawie obrońcy z wyboru w przypadku częściowego uniewinnienia oskarżonego lub częściowego umorzenia postępowania. Do Biura RPO wpłynęła skarga na orzeczenie sądu nieuwzględniające zażalenia skarżącego na postanowienie prokuratora o odmowie zwrotu kosztów obrony z wyboru w związku z częściowym umorzeniem śledztwa. Rzecznik zwrócił się do prezesów sądów apelacyjnych o udzielenie informacji, jak rozstrzygane są na poszczególnych obszarach apelacji te kwestie i ustalił, że w orzecznictwie sądowym ujawniły się rozbieżności w tym zakresie. W przekonaniu Rzecznika, w wypadku częściowego uniewinnienia oskarżonego lub częściowego umorzenia postępowania, może on domagać się w tej części (proporcjonalnie) zwrotu kosztów ustanowienia w sprawie obrońcy z wyboru. Przeciwny pogląd pozostawałby w sprzeczności ze standardami konstytucyjnymi. Mając na względzie doniosłość omawianego problemu z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do obrony, konieczne jest rozstrzygnięcie tych rozbieżności przez poszerzony skład Sądu Najwyższego.

W dniu 28 stycznia 2016 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę²⁹⁴, że wydatki związane z oskarżeniem, to także wydatki poniesione przez oskarżonego w związku z ustanowieniem w sprawie jednego obrońcy z wyboru. W wypadku częściowego uniewinnienia oskarżonego lub częściowego umorzenia postępowania może on zatem domagać się od Skarbu Państwa w tej części zwrotu tych kosztów.

²⁹² II.5150.1.2015 z 16 października 2015 r., sygn. akt I KZP 16/15.

²⁹³ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

²⁹⁴ Sygn. I KZP 16/15.

2. Warunkowe tymczasowe aresztowanie

Rzecznik skierował²⁹⁵ wniosek do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni art. 462 § 1 Kodeksu postępowania karnego, a zawierającej odpowiedź na pytanie: „Czy dopuszczalne jest na podstawie art. 462 § 1 k.p.k. wstrzymanie wykonania orzeczenia o tymczasowym aresztowaniu z zastrzeżeniem jego uchylenia w przypadku złożenia poręczenia, już po spełnieniu tego warunku, czy też z chwilą wpłaty kwoty poręczenia, tymczasowo aresztowany powinien być natychmiast zwolniony na podstawie art. 257 § 2 k.p.k niezależnie od złożonego zażalenia przez prokuratora, a wstrzymanie wykonania takiego orzeczenia jest niedopuszczalne?”.

W orzecznictwie sądowym ujawniły się rozbieżności co do wykładni prawa w omawianym zakresie. Pozbawienie wolności powinno następować w oparciu o jasne i precyzyjne przepisy. Zgodnie z postanowieniami Kodeksu postępowania karnego, stosując tymczasowe aresztowanie, sąd może zastrzec, że środek ten ulegnie zmianie z chwilą złożenia poręczenia majątkowego w terminie określonym w postanowieniu o warunkowym tymczasowym aresztowaniu. Wówczas, jeżeli zostały spełnione wszystkie ustawowe warunki dotyczące poręczenia, sąd jest zobowiązany do przyjęcia poręczenia i do natychmiastowego uchylenia tymczasowego aresztowania. Warunkowe tymczasowe aresztowanie przekształca się wtedy w poręczenie majątkowe. Zdaniem Rzecznika nie jest dopuszczalne na podstawie art. 462 § 1 k.p.k. wstrzymanie wykonania orzeczenia o tymczasowym aresztowaniu z zastrzeżeniem jego uchylenia w przypadku złożenia poręczenia, już po spełnieniu tego warunku. Z chwilą wpłaty poręczenia tymczasowo aresztowany powinien być natychmiast zwolniony, niezależnie od złożonego zażalenia przez prokuratora, a wstrzymanie wykonania takiego orzeczenia jest niedopuszczalne.

Sąd Najwyższy w dniu 25 lutego 2016 r. odmówił²⁹⁶ podjęcia uchwały. Wyraził jednak pogląd, że wykonanie zastrzeżenia przewidzianego w art.

²⁹⁵ II.517.4076.2014 z 27 października 2015 r., sygn. akt I KZP 18/15.

²⁹⁶ Sygn. I KZP 18/15.

257 § 2 k.p.k. można wstrzymać, również po złożeniu przedmiotu poręczenia do czasu złożenia poręczenia majątkowego, tj. przyjęcia poręczenia w formie określonej w art. 143 § 1 pkt 9 k.p.k.

3. Odmowa dokonania wpisu w księdze wieczystej

Rzecznik skierował²⁹⁷ wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy sąd wieczystoksięgowy może odmówić dokonania wpisu w księdze wieczystej wówczas, gdy istnieje znana mu urzędowo przeszkoda do jego dokonania powodująca, że dokonanie wpisu prowadziłoby do naruszenia bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa ?”.

Na tle skarg wpływających do Rzecznika wyłonił się problem dostrzeżonej w orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego rozbieżnej wykładni przepisów określających zakres uprawnień sądu wieczystoksięgowego w ramach badania prawidłowości wniosku o wpis do księgi wieczystej. W szczególności rozbieżność ta dotyczy tego, czy w ramach swojej kognicji sąd wieczystoksięgowy jest uprawniony do uwzględnienia okoliczności niepowołanych wprawdzie w treści wniosku o wpis i załączonych do wniosku dokumentów, lecz znanych sądowi z urzędu. Zgodnie z regulacją zawartą w Kodeksie postępowania cywilnego, rozpoznając wniosek o wpis, sąd bada jedynie treść i formę wniosku, dołączonych do wniosku dokumentów oraz treść księgi wieczystej. Sąd oddala wniosek o wpis, jeżeli brak jest podstaw albo istnieją przeszkody do jego dokonania. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2003 r. został wyrażony pogląd, iż sąd nie może odmówić dokonania wpisu w księdze wieczystej na podstawie okoliczności, które są powszechnie znane lub doszły do jego wiadomości w inny sposób niż przez badanie treści wniosku, treści i formy dołączonych dokumentów oraz treści księgi wieczystej. Z kolei w postanowieniu z dnia 15 grudnia 2005 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że sąd wieczystoksięgowy może odmówić wpisu w księdze wieczystej, gdy istnieje znana mu urzędowo przeszkoda do jego dokonania. W orzecznictwie sądowym dotyczącym kognicji sądu wieczystoksięgowego rozbieżności mają

²⁹⁷ IV.510.152.2015 z 4 września 2015 r., sygn. akt III CZP 86/15.

charakter szerszy; nie dotyczą wyłącznie dopuszczalności wzięcia pod uwagę przez sąd faktów znanych mu urzędowo, lecz także możliwości oparcia rozstrzygnięcia na jakichkolwiek okolicznościach wykraczających poza formalną analizę treści wniosku, treści i formy załączonych dokumentów oraz treści księgi wieczystej. Również w tej płaszczyźnie rysują się dwa przeciwstawne stanowiska sądów orzekających. Według pierwszego z nich, w które wpisują się orzeczenia dopuszczające możliwość odmowy uwzględnienia wniosku o wpis na podstawie faktów znanych sądowi urzędowo, rola ksiąg wieczystych w tym w szczególności prawne gwarancje prawidłowości dokonywanych wpisów i ich skutki, nie pozostają bez wpływu na zakres kognicji sądów powszechnych w postępowaniu wieczystoksięgowym. Badająca i orzekająca rola sądu w takim postępowaniu służy realizacji rządzących nim zasad. Nie można dokonywać wpisów w sposób niejako automatyczny, jedynie na podstawie formalnego sprawdzenia dokumentów mających stanowić podstawę wpisu, lecz należy umożliwić badanie przez sąd wieczystoksięgowy, czy skutki decyzji mającej być podstawą wpisu do księgi wieczystej, nie naruszają w sposób rażący obowiązujących ustaw. Z drugiej strony istnieje nurt orzeczniczy wąsko ujmujący zakres kognicji sądu wieczystoksięgowego. Nie ulega wątpliwości, że doszło do rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego na gruncie wykładni przepisu Kodeksu postępowania cywilnego określającego zakres kognicji sądu wieczystoksięgowego przy badaniu wniosku o wpis do księgi wieczystej. W szczególności, rozbieżności te dotyczą zagadnienia, czy dopuszczalne jest na gruncie obowiązującego stanu prawnego rozstrzygnięcie negatywne (odmowa wpisu) w oparciu o znaną sądowi urzędowo przeszkodę do jego dokonania. Rzecznik za uzasadniony uznaje pogląd, w myśl którego sąd wieczystoksięgowy może odmówić wpisu w księdze wieczystej, gdy istnieje znana mu urzędowo przeszkoda do jego dokonania. W takiej sytuacji sąd jest uprawniony do oddalenia wniosku o wpis z uwagi na brak podstaw do jego dokonania. Trudne do zaakceptowania wydaje się wąskie ujmowanie kognicji sądu wieczystoksięgowego, które uniemożliwiłoby mu nawet uwzględnienie tych okoliczności, które znane są sądowi urzędowo, a które powoduje, że wpis do księgi wieczystej wywołałby skutki niezgodne z

powszechnie obowiązującym prawem. Przyjęcie takiego stanowiska oznaczałoby, że sąd wieczystoksięgowy ma obowiązek dokonać wpisu prawa z całą świadomością istnienia braku podstaw do jego dokonania. Tymczasem podstawowe funkcje ksiąg wieczystych służą zapewnieniu prawdziwości wpisów.

4. Dopuszczalność orzeczenia o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej w sytuacji, gdy Skarb Państwa bądź gmina już nie jest jej właścicielem

Rzecznik zgłosił²⁹⁸ udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym wszczętym z wniosku Prokuratora Generalnego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: „Czy organ administracyjny może odmówić zwrotu nieruchomości zbędnej na cele wywłaszczenia, jeżeli stwierdzi, że nieruchomość ta nie znajduje się już w tzw. zasobie publicznym. Chodzi tu o przypadki, gdy nieruchomość sprzedano bądź ustanowiono na niej użytkowanie wieczyste po 1 stycznia 1998 r., tj. po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁹⁹, a były właściciel nie został zawiadomiony o możliwości odzyskania swojej własności”.

Rzecznik zajął stanowisko, iż w takim przypadku obowiązujące przepisy nie przyznają organowi administracyjnemu żadnych kompetencji do orzeczenia o zwrocie, gdyż prowadziłyby to *de facto* do wywłaszczenia osoby trzeciej, która sporną nieruchomość skutecznie nabyła od prawowitego właściciela. Organ administracyjny nie może też samodzielnie odwrócić skutków sprzedaży takiej nieruchomości, gdyż nie może wszcząć postępowania przed sądem powszechnym. Niemniej jednak, w celu polepszenia sytuacji procesowej byłych właścicieli, Rzecznik postulował, by w takich sytuacjach organ administracyjny najpierw wyznaczał wnioskodawcy termin na wystąpienie do sądu z ewentualnym powództwem o rozstrzygnięcie ważności takiej umowy sprzedaży. W razie wszczęcia postępowania przed sądem cywilnym, postępowanie administracyjne podlegałoby zawieszeniu na podstawie art. 97 §1 pkt 4 k.p.a., natomiast dopiero gdyby wyznaczony termin upłynął bezskutecznie, organ byłby

²⁹⁸ IV.7003.101.2014 r. z 6 lutego 2015 r.

²⁹⁹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774, z późn. zm.).

uprawniony do wydania decyzji odmownej.

Rozstrzygając przedstawione zagadnienie NSA uznał³⁰⁰, że: „Jeżeli spełnione są przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, o których mowa w art. 136 ust. 3 w związku z art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podstawą odmowy zwrotu nieruchomości może być zbycie tej nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego osobie trzeciej z pominięciem procedury przewidzianej w art. 136 ust. 1 i 2 tej ustawy”. Oznacza to, że jeśli Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego zbyły nieruchomość na rzecz osoby trzeciej, to nawet jeśli nastąpiło to z naruszeniem praw byłego właściciela i nawet jeżeli pozostałe przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zostały spełnione, organ może wydać decyzję odmowną.

Ponieważ w uzasadnieniu uchwały NSA nie odniósł się do części argumentacji Rzecznika dotyczącej ewentualnego zawieszania postępowania administracyjnego, uznając, że wykracza ona poza wąski zakres postępowania wyznaczony wnioskiem Prokuratora, Rzecznik rozważa ponowne podjęcie tego problemu, po uprzedniej analizie, w jakim kierunku rozwijać się będzie dalsze orzecznictwo sądów administracyjnych w tego typu sprawach.

5. Przepisy regulujące żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości

Sąd Najwyższy rozstrzygnął³⁰¹ zagadnienie prawne przedstawione³⁰² przez Rzecznika i podjął uchwałę, zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika, iż „umowa sprzedaży wywłaszczonej nieruchomości oraz umowa ustanowienia użytkowania wieczystego na takiej nieruchomości nie są nieważne z powodu ich zawarcia z naruszeniem art. 69 ust. 1 i art. 47 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości³⁰³. Pytanie prawne Rzecznika, jak i uchwała SN dotyczy stosunkowo często występującej sytuacji, gdy nieruchomość wywłaszczona przed laty okazała się zbędna na cele wywłaszczenia, natomiast właściciel „publiczny” (Skarb Państwa, jednostka

³⁰⁰ Uchwała składu 7 sędziów NSA z 13 kwietnia 2015 r., sygn. I OPS 3/14.

³⁰¹ Uchwała składu 7 sędziów SN z 15 września 2015 r., sygn. III CZP 107/14.

³⁰² Informacja za 2014 r., str. 101.

³⁰³ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.).

samorządu terytorialnego) przeniósł jej własność na osoby trzecie, nie poinformowawszy uprzednio byłego właściciela o możliwości złożenia wniosku o zwrot. Sąd Najwyższy uznał, że jeżeli do takiej transakcji doszło przed 1 stycznia 1998 r., tj. przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, umowa taka nie jest dotknięta sankcją nieważności, a byłemu właścicielowi przysługuje jedynie roszczenie odszkodowawcze. Wynika to zarówno ze specyfiki obowiązków informacyjnych właściciela publicznego, jak i z potrzeby ochrony praw osoby trzeciej nabywającej prawa od podmiotu będącego w dacie transakcji pełnoprawnym właścicielem nieruchomości.

6. Zaskarżanie postanowień organów nadzoru budowlanego

Sprawa opisana w Rozdziale Ochrona praw majątkowych. Prawo budowlane.

7. Ustalanie wysokości emerytury mieszanej

Rzecznik skierował³⁰⁴ wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy ustalając wysokość emerytury na podstawie art. 183 w związku z art. 53 ustawy o emeryturze i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁰⁵ należy stosować przeliczniki za okresy pracy górniczej, o których mowa w art. 52 tej ustawy?”.

Omawiane zagadnienie prawne wyłoniło się z analizy orzecznictwa sądów okręgowych i apelacyjnych, dotyczącego problematyki ustalania wysokości emerytury mieszanej, o której mowa w art. 183 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w części ustalonej na podstawie art. 53 w związku z art. 52 ustawy emerytalnej regulującym zasady stosowania przeliczników za okresy pracy górniczej. W czternastu wyrokach zaprezentowano pogląd, że obliczenie części emerytury na podstawie art. 53 w związku z art. 183 ustawy emerytalnej następuje z uwzględnieniem przeliczników za okresy pracy górniczej. W dwunastu wyrokach zaprezentowano stanowisko przeciwne temu pogładowi.

³⁰⁴ III.7060.327.2015 z 22 lipca 2015 r., sygn. akt III UZP 11/15.

³⁰⁵ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 748).

Ostatecznie w siedmiu prawomocnych wyrokach zawarto pogląd, że obliczenie części emerytury na podstawie art. 53 w związku z art. 183 ustawy emerytalnej następuje z uwzględnieniem przeliczników za okresy pracy górniczej, a pogląd przeciwny w sześciu wyrokach prawomocnych.

W ocenie Rzecznika należałoby przychylić się do wykładni uwzględniającej przeliczniki za pracę górniczą przy ustalaniu emerytury mieszanej przy uwzględnieniu wykładni językowej oraz celowościowej. Regulacja zawarta w art. 183 ustawy emerytalnej ma zapewnić łagodne przejście ze starego systemu do nowego systemu emerytalnego. Emerytura mieszana w istocie łączy w odpowiedniej proporcji emeryturę ze starego i nowego systemu. Rzecznik podziela zatem pogląd, że odesłanie w art. 183 ustawy emerytalnej do sposobu obliczania emerytury na podstawie art. 53 należy rozumieć jako odesłanie do „starego” sposobu obliczania emerytury, co oznacza także stosowanie przeliczników wynikających z art. 52 ustawy emerytalnej. Celem ustawodawcy było zachowanie możliwości obliczenia określonej procentowo części emerytury na dotychczasowych zasadach, poprzez odwołanie do art. 53 oraz części na nowych zasadach.

Sąd Najwyższy podjął³⁰⁶ następującą uchwałę: „Przy obliczaniu wysokości emerytury na podstawie art. 183 w związku z art. 54 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stosuje się przeliczniki za okresy pracy górniczej, o których mowa w art. 52 tej ustawy.

Uchwała ma znaczenie przy rozpatrywaniu odwołań od decyzji organów rentowych ustalających wysokość emerytur ubezpieczonym, którzy w latach 2009-2014 osiągnęli wiek uprawniający do emerytury. Sąd Najwyższy podzielił stanowisko Rzecznika, że celem ustawodawcy było zachowanie możliwości obliczenia określonej procentowo części emerytury na dotychczasowych zasadach, a więc również przy wykorzystaniu wyższych, a więc korzystniejszych dla świadczeniobiorców przeliczników pracy górniczej. Chociaż wykładnia językowa art. 183 ustawy emerytalnej nie prowadzi do jednoznacznych rezultatów, to wzmocniona wykładnią celowościową pozwala na zajęcie stanowiska, że przepisy tego artykułu dotyczą obliczania wysokości emerytury dla tych ubezpieczonych, którzy

³⁰⁶ Uchwała z 18 listopada 2015 r., sygn. III UZP 11/15.

nabyliby prawo do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia w związku ze spełnieniem warunków stażowych, i którzy nie mogą tego prawa zrealizować z powodu zmiany systemu emerytalnego. Na wysokość przysługującej im emerytury składa się określony procent emerytury, jaka przysługiwałaby im w systemie zdefiniowanego świadczenia i określony procent emerytury przysługującej w systemie zdefiniowanej składki. Skoro zaś przepisy art. 183 ustawy emerytalnej dotyczą tych ubezpieczonych, którzy spełnili warunki uprawniające do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia, to nie budzi wątpliwości, że przy obliczaniu tego świadczenia uwzględnić należy również dotyczący ustalania wysokości emerytur w tym systemie art. 52 ustawy, przewidujący stosowanie określonych przeliczników pracy górniczej.

8. Zagadnienia z zakresu prawa pracy

A. Ochrona praw pracowniczych

1. Rozpatrzenie roszczeń pracownika tymczasowego

Rzecznik zgłosił³⁰⁷ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych Sądu Rejonowego w Gliwicach i przedstawił stanowisko, że art. 24 ustawy o zatrudnieniu pracowników tymczasowych³⁰⁸ w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa wyboru właściwego miejscowo sądu do rozpatrzenia roszczeń pracownika tymczasowego jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy regulacja właściwości miejscowej sądu zawarta jest w Kodeksie postępowania cywilnego. Powód może wybrać sąd miejsca zamieszkania, miejsca pobytu, ostatniego miejsca zamieszkania lub siedziby pozwanego, a więc sąd właściwości miejscowej ogólnej, bądź sąd, w której okręgu praca jest, była lub miała być wykonywana, bądź sąd, w którego okręgu znajduje się zakład pracy. Regulacja ta jest wyrazem ochronnej funkcji procesowego prawa pracy i służy przybliżeniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości poprzez ułatwienie dochodzenia roszczeń przez pracowników.

Kwestionowana regulacja ustawy o zatrudnieniu pracowników tymczasowych nie pozwala pracownikowi tymczasowemu na wybór sądu właściwego do ochrony jego praw pracowniczych. Ochrona ta może być realizowana wyłącznie przed sądem właściwym ze względu na siedzibę agencji pracy tymczasowej, co w wielu przypadkach może prowadzić, ze względu na utrudnienia w dostępie do sądu, do rezygnacji z dochodzenia należnych roszczeń. W opinii Rzecznika regulacja ta prowadzi także do naruszenia zasady równego traktowania pracowników w prawie do właściwego miejscowo sądu.

Sprawa oczekuje na wyznaczenie przez Trybunał Konstytucyjny terminu rozprawy.

³⁰⁷ III.7044.65.2015 z 5 października 2015 r., sygn. akt P 121/15.

³⁰⁸ Ustawa z 9 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 166, poz. 1608, z późn. zm.).

2. Ochrona osób sygnalizujących nieprawidłowości w interesie publicznym

Polska należy do nielicznej grupy państw europejskich, które nie mają jeszcze odrębnych regulacji dotyczących ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości w interesie publicznym, tzw. whistleblowers (sygnaliści, demaskatorzy). Problem niewystarczającej ochrony prawnej pracowników ujawniających określone informacje w interesie publicznym został poruszony przez Rzecznika już w 2009 r. w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który jednak nie podzielił przedstawionych argumentów. W ocenie Rzecznika ochrona sygnalistów nie powinna ograniczać się wyłącznie do osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy. Sytuacja na rynku pracy wskazuje na potrzebę objęcia taką ochroną również osób wykonujących pracę na podstawie umów prawa cywilnego, a także w ramach samozatrudnienia. Obecnie te grupy zatrudnionych nie mają nawet minimalnej ochrony przysługującej pracownikom. Zakres takiej ochrony powinien być szeroki i obejmować zarówno okres przed zawarciem umowy, jak i po zakończeniu zatrudnienia. Zgłaszanie nieprawidłowości przez pracowników wywołuje zwykle konflikt z pracodawcą (przełożonym), co w rezultacie prowadzi najczęściej do rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem lub bez wypowiedzenia. Obowiązująca regulacja prawna dotycząca zasad sygnalizowania nieprawidłowości oraz ochrony sygnalistów jest nie tylko rozproszona w różnych aktach prawnych, ale przede wszystkim mało skuteczna, zwłaszcza w przypadku ochrony przed działaniami odwetowymi. Niezbędne wydaje się także skorzystanie z doświadczeń zebranych przez instytucje i organizacje pozarządowe zajmujące się omawianą problematyką. Stąd Rzecznik zwrócił się³⁰⁹ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w przedstawionej kwestii.

Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź adresata na powyższe wystąpienie.

³⁰⁹ III.7040.104.2015 z 18 grudnia 2015 r.

B. Wypadek przy pracy

1. Definicja ustawowa wypadku przy pracy

Zgodnie z ustawą o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych³¹⁰ za wypadek przy pracy uznaje się „nagle zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną powodujące uraz lub śmierć, które nastąpiło w związku z pracą”. Zdarzenie, które nie spowodowało urazu często określane jest jako wydarzenie wypadkowe bezurazowe. Jak wskazuje doświadczenie życiowe takie zdarzenie, np. zatrucie oparami szkodliwych substancji, trudno zakwalifikować jako uraz, mimo że nastąpiło w pracy i spowodowało niezdolność pracownika do pracy. W takim przypadku, stosując się do definicji ustawowej, zdarzenie nie zostanie uznane za wypadek przy pracy, a tym samym poszkodowany pracownik nie otrzyma świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, które są korzystniejsze od świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Dopiero w postępowaniu odwoławczym, co znacznie wydłuża czas otrzymania należnych świadczeń, zdarzenie może zostać zakwalifikowane jako wypadek przy pracy. Rzecznik zwrócił się³¹¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o wskazanie, czy rozważana jest nowelizacja ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, idąca w kierunku rozszerzenia definicji wypadku przy pracy o element choroby jako jego następstwa.

Minister poinformował³¹², że problemy wskazane w wystąpieniu Rzecznika wymagają pogłębionej analizy na podstawie której będą mogły być ewentualnie formułowane dalsze wnioski, w tym o charakterze legislacyjnym. Jednocześnie stwierdził, że w 2016 r. planowany jest przegląd systemu ubezpieczeń społecznych, w ramach którego przedstawione zagadnienie będzie również omawiane.

Sprawa pozostaje w zakresie zainteresowań Rzecznika Praw Obywatelskich.

³¹⁰ Ustawa z 30 października 2002 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322, z późn. zm.).

³¹¹ III.7063.10.2015 z 21 lipca 2015 r.

³¹² Pismo z 10 listopada 2015 r.

C. Formy zatrudnienia

1. Ocena funkcjonowania ustawy o praktykach absolwenckich

Zgodnie z uzasadnieniem poselskiego projektu³¹³ ustawy o praktykach absolwenckich³¹⁴ miała ona przyczynić się do polepszenia sytuacji ludzi młodych na rynku pracy. Ustawa wprowadza szczególny typ umowy, do której przepisy Kodeksu pracy znajdują bardzo ograniczone zastosowanie. W toku konsultacji projektu zgłaszane były liczne zastrzeżenia. Zasadnicze obawy dotyczyły wykorzystywania możliwości nieodpłatnego odbywania praktyk przed zatrudnieniem absolwenta na podstawie umowy o pracę. Ustawodawca nie wprowadził gwarancji choćby okresowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę po odbytej praktyce. W tej sytuacji w celu zwiększenia szans na rynku pracy praktykanci zawierali kolejne umowy z nowym podmiotem. Działania takie byłyby niemożliwe w sytuacji zastosowania wobec praktykantów umowy na okres próbny, która mogłaby pełnić rolę umowy o praktykę. Zdaniem Rzecznika poziom ochrony absolwentów w zakresie gwarancji płacowych, prawa pracy i zabezpieczenia społecznego nie jest wystarczający. Zgodnie z założeniami ustawa miała być jednym ze środków służących poprawie sytuacji ludzi młodych na rynku pracy. Okres obowiązywania jej przepisów w pełni uprawnia do przeprowadzenia oceny, czy instytucja praktyk absolwenckich realizuje przyjęte założenia. Rzecznik zwrócił się³¹⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w kwestii oceny funkcjonowania ustawy o praktykach absolwenckich.

Minister przekazał wystąpienie Rzecznika Ministrowi Gospodarki informując³¹⁶, że ustawa o praktykach absolwenckich nie pozostaje we właściwości Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Prace nad projektem ustawy zostały zainicjowane przez Ministra Gospodarki, a następnie były kontynuowane przez posłów jako projekt poselski. Ponadto Minister Gospodarki został upoważniony przez Radę Ministrów do reprezentowania Rządu w sprawie projektu ustawy o praktykach absolwenckich w toku prac

³¹³ Druk nr 1701.

³¹⁴ Ustawa z 17 lipca 2009 r. (Dz.U. Nr 127, poz. 1052).

³¹⁵ III.7040.66.2015 z 29 lipca 2015 r.

³¹⁶ Pismo z 5 sierpnia 2015 r.

parlamentarnych.

Sprawa pozostaje w zakresie zainteresowań Rzecznika Praw Obywatelskich.

2. Zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych

W myśl Konstytucji praca znajduje się pod ochroną RP. Przepisy zobowiązują państwo do należytej ochrony wszelkiej pracy i nadzoru nad warunkami jej wykonywania. Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów w sprawie potrzeby wprowadzenia mechanizmów ochrony wykonywania zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych i rozszerzenia kompetencji inspekcji pracy w zakresie nadzoru i kontroli nad wykonywaniem takiego zatrudnienia. W wystąpieniu zwrócił uwagę na dużą skalę zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych na polskim rynku pracy. Zjawisko to stanowi reakcję na zmienne zapotrzebowanie na pracę i wyższe koszty zatrudnienia pracowniczego. Przybiera ono formę wykonywania pracy zarobkowej nie tylko poprzez zawieranie umów zlecenia czy umów o dzieło, ale także poprzez samozatrudnienie, co najczęściej oznacza zlecenie przez pracodawcę wykonywania wydzielonych zadań zewnętrznym wykonawcom, będącym osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą. Takimi przedsiębiorcami są często byli pracownicy zatrudnieni w ramach outsourcingu z uwagi na potrzebę obniżenia kosztów pracy. Rzecznik zwrócił się³¹⁷ do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie stanowiska w sprawie.

15 stycznia 2016 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przedstawiło projekt ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Projekt ma na celu uzyskanie pozytywnej zmiany na rynku pracy poprzez przeciwdziałanie nadużywaniu umów cywilnoprawnych oraz wprowadzenie ochrony osób otrzymujących wynagrodzenie na najniższym poziomie.

Rzecznik akceptuje kierunek przyjętych w projekcie rozwiązań.

³¹⁷ III.7041.33.2014 z 14 października 2015 r.

D. Czas pracy

1. Rekompensata za pracę w godzinach nadliczbowych

Rzecznik skierował³¹⁸ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej przepisów Kodeksu pracy oraz innych pragmatyk pracowniczych, które nie przewidują prawa pracowników do zwiększonego wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego poza normalnymi godzinami pracy. Ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Społeczna zobowiązuje do uznania prawa pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych. Organ kontrolny Rady Europy, Komitet Niezależnych Ekspertów, uznał, że rekompensatą za pracę w godzinach nadliczbowych zamiast zwiększonego wynagrodzenia może być czas wolny, ale również jego wymiar powinien być wyższy od liczby przepracowanych godzin nadliczbowych. Komitet uznał za zgodne z Europejską Kartą Społeczną pozbawienie prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zajmujących stanowiska kierownicze oraz wysokich funkcjonariuszy publicznych. Rzecznik od 2009 roku kierował do organów rządowych wnioski dotyczące potrzeby zmiany niektórych przepisów pragmatyk pracowniczych w celu doprowadzenia do pełnej zgodności ich brzmienia z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej. Działania te nie przyniosły jednak żadnych efektów, dlatego Rzecznik zdecydował się przedstawić sprawę do rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny. Sprawa oczekuje na wyznaczenie przez Trybunał terminu rozprawy.

³¹⁸ III.7040.73.2014 z 3 sierpnia 2015 r., sygn. akt K 20/15.

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

1. Nierówny dostęp do stanowiska referendarza sądowego

W sprawie dotyczącej nierównego traktowania osób niebędącymi absolwentami Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (dalej: KSSiP) w zakresie dostępu do stanowiska referendarza sądowego zostało skierowane wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, w którym Rzecznik podniósł³¹⁹, że przyznanie absolwentom aplikacji sędziowskiej prowadzonej przez KSSiP pierwszeństwa w zatrudnieniu na stanowisku referendarza sądowego spowodowało, że inne osoby, w tym absolwenci dotychczasowej aplikacji sądowej lub referendarskiej, zostali pozbawieni możliwości skutecznego ubiegania się o wolne stanowiska referendarskie (analogiczne uwagi odnieść należy również do stanowisk asystenckich). W ocenie Rzecznika, z uwagi na występujący deficyt wolnych stanowisk referendarskich w wymiarze sprawiedliwości przyjęte rozwiązania eliminowały realną szanse absolwentów dotychczasowej aplikacji sądowej lub referendarskiej na zatrudnienie na stanowisku asystenta sędziego lub referendarza sądowego. W konsekwencji prowadziły one do naruszenia prawa dostępu obywateli do służby publicznej na jednakowych zasadach.

W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany³²⁰ przez Ministra Sprawiedliwości, że z inicjatywy Senatu RP trwały prace legislacyjne zmieniające zasady odbywania aplikacji sędziowskiej. W dniu 20 lutego 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw³²¹, która m.in. zmieniła zasady szkolenia wstępnego przez likwidację aplikacji ogólnej i wydłużenie okresu aplikacji sędziowskiej do 36 miesięcy oraz zlikwidowała przywileje absolwentów aplikacji sędziowskiej polegające na pierwszeństwie zatrudnienia ich na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego bez konieczności udziału w procedurze konkursowej. W przypadku aplikantów aplikacji sędziowskiej zniesiona została gwarancja zatrudnienia

³¹⁹ VII.603.10.2014 z 19 lutego 2015 r.

³²⁰ Pismo z 20 marca 2015 r.

³²¹ Druk senacki nr 835.

na stanowisku referendarza sądowego (jest to następstwo likwidacji stażu), a ich zatrudnienie na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego jest zależne od podaży etatów w sądach, i to tak etatów asystenckich, jak i referendarskich. Wskazane zmiany zgodne są z postulatami zawartymi w piśmie Rzecznika. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw została podpisana przez Prezydenta w dniu 27 kwietnia 2015 r. Ustawa ta weszła w życie 10 lipca 2015 r. Mając na względzie powyższe, sprawę niniejszą uznać należy za pozytywnie zakończoną.

2. Stwierdzenie przerwy w wykonywaniu zawodu lekarza

W toku rozpatrywania indywidualnej sprawy dotyczącej stwierdzenia przerwy w wykonywaniu zawodu lekarza ujawnił się problem natury generalnej dotyczący braku w obowiązujących przepisach przejrzystej procedury i formy stwierdzenia przerwy w wykonywaniu zawodu lekarza oraz stosownej drogi odwoławczej od rozstrzygnięcia wydanego w tej sprawie przez okręgową radę lekarską. Problem, jakie działania uważa się za wykonywanie lub niewykonywanie zawodu lekarza, i na podstawie jakiej procedury następuje stwierdzenie przerwy w wykonywaniu zawodu oraz kiedy okres niewykonywania zawodu ulega przerwaniu, powinien stać się przedmiotem regulacji ustawowej. Sprawa zbyt daleko wkracza w uprawnienia lekarzy, aby mogła być uregulowana przez samorząd zawodowy. Rzecznik zwrócił się³²² do Ministra Zdrowia o podjęcie działań w celu uregulowania przedstawionego problemu zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie standardami konstytucyjnymi.

Minister wyjaśnił³²³, że obowiązek informowania właściwej okręgowej rady lekarskiej o rozpoczęciu przerwy w wykonywaniu zawodu oraz zamiarze podjęcia wykonywania zawodu po dłuższym niż 5 lat okresie jego niewykonywania, spoczywa na lekarzu. Zdaniem Ministra obowiązujące przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry³²⁴ w sposób

³²² V.7014.2.2015 z 12 lutego 2015 r.

³²³ Pismo z 12 marca 2015 r.

³²⁴ Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 277. poz. 1634).

wystarczająco precyzyjny definiują wykonywanie zawodu lekarza i lekarza denty, w tym z punktu widzenia unormowań dotyczących przerwy w wykonywaniu zawodu. Jednocześnie Minister poinformował, że Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej wskazał, że samorząd lekarski dostrzega sygnalizowane przez Rzecznika niedoskonałości obowiązującej ustawy o zawodach lekarza i lekarza denty, która w sposób skrótowy i niekompletny reguluje kwestie związane ze stwierdzeniem przerwy w wykonywaniu zawodu lekarza i lekarza denty. Ze względu na wątpliwości interpretacyjne związane ze stosowaniem powyższej ustawy oraz potrzebę ujednoczenia działania okręgowych rad lekarskich w tym zakresie, Naczelna Rada Lekarska wydała stanowisko w sprawie interpretacji przepisów w zakresie ustalania pięcioletniego okresu niewykonywania zawodu lekarza i lekarza denty. Zdaniem Prezesa NRL przyczyniło się to do usprawnienia procedury kierowania na przeszkolenie w związku z przerwą w wykonywaniu zawodu.

3. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu prowadzonych przez okręgowe izby lekarsko-weterynaryjne rejestrów podmiotów leczniczych dla zwierząt

Rzecznik poruszył w wystąpieniu problem nieprawidłowości w funkcjonowaniu rejestrów podmiotów leczniczych dla zwierząt, prowadzonych przez okręgowe izby lekarsko-weterynaryjne. Zgodnie z przepisami ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt³²⁵, jednym z elementów wniosku o wpis do rejestru jest wskazanie osoby kierownika zakładu leczniczego. Na kierowniku podmiotu leczniczego dla zwierząt spoczywają takie obowiązki, jak zapewnienie właściwego prowadzenia dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej czy zawiadomienie odpowiednich służb o podejrzeniu wystąpienia choroby zakaźnej. Osoba pełniąca taką funkcję odpowiada również za właściwy obrót produktami leczniczymi dla zwierząt. Nieprzestrzeganie obowiązków prowadzić może natomiast do odpowiedzialności karnej na podstawie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych oraz Prawa farmaceutycznego. Tymczasem, jak wskazują skargi kierowane do Rzecznika, zdarza się, że

³²⁵ Ustawa z 18 grudnia 2003 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 11, poz. 95, z późn. zm.).

właściciele podmiotów leczniczych dla zwierząt, wnioskując o wpis do rejestru zakładów leczniczych dla zwierząt, wskazują jako kierownika zakładu zatrudnionego tam lekarza weterynarii, który nie przyjął funkcji kierowniczej. Wniosek o wpis do rejestru nie jest weryfikowany przez właściwą okręgową izbę lekarsko-weterynaryjną. Brak weryfikacji tego, czy osoby wskazane jako kierownik zakładu leczniczego dla zwierząt rzeczywiście pełnią taką funkcję narażać może te osoby na ryzyko poniesienia odpowiedzialności, w tym karnej, za wystąpienie ewentualnych nieprawidłowości w zakładzie leczniczym. Co istotne, zainteresowanym lekarzom nie przysługują prawa strony w postępowaniu o wpis w rejestrze. Uchwała okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej nie jest im doręczana, a nawet jeśli uzyskali o niej informację, to nie są legitymowani do jej zaskarżenia. Rzecznik zwrócił się³²⁶ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister zapewnił³²⁷, że podejmie prace mające na celu określenie przyczyn powstawania opisanych w wystąpieniu Rzecznika nieprawidłowości w funkcjonowaniu zakładów leczniczych dla zwierząt oraz zakresu i kierunku ewentualnych zmian legislacyjnych.

4. Uprawnienia inspektora kontroli skarbowej

Rzecznik zasygnalizował w wystąpieniu problem dotyczący uprawnień inspektora kontroli skarbowej, po wejściu w życie ustawy o finansach publicznych³²⁸. Ustawa ta, określając kwalifikacje zawodowe konieczne do wykonywania zawodu audytora wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych, nie wymienia wśród nich ukończenia aplikacji kontrolerskiej i złożenia egzaminu kontrolerskiego lub złożenia egzaminu kwalifikacyjnego na stanowisko inspektora kontroli skarbowej. Wymagania te były określone w poprzednio obowiązującej ustawie z 2005 r. Ustawodawca ustalił dwuletni okres przejściowy, do dnia 31 grudnia 2011 r., w jakim osoby te mogą być audytorami wewnętrznymi na podstawie uprawnień przyznanych im przez

³²⁶ V.7200.4.2015 z 20 lutego 2015 r.

³²⁷ Pismo z 23 marca 2015 r.

³²⁸ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.).

ustawę o finansach publicznych z 2005 r. i nie przerywając działalności zawodowej uzupełnić kwalifikacje zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie z 2009 r. W ocenie Rzecznika sytuacja dotycząca inspektorów kontroli skarbowej oraz kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli może stać w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych. Zmiana ustawodawcza, która odbiera pewnej grupie osób uprawnienia zawodowe w przypadku, gdy ustawodawca nie wykazał merytorycznego uzasadnienia, może naruszać konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego. Wprowadzona zmiana została bardzo lakonicznie uzasadniona w projekcie ustawy o finansach publicznych. Nie wskazano bowiem, jakie braki w przygotowaniu i doświadczeniu zawodowym inspektorów kontroli skarbowej i kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli uniemożliwiają im pełnienie funkcji audytorów wewnętrznych po 31 grudnia 2011 r. Rzecznik zwrócił się³²⁹ do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister wyjaśnił³³⁰, że pojęcie audytu wewnętrznego zostało wprowadzone po raz pierwszy do polskiego systemu finansów publicznych na mocy ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej³³¹. W ustawie określono m.in. zakres przedmiotowy i podmiotowy audytu wewnętrznego oraz wymogi, jakie musiała spełniać osoba zamierzająca realizować zadania na stanowisku audytora wewnętrznego. Zmiany wymogów dla osób realizujących zadania w zakresie audytu wewnętrznego zawierały kolejno ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³³² oraz ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw³³³. Obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują, że audytorem wewnętrznym może być osoba, która podobnie jak w poprzednich regulacjach, spełnia wymogi dotyczące obywatelstwa, niekaralności,

³²⁹ VII.711.4.2014 z 20 lutego 2015 r.

³³⁰ Pismo z 14 kwietnia 2015 r.

³³¹ Ustawa z 21 lipca 2001 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 1116).

³³² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn.zm.

³³³ Dz. U. Nr 249, poz. 1832.

korzystania z praw publicznych i wykształcenia oraz posiada określone kwalifikacje do przeprowadzania audytu wewnętrznego: jeden z międzynarodowych certyfikatów lub złożyła w latach 2003-2006 z wynikiem pozytywnym egzamin na audytora wewnętrznego przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Ministra Finansów lub posiada uprawnienia biegłego rewidenta lub dwuletnią praktykę w zakresie audytu wewnętrznego i legitymuje się dyplomem ukończenia studiów podyplomowych w zakresie audytu wewnętrznego. Zmiana tych wymogów została odsunięta w czasie o dwa lata, tj. do dnia 31 grudnia 2011 r. Okres przejściowy umożliwił wypełnienie warunków wymaganych nową ustawą.

5. Przepisy dotyczące biegłych rewidentów

W nawiązaniu do wcześniejszej³³⁴ korespondencji Rzecznik zwrócił się³³⁵ do Ministra Finansów o poinformowanie, czy rozważana jest nowelizacja ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym³³⁶, tak aby wykładnia przepisów dotyczących pozbawienia biegłego rewidenta możliwości wykonywania zawodu nie budziła w praktyce dalszych wątpliwości interpretacyjnych. Rzecznik poprosił również o udzielenie informacji, czy zagadnienia dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej biegłych rewidentów oraz przesłanki posiadania przez biegłych rewidentów nieskazitelnego charakteru zostały poddane analizie w trakcie prac nad zmianą ustawy o biegłych rewidentach związanych z wydaniem dyrektywy³³⁷ Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/43/WE w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego³³⁸, uchylające decyzję Komisji

³³⁴ Informacja RPO za 2014 r., str. 115–118.

³³⁵ VII.561.15.2014 z 13 lutego 2015 r.

³³⁶ Ustawa z 7 maja 2009 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 77, poz. 649, z późn. zm.).

³³⁷ Dyrektywa 2014/56/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r.

³³⁸ Rozporządzenie nr 537/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r.

2005/909/WE.

Minister Finansów poinformował³³⁹, że państwa członkowskie są zobowiązane do implementacji nowych przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu audytu do dnia 17 czerwca 2016 r. Wdrożenie tych aktów będzie wiązało się z koniecznością dokonania kompleksowych zmian w ustawie o biegłych rewidentach również w zakresie regulacji dotyczących postępowań dyscyplinarnych. Obecnie trwające prace mają na celu wybór najwłaściwszych z możliwych do przyjęcia rozwiązań, które pozwolą na efektywną i skuteczną realizację zakładanych celów. Jednocześnie Minister Finansów zapewnił, że w dalszej części procesu legislacyjnego po opracowaniu projektu ustawy zawierającej zmiany do ustawy o biegłych rewidentach, ewentualnie nowej ustawy, będą przeprowadzone konsultacje publiczne, w których uwzględniony zostanie również Rzecznik Praw Obywatelskich.

6. Przypadki nieuznawania przez kierowników urzędów stanu cywilnego dokumentów przetłumaczonych przez zagranicznych tłumaczy przysięgłych

Rzecznik otrzymywał informacje o nieuznawaniu przez niektórych kierowników urzędów stanu cywilnego tłumaczeń z języka obcego na język polski dokonanych przez tłumaczy przysięgłych, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe poza granicami Polski. Część kierowników urzędów stanu cywilnego akceptowała tłumaczenia z języka obcego na język polski sporządzone przez zagranicznych tłumaczy przysięgłych, a część odmawiała zgody na ich uwzględnienie. W ocenie Rzecznika prowadziło to do podważenia zasady zaufania obywateli do demokratycznego państwa prawa. Rzecznik zwrócił się³⁴⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych o poinformowanie o zajętych w sprawie stanowisku oraz ewentualnych działaniach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które mają na celu zmianę opisanego stanu rzeczy.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił³⁴¹, że nowe Prawo o aktach stanu

³³⁹ Pismo z 16 marca 2015 r.

³⁴⁰ VII.534.14.2014 z 20 lutego 2015 r.

³⁴¹ Pismo z 17 marca 2015 r.

cywilnego³⁴² w sposób kompleksowy uregulowało kwestie dokonywania tłumaczenia dokumentów sporządzanych w języku obcym oraz udziału tłumaczy przy czynnościach z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Na podstawie nowych przepisów, dokumenty wystawione w języku obcym, składane kierownikowi Urzędu Stanu Cywilnego w związku z rejestracją stanu cywilnego, będą przedkładane wraz z urzędowym tłumaczeniem na język polski, dokonywanym przez tłumacza przysięgłego lub konsula. Ustawodawca doprecyzował, że chodzi tu o tłumacza przysięgłego wpisanego na listę prowadzoną przez Ministra Sprawiedliwości. Dla zachowania zgodności z prawem wspólnotowym ustawa przewiduje możliwość uznawania tłumaczeń wykonywanych przez tłumaczy przysięgłych uprawnionych w którymkolwiek z państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Przyjęte rozwiązania powinny wyeliminować problemy z uznawaniem tłumaczeń zagranicznych dokumentów w zakresie procedowania spraw obszaru rejestracji stanu cywilnego.

Sprawę uznać należy za pozytywnie zakończoną.

7. Wymagania kwalifikacyjne dla pracowników samorządowych

Warunki zatrudniania pracowników samorządowych określone w ustawie o pracownikach samorządowych³⁴³ są różne w zależności od podstawy nawiązania stosunku pracy, a dodatkowo jeśli chodzi o pracowników umownych, także od stanowiska. Minimalne wymagania kwalifikacyjne do zatrudnienia na danym stanowisku zostały określone w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Ustawa jedynie w stosunku do pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych wprowadza wymóg posiadania co najmniej trzyletniego stażu pracy lub wykonywania przez co najmniej trzy lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku. W ocenie Rzecznika przyjęcie takiego rozwiązania jest

³⁴² Ustawa z 28 listopada 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1741).

³⁴³ Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1202).

niezrozumiałe. To nie podstawa nawiązania stosunku pracy powinna mieć związek z kwalifikacjami kandydata na pracownika, lecz stanowisko, z którym wiążą się określone obowiązki do wykonania, wykształcenie i nabyte umiejętności zawodowe. Przyjęte rozwiązanie powoduje nierówne traktowanie pracowników samorządowych, ponieważ zasada uwzględniania wykonywania działalności gospodarczej przy ustalaniu kwalifikacji zawodowych odnosi się tylko do pracowników zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Regulacja ta narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. W ocenie Rzecznika zachodzi konieczność wprowadzenia zmian w ustawie o pracownikach samorządowych, polegających na uwzględnieniu przy określaniu wymagań kwalifikacyjnych okresów pracy w formach pozapracowniczych, w szczególności okresów prowadzenia działalności gospodarczej, przy czym zasada ta powinna mieć zastosowanie wobec wszystkich kandydatów do pracy, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy. Rzecznik zwrócił się³⁴⁴ do Ministra Administracji i Cyfryzacji o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu doprowadzenie do zgodności przepisów ustawy o pracownikach samorządowych z Konstytucją.

Minister wyjaśnił³⁴⁵, że intencją ustawodawcy było umożliwienie administracji samorządowej pozyskania wysoko wykwalifikowanej kadry, mającej doświadczenie w biznesie, które mogłoby zostać wykorzystane w zarządzaniu strukturami funkcjonującymi w administracji samorządowej. Dopuszczenie przez ustawodawcę uwzględniania, przy ustalaniu kwalifikacji zawodowych osób aplikujących na kierownicze stanowiska urzędnicze, stażu pracy lub okresów wykonywania działalności gospodarczej realizuje założenie umożliwienia pracodawcom samorządowym zasilenia struktur administracji samorządowej kadrami kierowniczą o wysokich kwalifikacjach i doświadczeniu menedżerskim lub biznesowym. Kierownicze stanowiska urzędnicze funkcjonujące w administracji samorządowej stanowią grupę stanowisk, względem której ustawodawca ukształtował jednorodne kryteria zatrudnienia czy też obowiązków i uprawnień nie różnicując jej wewnątrz.

³⁴⁴ III.7040.27.2015 z 22 kwietnia 2015 r.

³⁴⁵ Pismo z 8 maja 2015 r.

Trudno zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, że rozwiązanie przyjęte w ustawie o pracownikach samorządowych koliduje z konstytucyjną zasadą równości.

Rzecznik analizuje możliwość zakwestionowania powyższej regulacji prawnej pod kątem jednakowego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji).

8. Określenie kwalifikacji wymaganych od kandydatów na stanowiska dyrektorów instytucji kultury

Podczas badania sprawy indywidualnej Rzecznik zauważył, że kwalifikacje wymagane od kandydatów na stanowiska dyrektorów instytucji kultury powinny być określone w akcie powszechnie obowiązującym, a więc w ustawie lub rozporządzeniu, na podstawie upoważnienia ustawowego. Tymczasem rozporządzenie Ministra Kultury w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury³⁴⁶, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³⁴⁷ przewiduje, że kwalifikacje wymagane od kandydatów określą organizatorzy konkursu w ogłoszeniu o konkursie. Może to prowadzić do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji kandydatów ubiegających się o pracę na takich samych bądź porównywalnych stanowiskach pracy, powodując tym samym naruszenie postanowień Konstytucji, które gwarantują obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Rzecznik zwrócił się³⁴⁸ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu zmianę istniejącego stanu prawnego w omawianym zakresie.

Minister wyjaśnił³⁴⁹, że obowiązujące zasady naboru dyrektorów instytucji kultury, przewidujące m.in. konkurs wyłaniający kandydata, jak i

³⁴⁶ Rozporządzenie z 30 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 154, poz. 1629).

³⁴⁷ Ustawa z 25 października 1991 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 406, z późn. zm.).

³⁴⁸ III.603.7.2015 z 6 maja 2015 r.

³⁴⁹ Pismo z 28 maja 2015 r.

określony tryb przeprowadzania konkursu, nie wydają się procedurą nieprzejrzywą czy niejawną. Procedura konkursowa przeprowadzana jest przez specjalnie powoływaną komisję, której działania są transparentne (jej uchwały, jak i protokoły są jawne), istnieją prawne mechanizmy zabezpieczające bezstronność działania komisji, a ogłoszenia organizatora dotyczące konkursu podlegają szerokiemu rozpowszechnieniu. Obowiązujące brzmienie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje podstaw do zmiany zakresu regulacji rozporządzenia i objęcia nią kwalifikacji wymaganych od kandydatów na dyrektorów. Taka inicjatywa wykraczałaby poza zakres obowiązującego upoważnienia ustawowego. Nawet gdyby rozważać ewentualne zmiany legislacyjne w sugerowanym zakresie, to w ocenie Ministerstwa nie powinno się ich wprowadzać jako materii aktu wykonawczego, gdyż takie podustawowe unormowania wymogów mogłyby budzić zastrzeżenia natury konstytucyjnej, a uregulować odpowiednie wymogi bezpośrednio w ustawie. Regulacja ustawowa musiałaby określać wymogi w sposób bardzo ogólny, tak aby mogły być wspólne dla wszystkich instytucji kultury.

Sprawa pozostaje w zakresie zainteresowań Rzecznika.

9. Warunki i tryb wydawania certyfikatu instalatora odnawialnych źródeł energii

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca odmowy wydania certyfikatu instalatora odnawialnych źródeł energii. Skarżącemu odmówiono wydania takiego certyfikatu, ponieważ posiadany przez niego dyplom ukończenia studiów wyższych nie został wydany na podstawie Prawa o szkolnictwie wyższym³⁵⁰. Sprawa ta była załatwiana na podstawie Prawa energetycznego³⁵¹, jednak przedstawiony przez skarżącego problem pozostaje aktualny także pod rządami ustawy o odnawialnych źródłach energii³⁵². Zgodnie z przepisami tej ustawy certyfikat instalatora odnawialnych źródeł energii może być wydany jedynie osobie legitymującej się dyplomem ukończenia studiów wyższych wydanym na podstawie Prawa o szkolnictwie

³⁵⁰ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 572, z późn. zm.).

³⁵¹ Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1059, z późn. zm.).

³⁵² Ustawa z 20 lutego 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 478).

wyższym. Osoba, która otrzymała dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności wymienionej w ustawie o odnawialnych źródłach energii, lecz przed wejściem w życie Prawa o szkolnictwie wyższym, nie może otrzymać certyfikatu. Opisany stan prawny budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Kwestionowany przepis ustawy o odnawialnych źródłach energii dyskryminuje w zakresie realizacji wolności wyboru i wykonywania zawodu osoby, które posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie instalacji odnawialnego źródła energii albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, ciepłych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych tylko z tego powodu, że ich dyplom został wydany przed wejściem w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Skoro kryterium różnicowania jest data wydania dyplomu, a nie posiadane kwalifikacje do wykonywania zawodu, to wprowadzone różnicowanie ma charakter dowolny i stanowi niedopuszczalną dyskryminację w życiu gospodarczym. Rzecznik zwrócił się³⁵³ do Ministra Gospodarki o zajęcie stanowiska w sprawie i ewentualne podjęcie czynności w celu usunięcia sygnalizowanej niekonstytucyjności przepisu ustawy o odnawialnych źródłach energii.

Minister poinformował³⁵⁴, że ustawodawca w sposób zamierzony i celowy poczynił rozróżnienie w zakresie wymogów stawianych instalatorom co do posiadanego dyplomu ukończenia szkół wyższych, wykluczając osoby, które uzyskały dyplomy studiów wyższych wydawanych przed wejściem w życie Prawa o szkolnictwie wyższym, czyli przed dniem 1 września 2005 r. Minister podkreślił, że przepisy ustawy o odnawialnych źródłach energii nie tworzą nowego zawodu, tylko stwarzają możliwość uzyskania dodatkowych kwalifikacji (kompetencji) przez osoby funkcjonujące na rynku zawodowym. Ustawa nie zamyka dostępu do możliwości uzyskania certyfikatu instalatorom odnawialnych źródeł energii. Każdy może uzyskać dodatkowe kwalifikacje spełniając warunki wynikające z tej ustawy, tzn. po odbyciu stosownych szkoleń i zdaniu egzaminu przed Komisją egzaminacyjną.

³⁵³ V.711.4.2015 z 15 maja 2015 r.

³⁵⁴ Pismo z 21 maja 2015 r.

Ponieważ wystąpienie do Ministra Gospodarki nie przyniosło oczekiwanego rezultatu w postaci podjęcia prac nad zmianą kwestionowanego przepisu Rzecznik skierował³⁵⁵ w tej sprawie wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o odnawialnych źródłach energii.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym.

10. Warunki wpisu na listy doradców rolnych

Analiza nowej ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020³⁵⁶ prowadzi do wniosku, że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wzięło pod uwagę sugestie Rzecznika przy tworzeniu nowych rozwiązań prawnych. Kwestie związane z wpisem na listy doradców rolnych, doradców rolnośrodowiskowych, ekspertów przyrodniczych oraz doradców leśnych zostały bowiem uregulowane na poziomie ustawy, co odpowiada standardom konstytucyjnym. Wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy może być ograniczana tylko za pomocą ustawy. Jednym z wymogów, jakie trzeba spełnić, aby zostać wpisanym na listę doradców rolnych jest wymóg niekaralności osoby ubiegającej się o wpis. Starając się o wpis na listę doradców rolnych nie można być skazanym prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Wątpliwości Rzecznika co do wprowadzonych wymogów nie wiążą się z samym wymogiem niekaralności, tylko z przyjęciem tak szerokiego zakresu niekaralności. Uzależnianie wpisu na listę doradców rolnych od wykazania braku skazania za każde umyślne przestępstwo, w tym nie związane z charakterem wykonywanego zawodu, wydaje się rozwiązaniem zbyt daleko idącym. Wątpliwości dotyczą także przepisu ustawy, zgodnie z którym skreśla się z listy osobę wpisaną na listę na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów m. in. gdy zostanie skazana

³⁵⁵ V.711.4.2015 z 6 lipca 2015 r., sygn. akt K 16/15.

³⁵⁶ Ustawa z 20 lutego 2015 r. (Dz.U. poz. 349).

prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Kwestia niekaralności jest nie tylko wymogiem wpisu na listy doradców rolnych, ale skazanie za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe staje się podstawą do wykreślenia z list doradców rolnych. Konstytucyjne prawa i wolności nie mają charakteru absolutnego, jednak istotny jest tryb wprowadzenia danego ograniczenia oraz zasadność jego przyjęcia. Rzecznik zwrócił się³⁵⁷ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie, w związku z czym wystosował³⁵⁸ kolejne pismo, w którym ponownie zwrócił się o przedstawienie odpowiedzi na wystąpienie z 29 lipca 2015 r.

11. Uprawnienia lekarzy posiadających specjalizację w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii

Rzecznik zgłosił³⁵⁹ udział w postępowaniu toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Zarządu Krajowego Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy dotyczącego niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania medycznego w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii dla podmiotów wykonujących działalność leczniczą³⁶⁰.

Kwestionowane przepisy rozporządzenia wprowadzają zróżnicowanie uprawnień lekarzy posiadających specjalizację w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii, w zależności od stopnia specjalizacji. Zdaniem autorów wniosku przepisy te naruszają zasadę ochrony praw nabytych, a ponadto są niezgodne z przepisami ustawy o działalności leczniczej³⁶¹ i Konstytucją ze względu na przekroczenie zakresu delegacji ustawowej. W piśmie procesowym Rzecznik przychylił się³⁶² do przedstawionych zarzutów.

Przepisy rozporządzenia będące przedmiotem wniosku w znaczący sposób ograniczyły dotychczasowe uprawnienie lekarzy posiadających

³⁵⁷ VII.711.3.2015 z 29 lipca 2015 r.

³⁵⁸ VII.711.3.2015 z 7 stycznia 2016 r.

³⁵⁹ V.7014.65.2015 z 17 listopada 2015 r., sygn. akt U 5/15.

³⁶⁰ Rozporządzenie z 20 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2013 r., poz., poz. 15).

³⁶¹ Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 618, z późn. zm.).

³⁶² Pismo z 14 grudnia 2015 r.

specjalizację I stopnia w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii. Minister Zdrowia nie wskazał przy tym szczegółowego uzasadnienia oraz skutków wprowadzenia takiej regulacji dla lekarzy anestezjologów, szpitali oraz pacjentów. Z konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych wynika zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych jednostki. U podstaw poszanowania praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Uprawnienia, jakie nabyli lekarze uzyskując specjalizację I stopnia w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii, mieszczą się w kategorii praw nabytych, chronionych konstytucyjnie. Ograniczenie dotychczasowych uprawnień tej grupy lekarzy nastąpiło na mocy rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy o działalności leczniczej. Przepisy rozporządzenia zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, które nie zawiera umocowania do uregulowania uprawnień omawianej grupy lekarzy. Ponadto omawiana problematyka stanowi materię ustawową, która nie może zostać uregulowana wyłącznie na poziomie aktu podustawowego. W demokratycznym państwie prawnym ingerencja w wolności i prawa człowieka i obywatela musi mieć konstytucyjną legitymację i formę ustawy.

Sprawa oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym.

10. Zabezpieczenie społeczne

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

1. Zasady ustalania wysokości emerytury osób objętych tzw. starym systemem emerytalnym

Do Rzecznika wpływały skargi od ubezpieczonych objętych tzw. starym systemem emerytalnym, w których podnoszony był zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości przy ustalaniu emerytury w związku ze zróżnicowaniem zasad traktowania przypadających przed 1 stycznia 1999 r. okresów opieki nad dzieckiem wymienionych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁶³. Ustawą z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁶⁴ dodano przepis, zgodnie z którym przy ustalaniu kapitału początkowego okresy opieki nad dzieckiem będą uwzględniane jako okresy składkowe, czyli liczone po 1,3% podstawy wymiaru kapitału początkowego. Takiego rozwiązania nie przewidziano wobec ubezpieczonych objętych starym systemem emerytalnym, których wysokość emerytury ustalana jest na dotychczasowych zasadach. W tym przypadku okresy opieki nad dzieckiem będą uwzględniane jako okresy nieskładkowe, liczone po 0,7% podstawy wymiaru emerytury. W ocenie skarżących okres sprawowania opieki nad dzieckiem powinien być traktowany w jednakowy sposób w starym i nowym systemie emerytalnym, ponieważ dotyczy okresu podlegania ubezpieczeniu społecznemu sprzed reformy emerytalnej. Dla osób objętych nowym systemem emerytalnym okresy opieki nad dzieckiem przypadające przed 1999 r. traktowane są preferencyjnie. Niezbędna jest zatem ocena, czy w świetle konstytucyjnych zasad zaufania do państwa i prawa oraz równości zasady zaliczania okresów opieki nad dziećmi przypadających przed dniem 1 stycznia 1999 r. nie powinny być jednolite zarówno dla osób objętych starym, jak i nowym systemem emerytalnym. Rzecznik zwrócił się³⁶⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

³⁶³ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 748, z późn. zm.).

³⁶⁴ Ustawa z 5 marca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 552).

³⁶⁵ III.7060.322.2015 z 26 maja 2015 r.

Minister wyjaśnił³⁶⁶, że przepis art. 174 ust. 2a ustawy emerytalnej nie zmienił kwalifikacji okresu niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem w wieku do 4 lat oraz z powodu opieki nad dzieckiem, na które przysługuje zasiłek pielęgnacyjny. Dla potrzeb ustalania kapitału początkowego są one nadal okresami nieskładkowymi, tyle że są uwzględniane w pełnym rozmiarze przypadającym do dnia 31 grudnia 1998 r. oraz po 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok. Zmiana zasad uwzględniania omawianych okresów w kapitale początkowym nie powoduje zatem wydłużenia długości okresów składkowych, od której zależy 1/3 zaliczanych okresów nieskładkowych. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej, wprowadzenie do ustawy emerytalnej przepisu art. 174 ust. 2a miało służyć realizacji zasady równego traktowania ubezpieczonych w obrębie nowego systemu emerytalnego.

Rzecznik rozważa możliwość dalszych działań w sprawie.

2. Zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców

Zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców budziły liczne wątpliwości. Były także przedmiotem skarg kierowanych do Biura RPO. Z tego powodu Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej³⁶⁷. W dniu 28 października 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody niższe niż przeciętne wynagrodzenie miesięczne, o którym mowa w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Termin utraty mocy obowiązującej przepisu rozporządzenia w zaskarżonym zakresie został odroczone o dwanaście miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. W ocenie

³⁶⁶ Pismo z 10 lipca 2015 r.

³⁶⁷ SK 9/14.

Rzecznika brak jest jednak uzasadnienia do utrzymywania w systemie prawnym niekonstytucyjnej regulacji ponad okres niezbędny do przygotowania odpowiednich zmian przepisów. Z tego względu Rzecznik zwrócił się³⁶⁸ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o podjęcie stosownych działań legislacyjnych.

Minister poinformował³⁶⁹ o trwających w resorcie analizach formuły i kierunku zmiany przepisu rozporządzenia w zakresie zakwestionowanym przez Trybunał Konstytucyjny. Okres dostosowawczy pozostawiony prawodawcy na korektę brzmienia przepisu zakończy się na początku listopada 2016 r. Zmiana przepisu będzie miała istotny wpływ na sytuację finansową ubezpieczonych, płatników składek, a także dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Z tych względów wypracowanie najlepszego rozwiązania wymaga dokładnej analizy i osiągnięcia możliwie szerokiego konsensusu.

Sprawa pozostaje w zakresie zainteresowań Rzecznika.

3. Wielotorowość orzecznictwa do celów rentowych i pozarentowych

Obecnie funkcjonują cztery systemy orzekania: o niezdolności do pracy, o niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, o niezdolności do służby oraz o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. Trzy pierwsze systemy to systemy orzekania do celów rentowych, natomiast czwarty jest systemem pozarentowym i pozaubezpieczeniowym, który określa ograniczenia w samodzielnej egzystencji i pełnieniu ról społecznych, spowodowane naruszeniem sprawności organizmu i zawiera wskazania do rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz innych ulg i uprawnień dla osób niepełnosprawnych. Kwestia wielotorowości orzecznictwa do celów rentowych i pozarentowych była wielokrotnie podejmowana przez Rzecznika. Z treści skarg kierowanych do Biura RPO wynika, że osoba legitymująca się orzeczeniem o umiarkowanym bądź nawet znacznym stopniu niepełnosprawności może zostać uznana za zdolną do wykonywania zatrudnienia, a więc nie nabywa prawa do renty z ubezpieczenia społecznego.

³⁶⁸ III.605.2.2014 z 20 listopada 2015 r.

³⁶⁹ Pismo z 17 grudnia 2015 r.

Postulaty zmiany obowiązujących przepisów zgłaszane są w szczególności przez środowiska osób z niepełnosprawnościami. Osoby te oczekują, że po spełnieniu warunków określonych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych mogłyby ubiegać się o przyznanie świadczeń ubezpieczeniowych, takich jak renta z tytułu niezdolności do pracy. Rzecznik zwrócił się³⁷⁰ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W udzielonej odpowiedzi Minister przedstawił³⁷¹ szczegółowe zasady orzekania o niezdolności do pracy oraz o niepełnosprawności. Podkreślił, że orzeczenia są wydawane dla różnych celów, na podstawie odmiennych kryteriów oraz przez różne organy. W opinii Ministra zarówno względy prawne i pragmatyczne nie uzasadniają konieczności zmiany aktualnie obowiązującego stanu prawnego w tym zakresie.

Odpowiedź nie usunęła wątpliwości i z tego względu sprawa pozostaje nadal w zakresie zainteresowań Rzecznika.

4. Wysokość kwot emerytur i rent wolnych od potrąceń

Na tle spraw badanych w Biurze RPO ujawnił się problem ochrony emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia. Zdaniem Rzecznika konieczna jest zmiana zasad ustalania wysokości kwot emerytur i rent wolnych od potrąceń i egzekucji. Granice potrąceń i kwoty wolne od potrąceń w przypadku egzekucji z wynagrodzenia za pracę zostały określone w przepisach Kodeksu pracy. Ustawa o emeryturach i rentach z FUS nie zawiera analogicznych ograniczeń. Nie można znaleźć uzasadnienia dla różnicowania sytuacji dłużnika utrzymującego się z pracy zarobkowej oraz sytuacji dłużnika utrzymującego się ze świadczeń emerytalno-rentowych. Wydaje się, że brak takiego różnicowania mógłby lepiej chronić osoby starsze i mniej zaradne przed nieuczciwymi praktykami handlowymi przedsiębiorstw, banków i parabanków. W ocenie Rzecznika ustawodawca, kształtując system potrąceń ze świadczeń emerytalno-rentowych powinien

³⁷⁰ III.7060.1037.2015 z 14 grudnia 2015 r.

³⁷¹ Pismo z 26 stycznia 2016 r.

uwzględniać zasadę sprawiedliwości społecznej, ściśle związaną z godnością człowieka. Kwota wolna od potrąceń ma umożliwić pozostawienie minimum dochodu koniecznego dla zaspokojenia podstawowych potrzeb. Obowiązujące progi dochodowe uprawniające do ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej odpowiadają kategorii minimum egzystencji, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju człowieka. Tymczasem zestawienie kryteriów dochodowych, których celem jest zapewnienie minimum egzystencji z kwotą wolną od potrąceń i egzekucji określoną w ustawie emerytalnej wskazuje, że kwota wolna odpowiadająca wysokości 50% najniższej emerytury lub renty jest niższa od granicy ubóstwa. Rzecznik zwrócił się³⁷² do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Problem podniesienia kwoty emerytury lub renty wolnej od egzekucji tak, aby wolna od potrąceń była kwota w wysokości najniższej emerytury bądź po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz zaliczki na podatek dochodowy został uregulowany w poselskim projekcie³⁷³ dotyczącym zmiany ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Projekt do Sejmu wpłynął 11 grudnia 2015 r.

5. Zasady wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał w pełnym składzie połączone wnioski³⁷⁴ Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezydenta RP w sprawie zgodności z Konstytucją reformy Otwartych Funduszy Emerytalnych. Zdaniem Rzecznika, wprowadzone zmiany godzą w zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa oraz stanowią nieproporcjonalne ograniczenie zasady wolności wyboru. Trybunał nie przychylił się do wniosku Rzecznika i orzekł³⁷⁵, że reforma systemu emerytalnego jest zgodna z Konstytucją. Rozwiązaniem niezgodnym z Konstytucją było wyłącznie wprowadzenie zakazu reklamy OFE.

³⁷² III.512.2.2014 z 21 grudnia 2015 r.

³⁷³ Druk nr 150.

³⁷⁴ Informacja RPO za 2014 r., str. 131.

³⁷⁵ Wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, mechanizm składania oświadczeń o przekazywaniu składek do OFE bądź na subkonto ZUS jest zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa. Wiąże się to z przyznaniem ubezpieczonym prawa do współdecydowania o tym, w jakim wymiarze chcą partycypować w zmienionej, kapitałowej części systemu emerytalnego. Jest rozwiązaniem pozwalającym ubezpieczonym samodzielnie kształtować swoją sytuację prawną. Uprawnienia, jakie ustawodawca przyznaje ubezpieczonym w ramach wykreowanego przez siebie systemu emerytalnego nie mogą być rozpatrywane w kontekście zasady wolności jednostki. Dotyczą one bowiem powszechnego i obowiązkowego systemu ubezpieczeniowego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przewidziany ustawą zabieg księgowy polegający na umorzeniu 51.5 proc. jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunkach członków OFE oraz przekazanie odpowiadających tym jednostkom aktywów do ZUS nie nosiły cech działania prawa wstecz. Przepisy stanowiące podstawę tej operacji modyfikowały na przyszłość warunki nabywania przez ubezpieczonych prawa do emerytury. Dotyczyły zatem stosunków prawnych zapoczątkowanych pod rządami poprzednich unormowań, ale trwających w czasie. Trybunał podkreślił również, że transfer aktywów odpowiadających umorzonym jednostkom rozrachunkowym nie wiązał się z obniżeniem wartości tych aktywów. Środki zarządzane uprzednio przez OFE zostały przeniesione do ZUS-u w tej samej wysokości. Przeprowadzona operacja rachunkowa nie pociągała za sobą negatywnych skutków dla ubezpieczonych.

Prawo do zabezpieczenia społecznego związanego z osiągnięciem wieku emerytalnego nie oznacza prawa do uzyskania świadczenia o określonej wysokości, ustalanego według jednego i niezmiennego modelu finansowania. Środki pochodzące ze składek ubezpieczeniowych są środkami publicznymi. Ustawodawca dysponuje zatem stosunkowo szeroką swobodą rozporządzania takimi środkami w tym celu, aby zapewnić ubezpieczonym realizację prawa do emerytury. Nie można jednocześnie zakładać niezmienności unormowań określających warunki nabywania tego prawa.

Ustawodawca musi reagować – również ze względu na zapewnienie realizacji prawa do emerytury – na zmiany okoliczności, w jakich

funkcjonuje system emerytalny. Powinien uwzględniać różne czynniki, w szczególności gospodarcze i społeczne, które w odpowiednio długiej perspektywie czasowej mogą wpływać na sposób zapewnienia obywatelom zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Co do zarzutu dotyczącego należytej podstawy prawnej przeprowadzenia umorzenia jednostek rozrachunkowych w OFE i transferu środków z OFE do ZUS-u Trybunał stwierdził, że zasady te wynikały z ustawy. Rozporządzenie Rady Ministrów, które określało czas dokonania transakcji i szczegółowy sposób transferu poszczególnych kategorii lokat, miało charakter techniczny. Zostało wydane przed rozpoczęciem procedury umorzenia jednostek rozrachunkowych. Przeprowadzona w ten sposób operacja rachunkowa miała zatem odpowiednią podstawę normatywną”.

B. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym

1. Proporcjonalne obniżenie podstawy wymiaru składek osób prowadzących działalność gospodarczą

Rzecznik otrzymywał skargi na nieprawidłowe stosowanie przez organy rentowe regulacji prawnej dotyczącej proporcjonalnego obniżenia podstawy wymiaru składek w odniesieniu do osób prowadzących działalność gospodarczą. W opinii organów rentowych proporcjonalne obniżenie podstawy wymiaru składek dotyczy wyłącznie osób prowadzących działalność gospodarczą, które zadeklarowały kwotę najniższej podstawy wymiaru składek. Pogląd ten nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych³⁷⁶. Zdaniem Rzecznika skoro ustawodawca przyznał prawo do proporcjonalnego pomniejszenia podstawy wymiaru składek osobom deklaruującym minimalną podstawę wymiaru składek, to tym bardziej takiego prawa nie mógł pozbawiać ubezpieczonych, którzy zadeklarowali wyższą podstawę wymiaru składek od minimalnych. Odmienna interpretacja, prezentowana przez organy rentowe, prowadziłaby do nieuzasadnionego uprzywilejowania tych ubezpieczonych, którzy zadeklarowali podstawę wymiaru składek w minimalnej wysokości i w

³⁷⁶ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 121).

konsekwencji do naruszenia zasady równego traktowania wszystkich ubezpieczonych. Rzecznik zwrócił się³⁷⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister stwierdził³⁷⁸, że podnoszenie zarzutu nierównego traktowania ubezpieczonych w odniesieniu do sytuacji, w której Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyjmuje zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu, iż prawo proporcjonalnego zmniejszenia podstawy wymiaru składek przysługuje wyłącznie ubezpieczonym, którzy deklarowali do podstawy wymiaru najniższą dopuszczalną wysokość, wydaje się nieuzasadnione. Skoro bowiem w określonej sytuacji ubezpieczony decyduje się na opłacanie składek od wyższej podstawy wymiaru, kierując się chęcią uzyskania jak najwyższego świadczenia z tego tytułu, oznacza to, iż decyzję taką podejmuje dobrowolnie, świadomy skutków takiego wyboru związanych z obowiązkiem opłacania składek od tej podstawy. Jeżeli ubezpieczony nie jest zainteresowany opłacaniem wyższych niż minimalne składek za miesiąc powstania niezdolności do pracy, co do zasady wykazuje najniższą obowiązującą go podstawę.

2. Zmiana stanowiska Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie kwalifikowania pracy tłumacza języka obcego

Do Rzecznika wpływały liczne skargi od osób, którym ZUS zmienił kwalifikację pracy tłumacza języka obcego. Skarżący wykonywali pracę tłumacza języka obcego na podstawie umowy o dzieło. Jednak ZUS odwołując się do wyroku³⁷⁹ Sądu Najwyższego przyjmuje, że wykonywanie tej pracy odbywa się na podstawie umowy o świadczenie usług. Skutkiem przyjęcia takiego stanowiska było objęcie zawartych z tłumaczami umów ubezpieczeniami emerytalnymi i rentowymi. Skarżący podkreślali, że zmiana stanowiska organu rentowego nastąpiła po wielu latach. Wcześniej urzędy skarbowe ani organy rentowe nie zgłaszały zastrzeżeń do wykonywania pracy tłumacza na podstawie umowy o dzieło. Organy rentowe na podstawie

³⁷⁷ III.7066.67.2014 z 23 lipca 2015 r.

³⁷⁸ Pismo z 28 października 2015 r.

³⁷⁹ Wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II UK 315/10.

przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dochodzą od skarżących nieprzedawnionych należności z tytułu nieopłaconych składek. ZUS korzysta także z możliwości wymierzenia płatnikowi składek dodatkowej opłaty do wysokości 100% nieopłaconych składek oraz naliczenia odsetek za zwłokę. W wyniku podjęcia takich działań przez organy rentowe wiele podmiotów świadczących usługi tłumaczenia tekstów z języków obcych znalazło się w krańcowo trudnej sytuacji finansowej. Rzecznik nie kwestionuje możliwości zrewidowania stanowiska przez organ rentowy w przedmiocie kwalifikowania pracy tłumacza języka obcego jako wykonywania umowy o świadczenie usług, a nie umowy o dzieło. Wątpliwości dotyczą jednak kwestii, czy zmiana stanowiska w tej sprawie powinna skutkować wydaniem decyzji o obowiązku opłacenia składek należnych za pięć lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne. Wydaje się, że zmiana stanowiska organu rentowego w takiej sytuacji powinna obowiązywać na przyszłość, co odpowiadałoby konstytucyjnej zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rzecznik zwrócił się³⁸⁰ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Minister wyjaśnił³⁸¹, że przedmiotem wątpliwości Rzecznika jest kwestionowanie przez ZUS prawidłowości zawierania umów o dzieło, a w konsekwencji braku zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, w sytuacji osób wykonujących pracę tłumacza języka obcego. Jeżeli w konkretnym przypadku, z treści zawartej umowy i z analizy okoliczności wykonywania pracy wynika, że jest ona świadczona w ramach umowy o świadczenie usług, a nie umowy o dzieło, wówczas ZUS ma obowiązek podjęcia stosownych działań i wezwania płatnika do doprowadzenia do prawidłowych zapisów na koncie ubezpieczonego. W przypadku sporu wydawane są decyzje, od których przysługuje odwołanie do właściwego sądu. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem o zmianie stanowiska ZUS w przedmiotowej sprawie, ponieważ ZUS nie wydawał żadnych wewnętrznych regulacji dotyczących weryfikowania umów o dzieło.

³⁸⁰ III.7060.632.2015 z 29 lipca 2015 r.

³⁸¹ Pismo z 21 września 2015 r.

C. Pomoc społeczna

1. Wliczanie dodatku mieszkaniowego do dochodu przy ustalaniu uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej

W toku rozpatrywania sprawy indywidualnej Rzecznik, powziął wątpliwości dotyczące racjonalności regulacji prawnej zawartej w ustawie o pomocy społecznej³⁸² nieuwzględniającej dodatku mieszkaniowego w katalogu świadczeń wyłączonych z dochodu ustalanego na potrzeby przyznawania świadczeń z pomocy społecznej. Wnioskodawca, będący osobą niepełnosprawną, mieszkającą samotnie, zrezygnował z ubiegania się o dodatek mieszkaniowy, ponieważ zostałyby pomniejszona wysokość przyznanego mu wcześniej świadczenia z pomocy społecznej w formie zasiłku stałego. Rzecznik zwrócił się³⁸³ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister wyjaśnił³⁸⁴, że nie planuje prac nad nowelizacją ustawy o pomocy społecznej w zakresie uwzględnienia dodatku mieszkaniowego w katalogu świadczeń wyłączonych z dochodu ustalanego na potrzeby przyznawania świadczeń z pomocy społecznej. Dodatek mieszkaniowy ma na celu pomoc w ponoszeniu wydatków związanych z utrzymaniem lokalu mieszkalnego. Oznacza to, że osoba, która uzyskała taką pomoc nie musi już ponosić kosztów utrzymania lokalu. Przyznany dodatek mieszkaniowy stanowi dla takiej osoby dochód. Jednocześnie Minister wyjaśnił, że zaliczenie dodatku mieszkaniowego do dochodu w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej nie zawsze powoduje wydanie decyzji o nieprzyznaniu zasiłku stałego, lecz może jedynie obniżyć wysokość przyznanego zasiłku.

D. Świadczenia przedemerytalne

1. Prawa opiekunów osób niepełnosprawnych do świadczeń przedemerytalnych

Rzecznik zwrócił uwagę na problem braku możliwości nabycia prawa

³⁸² Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 163, z późn. zm.).

³⁸³ III.7065.245.2015 z 8 grudnia 2015 r.

³⁸⁴ Pismo z 24 grudnia 2015 r.

do świadczenia przedemerytalnego przez osoby uprawnione do świadczeń opiekuńczych z tytułu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, które utraciły świadczenia opiekuńcze na skutek zdarzeń od nich niezależnych, np. wskutek śmierci podopiecznego. Przepisy ustawy o świadczeniach przedemerytalnych³⁸⁵ wprowadzają możliwość objęcia osłoną socjalną osoby w wieku 56-61 lat, legitymujące się długoletnim stażem ubezpieczeniowym, które po minimum sześciomiesięcznym zatrudnieniu tracą pracę nie ze swej winy. Pomoc ta jest adresowana do osób, które zbliżając się do wieku emerytalnego stają się osobami bezrobotnymi, a ich ograniczenia w zakresie mobilności zawodowej oraz możliwości adaptacyjnych uzasadniają konieczność wsparcia ze strony państwa. Na taką pomoc w świetle obowiązujących przepisów nie mogą liczyć opiekunowie pobierający świadczenia opiekuńcze, którzy tracą do nich prawo po śmierci podopiecznego. Wieloletni opiekunowie osób niepełnosprawnych, dotknięci utratą uprawnienia do świadczeń opiekuńczych z przyczyn od nich niezależnych, mają prawo oczekiwać pomocy państwa na poziomie przynajmniej takim jak osoby, które tracą zatrudnienie z przyczyn nieleżących po stronie pracownika. Zdaniem Rzecznika należy rozważyć możliwość wprowadzenia do ustawy o świadczeniach przedemerytalnych podstawy prawnej umożliwiającej uzyskanie prawa do świadczenia przedemerytalnego opiekunowi po utracie świadczeń opiekuńczych z powodu śmierci podopiecznego. W licznych wnioskach kierowanych do Rzecznika opiekunowie osób niepełnosprawnych, a także niepełnosprawni wyrażali zaniepokojenie brakiem działań legislacyjnych zmierzających do wykonania wyroków³⁸⁶ Trybunału Konstytucyjnego dotyczących prawa opiekunów osób niepełnosprawnych do świadczenia pielęgnacyjnego. W ocenie Rzecznika wykonanie tych orzeczeń powinno stanowić jeden z priorytetów w działalności resortu. Rzecznik zwrócił się³⁸⁷ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w poruszonych kwestiach.

³⁸⁵ Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 170, z późn. zm.).

³⁸⁶ Wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13 oraz wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11.

³⁸⁷ III.7064.149.2015 z 22 października 2015 r. oraz z 7 grudnia 2015 r.

Odpowiadając na wystąpienie Minister poinformował³⁸⁸, iż prowadzone są analizy dotyczące zmiany kształtu systemu wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin oraz opiekunów osób niepełnosprawnych. Podnoszona przez Rzecznika kwestia uzyskania świadczeń przedemerytalnych oraz zasiłku dla bezrobotnych przez osoby, które pobierały świadczenia opiekuńcze, a prawo to utraciły wskutek zdarzeń niezależnych od opiekunów osób niepełnosprawnych, jest również przedmiotem prac analitycznych. W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej został powołany Zespół do spraw Rozwiązań Systemowych dla Opiekunów Osób Niepełnosprawnych, którego zadaniem będzie przygotowanie odpowiednich zmian legislacyjnych dotyczących w szczególności realizacji wyroków³⁸⁹ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. oraz z dnia 18 listopada 2014 r. Wskazanie zakresu planowanych zmian i rozwiązań systemowych oraz określenie terminu ich wejścia w życie będzie możliwe po zakończeniu powyższych prac.

³⁸⁸ Pismo z dnia 13 stycznia 2016 r.

³⁸⁹ Wyrok TK z 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 oraz z 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11.

11. Ochrona zdrowia

A. System ochrony zdrowia

1. Procedura *in vitro*

Rzecznik skierował³⁹⁰ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie braku odpowiednich przepisów przejściowych ustawy o leczeniu niepłodności³⁹¹. Ustawa weszła w życie 1 listopada 2015 r. W jej wyniku kobiety niepozostające w związku małżeńskim albo we wspólnym pożyciu z mężczyzną, które dotychczas zdeponowały w klinikach zarodki powstałe z ich komórki rozrodczej i komórki anonimowego dawcy nie będą mogły ich wykorzystać, o ile nie będą mieć partnerów deklarujących gotowość do ojcostwa. Zdaniem Rzecznika taka sytuacja narusza konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych. Dotychczas pobranie komórki, utworzenie zarodka a następnie przechowywanie go do czasu wykorzystania przez kobietę, było uregulowane w umowie cywilnoprawnej zawartej z ośrodkiem leczenia niepłodności. Zdaniem Rzecznika, kobiety miały zatem prawo oczekiwać, że podjęte przez nie działania - zgodne z obowiązującym prawem - będą także w przyszłości dozwolone przez porządek prawny. Wątpliwości Rzecznika budzi także przepis, w którym przewidziano, że po upływie 20 lat od wejścia w życie ustawy lub po śmierci dawców zarodka, zostanie on przekazany do tzw. dawstwa. W rezultacie kobieta, która poddała się wstępnej procedurze i na podstawie umowy cywilnoprawnej klinika pobrała jej komórkę rozrodczą i wytworzyła zarodek z tej komórki i komórki anonimowego dawcy, zostaje postawiona w sytuacji, w której niewykorzystanie tej komórki przez okres 20 lat (a to wykorzystanie w przypadku nieposiadania partnera jest w świetle ustawy niemożliwe) prowadzi do przekazania zarodka. Tym samym, wbrew woli dawczyni, a nawet bez jej wiedzy, inna kobieta może urodzić pochodzące z tej komórki dziecko. Przyjęte rozwiązanie wzbudza wątpliwości z uwagi na chronione konstytucyjnie prawo do prywatności i związaną z nim swobodę decyzji o posiadaniu potomstwa. Nowa regulacja,

³⁹⁰ VII.501.139.2015 z 29 października 2015 r.

³⁹¹ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. (Dz.U. poz. 1087).

zarówno w zakresie uniemożliwiającym kobietom wykorzystanie ich zarodków, jak i przewidująca przekazanie ich do dawstwa po upływie określonego czasu, w sposób niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji niejako zaskoczyła kobiety, które były już w trakcie procedury in vitro i miały uzasadnione prawo oczekiwać, że będą mogły wykorzystać wytworzony zarodek.

Wniosek oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Zaprzestanie finansowania procedury in vitro

Według danych Ministerstwa Zdrowia w wyniku skorzystania przez pary z rządowego programu leczenia niepłodności do dnia 1 grudnia 2015 roku urodziło się ponad 3.700 dzieci. Obecnie w trakcie leczenia jest ponad 17 tysięcy par. Tymczasem zgodnie z doniesieniami medialnymi Ministerstwo Zdrowia zamierza od połowy 2016 roku zaprzestać finansowania ze środków publicznych procedury in vitro. Ponadto z otrzymywanych przez Rzecznika informacji wynika, że Ministerstwo planuje wesprzeć rozwój innych niż in vitro metod leczenia niepłodności. Rządowy program leczenia niepłodności miał umożliwić skorzystanie z procedury zapłodnienia pozaustrojowego, tj. z metody będącej nierzadko jedyną umożliwiającą posiadanie spokrewnionego genetycznie potomstwa, także parom, których nie stać na pokrycie z własnych środków kosztów leczenia. Finansowanie leczenia, początkowo przewidziane do końca czerwca 2016 roku, zostało przedłużone decyzją Ministra Zdrowia do końca roku 2019. Zaprzestanie finansowania procedury zapłodnienia pozaustrojowego ze środków publicznych spowoduje, że wiele osób, które obecnie poddane są leczeniu, nie zdąży w pełni wykorzystać przewidzianych przez program możliwości. Ponadto konsekwencją planowanej decyzji Ministerstwa Zdrowia będzie powrót do sytuacji, w której dostępność do metody in vitro ograniczona będzie jedynie do wąskiego kręgu osób zamożnych. Rzecznik zwrócił się³⁹² do Ministra Zdrowia o wyjaśnienie przyczyn, dla których Ministerstwo ma zamiar zrezygnować z finansowania ze środków publicznych procedury zapłodnienia pozaustrojowego oraz wskazanie

³⁹² VII.5002.6.2015 z 14 grudnia 2015 r.

argumentów przemawiających za wsparciem innych niż *in vitro* metod leczenia niepłodności.

Minister wyjaśnił³⁹³, że program polityki zdrowotnej dotyczący leczenia niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego został przewidziany do realizacji w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. Program zakończy się, zgodnie z przyjętymi w nim założeniami, we wskazanym terminie. Minister Zdrowia podjął natomiast decyzję o unieważnieniu kolejnej edycji programu na lata 2016-2019. Przepisy ustawowe nie zobowiązują Ministra do kontynuacji programu wcześniej wdrożonego i zakończonego. Zarówno te przepisy, jak i sam program polityki zdrowotnej nie przyznają prawa do roszczeń o sfinansowanie ze środków publicznych określonej procedury, zwłaszcza po upływie terminu realizacji programu. Zdaniem Ministra w omawianej sytuacji nie mogło dojść do naruszenia jakichkolwiek praw i wolności człowieka i obywatela.

Ponadto Minister podkreślił³⁹⁴, że w związku z planowanym brakiem kontynuacji Programu po 30 czerwca 2016 r. w dotychczasowej formie, w Ministerstwie Zdrowia rozpoczęto prace nad opracowaniem założeń do rozwiązań w zakresie zdrowia prokreacyjnego, które kwestie związane z problemem niepłodności będą traktować w sposób bardziej kompleksowy, niż finansowanie ze środków publicznych świadczeń z zakresu zapłodnienia pozaustrojowego. W tym zakresie został powołany Zespół do spraw projektu programu z zakresu zdrowia prokreacyjnego. Do jego zadań należy po pierwsze opracowanie projektu celu operacyjnego Narodowego Programu Zdrowia, który ma być ukierunkowany na promocję zdrowia prokreacyjnego. Drugim zaś zadaniem jest opracowanie projektu programu polityki zdrowotnej z zakresu zdrowia prokreacyjnego.

W odpowiedzi na pismo Ministra Rzecznik wskazał³⁹⁵, że zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji podstawowym zadaniem Rady Ministrów – jako organu władzy wykonawczej jest zapewnienie wykonywania ustaw w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Zaprzestanie

³⁹³ Pismo z 30 grudnia 2015 r.

³⁹⁴ Pismo z 15 stycznia 2016 r.

³⁹⁵ VII.5002.6.2015 z 19 stycznia 2016 r.

finansowania procedury zapłodnienia pozaustrojowego z budżetu państwa w praktyce równoznaczne będzie z pozbawieniem skuteczności ustawy o leczeniu niepłodności. Decyzja taka pozostawać więc będzie w sprzeczności ze wspomnianym wyżej podstawowym zadaniem Rady Ministrów, a ponadto skutkować będzie nieuzasadnionym ograniczeniem dostępu do regulowanej ustawowo metody *in vitro*.

3. Funkcjonowanie podstawowej opieki zdrowotnej

Podstawowa opieka zdrowotna, która powinna być filarem systemu ochrony zdrowia, nie działa wystarczająco skutecznie. Brakuje kompleksowej, przemyślanej i konsekwentnie prowadzonej profilaktyki. Takie wnioski wynikają z kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK) przedstawionej w informacji pt. „Funkcjonowanie podstawowej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej finansowanej ze środków publicznych”. W ocenie NIK mimo upływu piętnastu lat od wprowadzenia reformy systemu ochrony zdrowia, podstawowa opieka zdrowotna, w ponad połowie skontrolowanych podmiotów, nie spełniała swej roli, w szczególności w zakresie profilaktyki chorób cywilizacyjnych. Zaniechanie przez lekarzy POZ wykonywania i dokumentowania badań lekarskich w celu wczesnego rozpoznania chorób cywilizacyjnych, zwłaszcza schorzeń układu krążenia oraz chorób nowotworowych, to przejaw braku realizacji świadczeń na rzecz zachowania zdrowia, zapobiegania chorobom i ich wczesnego wykrywania. Zachowaniu ciągłości opieki zdrowotnej nie sprzyjał fakt, że tylko połowa wizyt była realizowana u lekarza wskazanego w deklaracji wyboru. Listy osób oczekujących na świadczenie prowadzone są w sposób nierzetelny, co stanowi naruszenie praw pacjenta. NIK wskazała również na bardzo zróżnicowany dostęp do świadczeń w poszczególnych regionach kraju. Zapewnienie dostępności podstawowej opieki zdrowotnej powinno być przedmiotem szczególnej uwagi resortu zdrowia. Zdaniem NIK działania administracji publicznej na rzecz realizacji podstawowych celów i zadań medycyny rodzinnej oraz tworzenia warunków dla prawidłowego funkcjonowania podstawowej opieki zdrowotnej i ambulatoryjnej opieki

specjalistycznej należy uznać za niewystarczające. Rzecznik zwrócił się³⁹⁶ do Ministra Zdrowia o przekazanie stanowiska w sprawie oraz informacji o planowanych działaniach w celu rozwiązania przedstawionych problemów.

W odpowiedzi Minister podzielił³⁹⁷ opinię Rzecznika oraz poinformował, że dostrzega potrzebę zmian w systemie opieki zdrowotnej, w szczególności w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej. W związku z tym, zarządzeniem³⁹⁸ Ministra Zdrowia w dniu 4 stycznia 2016 roku został powołany Zespół, którego zadaniem będzie opracowanie projektu założeń projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej. Pozwoli to na zdefiniowanie roli podstawowej opieki zdrowotnej w systemie służby zdrowia oraz przyczyni się do poprawy dostępności i jakości ww. świadczeń. Nowe rozwiązania w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej zostaną przedstawione przez resort w ciągu kilku miesięcy.

4. Zasady dostępu do wyrobów medycznych

Oddziały wojewódzkie NFZ wprowadzają okresowo listy oczekujących na potwierdzenie i realizację zleceń na zaopatrzenie w wybrane wyroby medyczne wydawane na zlecenie. Praktyka w tym zakresie, sprowadzająca się do ograniczania dostępu do świadczeń gwarantowanych ze środków publicznych, nie znajduje oparcia w przepisach ustawowych. Prowadzi to do nierównego traktowania świadczeniobiorców i nierównego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Tworzenie tego typu list oczekujących opiera się bowiem na niejasnych kryteriach, zarówno w zakresie tworzenia kolejek, jak i realizacji zleceń. Ustawa o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych³⁹⁹, regulująca problem zaopatrzenia w wyroby medyczne, nie zawiera przepisów pozwalających na tworzenie listy oczekujących na potwierdzenie i realizację zleceń na zaopatrzenie w wyroby medyczne wydawane na zlecenie, jak również nie upoważnia do uregulowania tej sprawy w drodze przepisów wykonawczych.

³⁹⁶ V.7010.130.2015 z 15 grudnia 2015 r.

³⁹⁷ Pismo z 26 stycznia 2016 r.

³⁹⁸ Dz.Urz. Min. Zdr. 2016.1.

³⁹⁹ Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 696, z późn. zm.).

Nie kwestionując konieczności i zasadności tworzenia w określonych przypadkach rejestru zleceń oczekujących, Rzecznik postuluje uregulowanie zasad dostępu do wyrobów medycznych w przepisach ustawowych, w oparciu o przejrzyste kryteria tworzenia kolejek i realizacji zleceń. Rzecznik zwrócił się⁴⁰⁰ do Ministra Zdrowia o podjęcie działań w kierunku uregulowania zasad tworzenia kolejek na wyroby medyczne zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie standardami konstytucyjnymi.

Minister wyjaśnił⁴⁰¹, że w ramach swoich kompetencji podejmuje działania mające na celu poprawę dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz podnoszenia jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych. Poinformował również, że podjęte zostaną działania mające na celu uregulowanie tej materii. Sprawa będzie kontynuowana przez Rzecznika.

5. Minimalne normy zatrudnienia pielęgniarek i położnych

Jednym z elementów zapewnienia właściwego poziomu świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych jest odpowiadające rzeczywistym potrzebom zatrudnienie w podmiotach leczniczych personelu pielęgniarskiego i położnych. Omawiany problem ma również swój wymiar prawny, bowiem zgodnie z Konstytucją na władzy publicznej spoczywa obowiązek zapewnienia prawa do ochrony zdrowia i równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Z punktu widzenia praw pacjenta formalną gwarancję standardu opieki pielęgniarskiej i położniczej stanowi zapewnienie minimalnego poziomu zatrudnienia pielęgniarek i położnych. Zgodnie z ustawą o działalności leczniczej⁴⁰² minimalne normy ustala kierownik podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a więc samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz jednostek budżetowych. Ustawa nie nakłada takiego obowiązku na pozostałe podmioty lecznicze. Rzecznik zwrócił się⁴⁰³ do Ministra Zdrowia o wskazanie przyczyn, dla których podmioty lecznicze będące

⁴⁰⁰ V.7013.92.2014 z 12 lutego 2015 r.

⁴⁰¹ Pismo z 19 marca 2015 r.

⁴⁰² Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 217, z późn. zm.).

⁴⁰³ V.7010.47.2015 z 22 kwietnia 2015 r.

przedsiębiorcami, a równocześnie realizujące świadczenia zdrowotne finansowane ze środków publicznych, nie zostały objęte ustawowym obowiązkiem ustalenia minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych, a także o wskazanie, czy podejmowane są czynności kontrolne mające na celu zbadanie, czy ustalane przez kierowników podmiotów leczniczych minimalne normy zatrudnienia odpowiadają kryteriom obowiązującego prawa i czy normy te są przestrzegane. Ponadto wątpliwości Rzecznika wzbudziła treść wytycznych zawartych w upoważnieniu w ustawie o działalności leczniczej do wydania rozporządzenia dotyczącego sposobu ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych.

Minister poinformował⁴⁰⁴ o podjętych działaniach mających na celu zapewnienie kształcenia pielęgniarek i położnych. W nowej perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego zaplanowano m.in. realizację programów rozwojowych dla uczelni biorących udział w procesie kształcenia pielęgniarek i położnych, ukierunkowanych na zwiększenie liczby absolwentów, aby zapewnić właściwą liczbę pielęgniarek i położnych w polskim systemie opieki zdrowotnej. Niezależnie od powyższego, Ministerstwo dostrzegając problem możliwości wystąpienia niedoborów personelu pielęgniarskiego w dłuższej perspektywie czasu, podjęło działania mające na celu wprowadzenie nowego zawodu opiekuna medycznego, którego zadaniem jest pomoc osobie chorej i niesamodzielnej. Kształcenie w zawodzie opiekuna medycznego ukończyło już ponad 20 tysięcy osób. Minimalne normy zatrudnienia pielęgniarek i położnych dotyczą również przedsiębiorców wykonujących działalność leczniczą, jeżeli zawarli umowę z Narodowym Funduszem Zdrowia o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Spełnienie przez przedsiębiorców wykonujących działalność leczniczą warunków dotyczących liczby i kwalifikacji personelu medycznego, w tym pielęgniarek i położnych przez cały okres obowiązywania umowy, podlega kontroli NFZ. Odnosząc się do kwestii wytycznych w ustawie o działalności leczniczej do wydania aktu wykonawczego określającego sposób ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w podmiotach leczniczych niebędących

⁴⁰⁴ Pismo z 19 maja 2015 r.

przedsiębiorcami, Minister stwierdził, że wytyczne te w żadnym wypadku nie mają charakteru pozornego. Dla określenia sposobu ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek podstawowe znaczenie ma właśnie zapewnienie właściwej jakości i dostępności świadczeń zdrowotnych, gdyż jest to najistotniejsze merytorycznie dla bezpieczeństwa pacjenta.

6. Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego klauzuli sumienia

W wyroku⁴⁰⁵ z dnia 7 października 2015 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisu art. 39 zdanie pierwsze ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry⁴⁰⁶ w zakresie, w jakim nakłada na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym. Z dniem wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w polskim porządku prawnym nie istnieje podmiot zobowiązany do wskazania pacjentowi, któremu lekarz powołując się na klauzulę sumienia odmówił wykonania określonego świadczenia, realnych możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym. Brak omawianego mechanizmu stwarza realne zagrożenie możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego przez pacjenta. Rzecznik zwrócił się⁴⁰⁷ do Ministra Zdrowia o podjęcie pilnych działań legislacyjnych.

W związku z brakiem odpowiedzi, po zmianie rządu Rzecznik ponownie wystąpił⁴⁰⁸ do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu ustanowienie mechanizmu, który pozwoli pacjentowi uzyskać informację o tym, gdzie może realnie uzyskać świadczenie zdrowotne, którego wykonania mu odmówiono z powołaniem się przez lekarza na klauzulę sumienia.

Minister Zdrowia wskazał⁴⁰⁹, że poprzez wydanie orzeczenia Trybunał

⁴⁰⁵ Sygn. akt K 12/14.

⁴⁰⁶ Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 464).

⁴⁰⁷ VII.812.5.2014 z 12 października 2014 r.

⁴⁰⁸ VII.812.5.2014 z 14 grudnia 2015 r.

⁴⁰⁹ Pismo z 7 stycznia 2016 r.

Konstytucyjny wypełnił swą rolę. Przepis mimo „negatywnej ingerencji” Trybunału Konstytucyjnego obowiązuje i może być wciąż stosowany w obowiązującym po dniu 16 października 2015 r. zakresie, w związku z czym podjęcie innych działań przez organy władzy wykonawczej albo ustawodawczej nie wynika z sentencji wyroku. Odpowiedź ta nie usuwa wątpliwości przedstawionych przez Rzecznika, dlatego działania w tej sprawie będą kontynuowane.

7. Zaświadczenia lekarskie dla seniorów uczestniczących w zajęciach sportowych

Wątpliwości Rzecznika wzbudziło pobieranie opłat za wydanie seniorom zaświadczeń lekarskich o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania zajęć sportowych, mimo iż jednym z priorytetów polityki senioralnej w Polsce jest rozwój i wspieranie aktywności fizycznej, aby osoby starsze jak najdłużej mogły utrzymywać dobry stan zdrowia i prowadzić samodzielne, niezależne i satysfakcjonujące życie. Rzecznik zwrócił się⁴¹⁰ do Ministra Zdrowia o rozważenie możliwości zmiany obowiązujących przepisów, tak aby zaświadczenia lekarskie związane z uczestnictwem seniorów w zajęciach sportowych można było zaliczyć do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Minister podzielił⁴¹¹ wątpliwości Rzecznika i wskazał, że kwestia przyznania bezpłatnych zaświadczeń dla seniorów o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania zajęć sportowych będzie przedmiotem prac przy najbliższej nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Minister będzie postulował zaliczenie tego rodzaju zaświadczeń do katalogu bezpłatnych świadczeń opieki zdrowotnej.

8. Opóźnienia we wdrażaniu nowych kompetencji pielęgniarek i położnych

Zmiany w przepisach ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej oraz

⁴¹⁰ V.7010.111.2015 z 19 listopada 2015 r.

⁴¹¹ Pismo z 23 grudnia 2015 r.

niektórych innych ustaw⁴¹² wprowadziły nowe regulacje, w świetle których pielęgniarki i położne uzyskały prawo do wystawiania recept na niektóre leki, zleceń na określone wyroby medyczne i skierowań na badania diagnostyczne. Działania te miały usprawnić funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej oraz poprawić dostęp pacjentów do świadczeń opieki zdrowotnej. Rzecznik zwrócił jednak uwagę, że rozporządzenia Ministra Zdrowia wykonujące ustawę nowelizującą zostały wydane z dużym opóźnieniem, co utrudnia właściwe przygotowanie pielęgniarek i położnych do realizacji nowych uprawnień. Nie uruchomiono w stosownym czasie możliwości odbycia kursu specjalistycznego będącego warunkiem realizacji nowych uprawnień, ani nie zabezpieczono na ten cel wystarczających środków finansowych. Oznacza to, że nowe uprawnienia pielęgniarek i położnych nie mogą być wdrażane w ustawowym terminie, czyli od 1 stycznia 2016 r. Rzecznik zwrócił się⁴¹³ do Ministra Zdrowia o przedstawienie informacji o przyczynach opóźnień oraz dalszych działaniach resortu zdrowia w tej sprawie.

Minister poinformował⁴¹⁴, że przyczyną zwłoki w wydaniu aktów wykonawczych był przedłużający się proces uzgodnień merytorycznych. Mimo zwłoki w wydaniu rozporządzeń, Minister podjął działania, mające na celu zorganizowanie niezbędnych kursów dla pielęgniarek i położnych jeszcze w 2015 r. Organizację bezpłatnych szkoleń zadeklarowało kilka uniwersytetów medycznych. Na koniec pierwszego kwartału 2016 r. przewidziane jest wdrożenie programu dofinansowania kursów doszkalających ze środków unijnych. Minister Zdrowia podkreślił, że korzystanie z nowych kompetencji zawodowych jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem, warunkiem wymaganym w codziennej pracy zawodowej pielęgniarek i położnych. Ostateczną decyzję w sprawie skorzystania z przyznanych uprawnień zawodowych odejmie uprawniona pielęgniarka lub położna indywidualnie lub w porozumieniu z pracodawcą. Nadanie nowych uprawnień pielęgniarkom i położnym w zakresie samodzielnego zlecenia leków i wypisywania recept jest pierwszym tego typu rozwiązaniem w

⁴¹² Ustawa z 22 lipca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1136).

⁴¹³ V.7014.68.2015 z 14 grudnia 2015 r.

⁴¹⁴ Pismo z 4 stycznia 2016 r.

naszym kraju, dotyczącym wyposażenia przedstawicieli innych zawodów medycznych w kompetencje przypisane dotychczas wyłącznie grupie zawodowej lekarzy. Takie uprawnienia już od wielu lat posiadają pielęgniarki w wielu krajach na świecie, w tym także w krajach UE. Przyjęte rozwiązanie jest nadzieją na poprawę dostępności i skrócenie czasu oczekiwania na wizytę u lekarza przez pacjentów z chorobami przewlekłymi, którzy wymagają jedynie kontynuacji leczenia. Regulacja ta będzie poddawana sukcesywnej ocenie, a w razie potrzeby będzie również poprawiana lub poszerzana, jeśli pojawią się ku temu istotne argumenty.

B. Ochrona praw pacjentów

1. Dostęp pacjentów do leków zawierających medyczną marihuanę

Badana przez Rzecznika sprawa indywidualna ujawniła problem braku dostatecznych regulacji dotyczących dostępu pacjentów do leków zawierających medyczną marihuanę. W wystąpieniu Rzecznik przywołał treść postanowienia sygnalizacyjnego⁴¹⁵ Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzono, że w świetle aktualnych badań naukowych marihuana może być wykorzystywana w celach medycznych, zwłaszcza w przypadku łagodzenia negatywnych objawów chemioterapii stosowanej w chorobach nowotworowych. Jednocześnie zgodna z Konstytucją jest kryminalizacja i penalizacja posiadania i uprawiania konopi innych niż włókniste. Trybunał zwrócił uwagę na niespójność obowiązujących regulacji prawnych oraz potrzebę unormowania kwestii medycznego wykorzystywania marihuany. Dostrzeżona niespójność wynika z przyjętego modelu zapobiegania narkomanii, który wyklucza możliwość wykorzystywania marihuany dla celów medycznych. Tymczasem w odniesieniu do pewnej grupy pacjentów, np. osób cierpiących w związku z leczeniem choroby nowotworowej, należałoby rozważyć dopuszczalność jej stosowania. W ocenie Rzecznika tego problemu nie rozwiąże sprowadzanie leków w drodze tzw. importu docelowego, ponieważ procedura ta jest stosowana niezwykle rzadko. Rzecznik zwrócił się⁴¹⁶ do Ministra Zdrowia o poinformowanie, czy podjęte

⁴¹⁵ Postanowienie TK z 17 marca 2015 r., sygn. S 3/15.

⁴¹⁶ V.7010.80.2015 z 28 października 2015 r.

zostały, bądź też czy planowane jest podjęcie prac legislacyjnych w omawianym zakresie.

Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Zdrowia.

C. Ochrona zdrowia psychicznego

1. Realizacja Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego

Rzecznik z obawą obserwuje pogarszającą się sytuację w dziedzinie psychiatrii. Dużym rozczarowaniem okazał się Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego. Samo przyjęcie Programu, bez przygotowania koniecznych zmian legislacyjnych i zabezpieczenia środków budżetowych na realizację wyznaczonych w tym dokumencie celów, nie przyczyniło się do poprawy warunków, w jakich świadczona była opieka psychiatryczna. Wnioski te wynikały zarówno z wyników prowadzonych przez Rzecznika wizytacji w szpitalach psychiatrycznych, jak też ustaleń z kontroli przeprowadzonej przez NIK w zakresie przestrzegania praw pacjenta w lecznictwie psychiatrycznym. Badania te jednoznacznie wskazywały, że ta dziedzina ochrony zdrowia jest trwale niedofinansowana, a brak odpowiednich nakładów finansowych w sposób widoczny wpływa na warunki leczenia w szpitalach psychiatrycznych oraz na stan przestrzegania praw pacjentów tych szpitali. Zakres toczących się prac nad Narodowym Programem Zdrowia, a w szczególności fakt, że Program ten ma zawierać również wytyczne dla ochrony zdrowia psychicznego wskazuje, że osobny program dla psychiatrii nie będzie kontynuowany. Istnieje zatem ryzyko, że konieczność reformy ochrony zdrowia psychicznego i poprawy warunków świadczenia usług przez szpitale, a także silna potrzeba stworzenia, w zasadzie od podstaw, systemu pozaszpitalnej opieki psychiatrycznej zejdą na dalszy plan wśród innych potrzeb związanych z ochroną zdrowia i rynkiem usług medycznych. Rzecznik zwrócił się⁴¹⁷ do Ministra Zdrowia o dokonanie ponownej analizy skutków, jakie przyniesie likwidacja osobnego programu naprawczego dla psychiatrii.

Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Zdrowia.

⁴¹⁷ V.7016.35.2014 z 21 lipca 2015 r.

D. Leczenie uzdrowiskowe

1. Kierowanie na leczenie uzdrowiskowe

Rzecznik skierował⁴¹⁸ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową⁴¹⁹ z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴²⁰ oraz Konstytucją.

Leczenie uzdrowiskowe, będące integralną częścią systemu ochrony zdrowia, przysługuje świadczeniobiorcy na podstawie skierowania wystawionego przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego. Skierowanie wymaga potwierdzenia przez właściwy oddział wojewódzki NFZ. W ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia w drodze rozporządzenia sposobu wystawiania skierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego, a także trybu potwierdzania skierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową oraz wzoru tego skierowania.

We wniosku Rzecznik zakwestionował zgodność z upoważnieniem ustawowym oraz postanowieniami Konstytucji przepisu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe, wedle którego oddział wojewódzki NFZ potwierdzając skierowanie określa rodzaj leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej oraz ich tryb, odpowiedni zakład lecznictwa uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej, datę rozpoczęcia leczenia albo rehabilitacji uzdrowiskowej, a w przypadku leczenia uzdrowiskowego w warunkach stacjonarnych – czas trwania, a także okres leczenia, w przypadku leczenia uzdrowiskowego w warunkach ambulatoryjnych albo rehabilitacji uzdrowiskowej. W ocenie Rzecznika zaskarżony przepis nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego do uregulowania sposobu wystawiania

⁴¹⁸ V.7011.47.2014 z 25 marca 2015 r., sygn. akt U 1/15.

⁴¹⁹ Rozporządzenie z 7 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 142, poz. 835).

⁴²⁰ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

skierowania oraz jego wzoru, bowiem ustawodawca nie upoważnił do uregulowania w rozporządzeniu szczegółowych warunków leczenia uzdrowiskowego. W konsekwencji kwestionowany przepis rozporządzenia jest także niezgodny z przepisem Konstytucji stanowiącym, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Kolejny zaskarżony we wniosku Rzecznika przepis rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe stanowi, że na niepotwierdzenie skierowania nie przysługuje odwołanie. Odmowa potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe nosi wszelkie cechy decyzji administracyjnej. Zgodnie z Konstytucją każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania powinna określać ustawa. Zaskarżony przepis rozporządzenia wprowadza wbrew postanowieniom Konstytucji pozaustawowy wyjątek od konstytucyjnego prawa obywatela do zaskarżenia decyzji o odmowie potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe. Konstytucyjne prawo do zaskarżania decyzji stanowi proceduralną gwarancję realizacji równego dostępu do świadczeń z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego.

Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

12. Ochrona praw rodziny

A. Świadczenia rodzinne

1. Ograniczenia w dostępie do świadczeń opiekuńczych

Trybunał Konstytucyjny w wyroku⁴²¹ w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego orzekł, że przepis ustawy o świadczeniach rodzinnych⁴²² w brzmieniu obowiązującym do dnia 13 października 2011 r. w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest niezgodny z Konstytucją. Trybunał stwierdził, że ograniczając możliwość kumulowania świadczeń pielęgnacyjnych w rodzinie poprzez wprowadzenie zasady, że niezależnie od ilości dzieci niepełnosprawnych rodzinie przysługuje tylko jedno świadczenie pielęgnacyjne, ustawodawca niewłaściwie zinterpretował konstytucyjny obowiązek konieczności wsparcia osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w godnych warunkach. W ocenie Trybunału żadne z rodziców niepełnosprawnego dziecka nie powinno być pozbawione możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego tylko z tego powodu, że drugie z rodziców ma przyznane takie świadczenie ze względu na opiekę nad innym dzieckiem. W ocenie Rzecznika przedstawione stanowisko nie traci na aktualności, pomimo nowelizacji zakwestionowanego przepisu. W obecnym stanie prawnym ujawniają się inne problemy opiekunów osób niepełnosprawnych dotyczące dostępu do świadczeń, opisywane w listach do Rzecznika. Przykładowo, oboje małżonkowie nie mogą jednocześnie uzyskać zasiłku dla opiekuna z racji sprawowania opieki nad niepełnosprawnymi rodzicami. Zdaniem Rzecznika ograniczenia w dostępie do świadczeń opiekuńczych zawarte w ustawie o świadczeniach rodzinnych stwarzają

⁴²¹ Wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11.

⁴²² Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1456, 1623 i 1650 oraz z 2014 r. poz. 559, 567 i 1443).

zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania rodziny i małżeństwa, a nadto mogą prowadzić do naruszenia przepisu Konstytucji mówiącego, że osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Rzecznik zwrócił się⁴²³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie informacji o kierunkach planowanych działań zmierzających do rozwiązania przedstawionych problemów.

Minister poinformował⁴²⁴, że przygotowywany jest projekt ustawy będący realizacją m.in. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r. Opracowane przez resort propozycje przewidują likwidację negatywnych przesłanek uniemożliwiających przyznanie świadczeń opiekuńczych i zasiłku dla opiekuna w przypadku, gdy inna osoba w rodzinie osoby otrzymującej świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy lub zasiłek dla opiekuna otrzymuje już świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy, dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego czy też zasiłek dla opiekuna. Proponowane rozwiązanie w jednoznaczny sposób ureguluje sytuacje takich osób i umożliwi przyznawanie świadczeń opiekuńczych m.in. w przypadkach takich, jak opisane w wystąpieniu Rzecznika. Propozycje zmian zamieszczone zostały na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Projektowane zmiany nie zostały przeprowadzone i z tego względu sprawa będzie kontynuowana przez Rzecznika.

2. Ubezpieczenie społeczne rolników pobierających świadczenia opiekuńcze z tytułu opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny

Do Rzecznika wpływały skargi rolników, którzy nabyli prawo do świadczeń opiekuńczych, dotyczące regulacji prawnych wprowadzonych ustawą o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów⁴²⁵. Kwestionowane przepisy wprowadziły zmiany w ustawie o świadczeniach rodzinnych, które

⁴²³ III.7064.523.2014 z 21 stycznia 2015 r.

⁴²⁴ Pismo z 26 lutego 2015 r.

⁴²⁵ Ustawa z 4 kwietnia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 567).

powodują, że rolnik ubiegający się o prawo do świadczeń opiekuńczych musi złożyć pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenie o zaprzestaniu prowadzenia gospodarstwa rolnego (pracy w gospodarstwie rolnym). Złożenie oświadczenia powoduje, że KRUS wyłącza rolnika (domownika) z ubezpieczenia społecznego rolników. Ustawa o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów nie przewidziała możliwości zróżnicowania adresata składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe od wypłaconych zasiłków w zależności od podlegania ubezpieczeniu w ZUS lub KRUS. W ocenie rolników regulacja ta dyskryminuje ich, gdyż na okres pobierania świadczenia pielęgnacyjnego zmuszeni są zrezygnować z ubezpieczenia społecznego rolników i przejść do ubezpieczenia powszechnego. Zdaniem rolników nie zawsze jest to dla nich korzystne. Negatywne konsekwencje omawianych rozwiązań mogą dotknąć przede wszystkim tych, którzy podlegali dotąd wyłącznie ubezpieczeniu rolniczemu. Odprowadzanie składki od świadczenia pielęgnacyjnego do ZUS może oznaczać dla rolnika w przyszłości utratę prawa do emerytury rolniczej. Zdaniem Rzecznika należałoby stworzyć rozwiązania prawne, które pozwolą takim osobom na kontynuowanie ubezpieczenia rolniczego przez okres pobierania świadczeń pielęgnacyjnych. Rzecznik zwrócił się⁴²⁶ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu.

Minister wyjaśnił⁴²⁷, że konieczność uregulowania kwestii prawa rolników, małżonków rolników, domowników do zasiłku dla opiekuna, specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego, zrealizowana w drodze obowiązujących od 15 maja 2014 r. przepisów ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych, wynikała z treści uchwały⁴²⁸ Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której stwierdzono, że świadczenia pielęgnacyjnego nie może otrzymywać rolnik prowadzący gospodarstwo rolne, gdyż jest w takim przypadku osobą aktywną zawodowo. W świetle powyższej uchwały, nie jest możliwe przywrócenie (wprowadzenie) rozwiązania, w wyniku którego rolnicy, małżonkowie rolników, domownicy, którzy nie zaprzestali

⁴²⁶ III.7060.1045.2014 z 7 stycznia 2015 r.

⁴²⁷ Pismo z 23 stycznia 2015 r.

⁴²⁸ Uchwała z dnia 11 grudnia 2012 r. sygn. akt I OPS 5/12.

prowadzenia gospodarstwa rolnego (wykonywania w nim pracy), mogliby otrzymywać specjalny zasiłek opiekuńczy, świadczenie pielęgnacyjne lub zasiłek dla opiekuna, tj. świadczenia dla nieaktywnych zawodowo opiekunów osób niepełnosprawnych.

Z dniem 1 października 2015 r. weszła w życie ustawa (projekt poselski) o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁴²⁹. Ustawa ta dokonała zmian w regulacjach dotyczących ubezpieczenia społecznego rolników, którzy są uprawnieni do pobierania świadczeń opiekuńczych. Ustawą tą umożliwiono pozostanie w ubezpieczeniu emerytalno- rentowym rolników tym osobom, które podlegały ubezpieczeniu jako rolnicy (lub domownicy) ale zaprzestały prowadzenia działalności rolniczej w związku z nabyciem prawa do świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego albo zasiłku dla opiekuna. Regulacja ta jest spójna ze stanowiskiem Rzecznika przedstawionym w wystąpieniach.

3. Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o świadczeniach pielęgnacyjnych

W dniu 23 października 2014 r. weszło w życie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące świadczenia pielęgnacyjnego. Trybunał orzekł⁴³⁰ o niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności. Rzecznik przychyła się do stanowiska Trybunału, iż wykonanie tego orzeczenia wymaga podjęcia pilnych działań ustawodawczych, które doprowadzą do przywrócenia równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Przedłużanie działań legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie wskazanej przez Trybunał niekonstytucyjności będzie powodowało narastanie negatywnych następstw dla osób pozbawionych świadczeń, a w konsekwencji może wywoływać

⁴²⁹ Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1506).

⁴³⁰ Wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13.

dotatkowe napięcia społeczne w środowisku osób sprawujących pieczę nad osobami niepełnosprawnymi. Rzecznik zwrócił się⁴³¹ 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.

W odpowiedzi poinformowano⁴³² Rzecznika, że w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej został przygotowany projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw. Projekt ten zostanie zgłoszony do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Niezwłocznie po wpisaniu wskazanego projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów projektowane regulacje zostaną skierowane do uzgodnień międzyresortowych oraz przedstawione do opinii partnerom społecznym.

W ocenie opiekunów osób niepełnosprawnych podjęcie prac legislacyjnych nastąpiło z opóźnieniem, a ich przedłużanie wywołuje dodatkowe napięcia społeczne. Zdaniem Rzecznika konieczne jest przyspieszenie prac w omawianym zakresie, tym bardziej że dochodzi do rozbieżności w orzecznictwie sądowno-administracyjnym w przedmiocie uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą, której niepełnosprawność powstała po uzyskaniu pełnoletności. Rzecznik zwrócił się⁴³³ do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie stosownych działań oraz o objęcie szczególnym nadzorem procesu legislacyjnego związanego z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił⁴³⁴, że w przekazanym do uzgodnień, konsultacji projekcie proponuje się wprowadzenie kryterium dochodowego jako podstawowego warunku przyznania prawa do nowego świadczenia pielęgnacyjnego. Wysokość progu dochodowego ma wynosić miesięcznie 1000 zł netto na osobę w rodzinie. Opiekun dorosłej osoby niepełnosprawnej ma otrzymywać świadczenie pielęgnacyjne w wysokości 800 zł miesięcznie, bez względu na wiek, w jakim powstała niepełnosprawność osoby wymagającej opieki. Kwota ta

⁴³¹ III.7064.199.2014 z 7 stycznia 2015 r.

⁴³² Pismo z 21 stycznia 2015 r.

⁴³³ III.7064.100.2015 z 18 maja 2015 r.

⁴³⁴ Pismo z 22 czerwca 2015 r.

będzie wyższa o ponad połowę od obecnie funkcjonującego wsparcia kierowanego do tej grupy opiekunów. Opiekunowie dzieci niepełnosprawnych będą otrzymywać świadczenie pielęgnacyjne w wyższej wysokości 1200 zł do osiągnięcia przez niepełnosprawne dziecko wieku 18 lub 25 lat, w przypadku kontynuacji nauki. Osoby, które obecnie korzystają z systemu świadczeń opiekuńczych będą mogły z nich korzystać na dotychczasowych zasadach. Projektowana ustawa likwiduje negatywne przesłanki uniemożliwiające przyznanie świadczeń opiekuńczych i zasiłku dla opiekuna, w przypadku gdy inna osoba w rodzinie osoby otrzymującej świadczenia pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy lub zasiłek dla opiekuna otrzymuje już świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy, dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego czy też zasiłek dla opiekuna. Takie rozwiązanie umożliwi przyznawanie świadczeń opiekuńczych np. w przypadku, gdy oboje rodzice rezygnują z pracy w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dwojgiem niepełnosprawnych dzieci. Ministerstwo proponuje również, aby w projekcie uwzględnić postulat środowisk osób niepełnosprawnych i ich opiekunów dotyczący możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom otrzymującym świadczenia emerytalno-rentowe, w szczególności tzw. wcześniejszą emeryturę z tytułu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Proponuje się, aby takie osoby mogły także otrzymywać świadczenie pielęgnacyjne, jednak przysługiwałoby ono w wysokości różnicy pomiędzy kwotą świadczenia pielęgnacyjnego, a kwotą pobieranego świadczenia emerytalno-rentowego. Obecnie pobieranie własnego świadczenia emerytalno-rentowego przez opiekuna osoby niepełnosprawnej wyklucza możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. W trakcie uzgodnień, konsultacji i opiniowania projektowanej ustawy zgłoszono wiele uwag, w tym zawierających sprzeciw środowisk opiekunów osób niepełnosprawnych wobec zaproponowanych rozwiązań. Projektowanej ustawie postawiono zarzut niekonstytucyjności. Po przeanalizowaniu uwag, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zwróciło się o opinię eksperta konstytucjonalisty w kwestii projektowanych regulacji.

Zmiany ustawowe realizujące wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie

zostały wprowadzone w życie. Problem pozostaje w zakresie zainteresowań Rzecznika.

4. Prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy osób z długim stażem ubezpieczeniowym posiadających orzeczenie o częściowej niezdolności do pracy

W związku z podjętymi pracami legislacyjnymi w zakresie zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, stanowiącymi realizację wyroków Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik ponowił postulat odpowiedniej zmiany w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴³⁵. Obowiązująca regulacja wyklucza z kręgu osób uprawnionych do renty z tytułu niezdolności do pracy osoby częściowo niezdolne do pracy i pobierające świadczenie pielęgnacyjne, za które zaprzestano opłacać składkę na ubezpieczenie społeczne ze względu na odpowiednio długi staż ubezpieczeniowy, jeżeli ich niezdolność do pracy powstała poza okresem ochrony. W odpowiedzi na wystąpienie w 2012 r. dotyczące zmian w przepisach ustawy emerytalnej Rzecznik został poinformowany⁴³⁶, że w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej trwają prace zmierzające do zmiany obowiązującego stanu prawnego w kwestii zabezpieczenia społecznego osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, uznanych za częściowo niezdolne do pracy w okresie przypadającym po 18 miesiącach od ustania ubezpieczenia. Dlatego Rzecznik ponownie zwrócił się⁴³⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie, w trakcie prowadzonych prac legislacyjnych, możliwości podjęcia działań zmierzających do zmiany przepisów ustawy emerytalnej w zakresie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy osób legitymujących się długim stażem ubezpieczeniowym, wobec których orzeczono częściową niezdolność do pracy.

Minister wyjaśnił⁴³⁸, że łagodniejsze warunki uzyskania renty z tytułu długiego stażu ubezpieczeniowego nie powinny dotyczyć osób częściowo niezdolnych do pracy. Takie osoby utraciły wprawdzie w znacznym stopniu

⁴³⁵ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1440, z późn. zm.).

⁴³⁶ Informacja RPO za 2012 r., str. 113.

⁴³⁷ III.7060.140.2015 z 12 czerwca 2015 r.

⁴³⁸ Pismo 19 czerwca 2015 r.

zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji, ale nie utraciły zdolności do jakiegokolwiek pracy, jak to ma miejsce w przypadku osób całkowicie niezdolnych do pracy. W trakcie prowadzonych w 2012 r. prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych proponowano zmianę przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, która spowodowałaby, że prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy miałyby również osoba, której niezdolność do pracy powstała w okresie pobierania albo przed upływem 18 miesięcy od ustania pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, od którego nie opłacano składek na ubezpieczenie społeczne ze względu na uzyskanie 25-letniego okresu ubezpieczenia, jeżeli spełniła warunek posiadania wymaganego stażu ubezpieczeniowego. Propozycja ta nie zyskała akceptacji Rady Ministrów i z tego względu nie znalazła się w rządowym projekcie ustawy. Jednocześnie Minister zapewnił, że postulowana zmiana przepisów ustawy emerytalnej w celu uwzględnienia sytuacji osób, które stały się niezdolne do pracy po upływie 18 miesięcy od ustania ubezpieczenia z tytułu pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego albo zasiłku dla opiekuna, będzie mogła być przedmiotem oceny w ramach przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego, który nastąpi nie później niż do końca 2016 r.

5. Brak uprawnienia rodzica samotnie wychowującego dziecko do świadczenia rodzinnego

Analiza przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych wskazała na nierówne traktowanie osób samotnie wychowujących dziecko w dostępie do zasiłku rodzinnego, gdyż wyłącza z kręgu osób uprawnionych do uzyskania świadczenia tych samotnych rodziców, którzy prawo dziecka do alimentów od drugiego rodzica dokumentują np. ugodą sądową, zamiast wyroku sądu, a jednocześnie znajdują się w trudnej sytuacji materialnej warunkującej prawo do świadczeń rodzinnych. Celem zasiłku rodzinnego jest udzielenie rodzinie dysponującej niskimi dochodami wsparcia poprzez częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka. Zdaniem Rzecznika brak jest uzasadnienia do utrzymywania regulacji wykluczającej osoby dysponujące innym tytułem

dotyczącym zobowiązania alimentacyjnego z prawa do ubiegania się o świadczenia rodzinne. Należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia do ustawy o świadczeniach rodzinnych podstawy prawnej umożliwiającej uzyskanie prawa do zasiłku rodzinnego rodzicowi samotnie wychowującemu dziecko, który dysponuje innym niż wyrok sądu dokumentem poświadczającym ustalenie zobowiązania alimentacyjnego drugiego rodzica względem dziecka. Rzecznik zwrócił się⁴³⁹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w kwestii zmiany kwestionowanej regulacji prawnej.

Minister poinformował⁴⁴⁰, że w jego ocenie nie ma konieczności zmiany przepisów w omawianym zakresie. Zgodnie z założeniami ustawodawcy, zasiłek rodzinny jest przyznawany dopiero po wyczerpaniu dochodzenia świadczeń alimentacyjnych od drugiego z rodziców. Natomiast użyte w ustawie o świadczeniach rodzinnych sformułowanie o zasądzonym świadczeniu alimentacyjnym nie oznacza, że jedynie uzyskanie orzeczenia sądowego w formie wyroku może zostać uznane za spełnienie przesłanki warunkującej możliwość przyznania zasiłku rodzinnego osobie samotnie wychowującej dziecko. Przepisy dotyczące warunków przyznawania zasiłku rodzinnego nie wyłączają z kręgu osób uprawnionych do tego świadczenia samotnych rodziców, którzy prawo dziecka do alimentów potwierdzą innym niż wyrok sądu dokumentem.

6. Ograniczenia w dostępie do świadczeń pielęgnacyjnych

Do Rzecznika zwracali się opiekunowie dzieci niepełnosprawnych, mający ustalone prawo do świadczeń emerytalno-rentowych. Osobom tym nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne. Dotyczy to w szczególności rodziców dzieci niepełnosprawnych, którzy nabyli prawo do wcześniejszej emerytury. Świadczenie emerytalne tej grupy opiekunów jest zdecydowanie niższe od świadczenia pielęgnacyjnego. Zdaniem Rzecznika konieczna jest zmiana przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych⁴⁴¹, stwarzająca

⁴³⁹ III.7064.128.2015 z 21 lipca 2015 r.

⁴⁴⁰ Pismo z 12 sierpnia 2015 r.

⁴⁴¹ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 114, z późn. zm.).

możliwość dokonania wyboru korzystniejszego świadczenia w przypadku zbiegu uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego i świadczeń emerytalno-rentowych. Przy określaniu warunków nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przesłanka ujemna powinna dotyczyć pobierania wcześniejszej emerytury, a nie ustalenia prawa do emerytury. Rzecznik zwrócił się⁴⁴² do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie możliwości podjęcia prac legislacyjnych w podnoszonym zakresie.

Odpowiadając na wystąpienie Minister poinformował⁴⁴³, iż przygotowane przez poprzedni rząd rozwiązania legislacyjne, które dotyczyły m.in. dostępu do świadczeń opiekuńczych opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy mają ustalone prawo do świadczeń emerytalno-rentowych, z uwagi na upływ VII kadencji Sejmu RP nie zostały wprowadzone. Obecnie w Ministerstwie prowadzone są analizy dotyczące możliwych do wprowadzenia zmian kształtu systemu wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin oraz opiekunów osób niepełnosprawnych. Został powołany Zespół do spraw Rozwiązań Systemowych dla Opiekunów Osób Niepełnosprawnych, którego zadaniem będzie przygotowanie odpowiednich zmian legislacyjnych dotyczących w szczególności realizacji wyroków⁴⁴⁴ Trybunału Konstytucyjnego, a także przeprowadzenie analiz w tym obszarze. Podnoszony przez Rzecznika problem opiekunów z ustalonym prawem do świadczeń emerytalno-rentowych będzie również przedmiotem tych prac. Wskazanie zakresu planowanych zmian i rozwiązań systemowych oraz określenie terminu ich wejścia w życie będzie możliwe po zakończeniu powyższych prac.

B. Ochrona praw dziecka

1. Dostępność brutalnych gier komputerowych dla dzieci i młodzieży

Rzecznik zwrócił uwagę na brak działań, które pozwoliłoby chronić

⁴⁴² III.7064.195.2015 z 18 grudnia 2015 r.

⁴⁴³ Pismo z 1 lutego 2016 r.

⁴⁴⁴ Wyrok TK z 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 oraz z 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11.

dzieci i młodzież przed brutalnością i przemocą w grach komputerowych. Sprzedawcy nie mają obowiązku kontrolowania wieku kupującego. Rzecznik postuluje wprowadzenie prawnie uregulowanej kontroli obrotu grami komputerowymi w zakresie tytułów, które ze względu na określone treści nie powinny być dostępne dla dzieci i młodzieży. Pomimo iż producenci gier komputerowych korzystają z Ogólnoeuropejskiego Systemu Klasyfikacji Gier, w dalszym ciągu jest to tylko pewnego rodzaju sugestia dla konsumenta o treściach, jakie zawiera dany produkt oraz grupie wiekowej, dla której dana gra jest odpowiednia. Rzecznik zwrócił się⁴⁴⁵ do Ministra Gospodarki o przedstawienie działań, jakie zostaną podjęte w kwestii ograniczenia dostępności dla dzieci i młodzieży gier komputerowych o treściach przesyconych brutalnością i przemocą, a w szczególności o informację, czy zostanie podjęta w tej sprawie odpowiednia inicjatywa legislacyjna.

Minister poinformował⁴⁴⁶, że Departament Gospodarki Elektronicznej zlecił opracowanie raportu dotyczącego gier komputerowych w Polsce. Z uwagi na złożoność zagadnienia, jak i potrzebę rzetelnego przeprowadzenia badań oraz ankiet, spodziewany termin przygotowania raportu to wrzesień 2015 r. Kopia raportu zostanie przekazana Rzecznikowi oraz opublikowana na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki.

Wystąpieniem do Ministra Rozwoju Rzecznik zwrócił się⁴⁴⁷ o udzielenie informacji, czy raport ten został już przygotowany oraz ewentualnie jakie są wnioski Ministra po dokonaniu analizy raportu.

Minister Rozwoju przesłał⁴⁴⁸ Rzecznikowi przygotowany przez Departament Gospodarki Elektronicznej raport dotyczący polskiej branży gier w wersji elektronicznej.

W marcu 2015 r. w Biurze RPO odbyła się debata na temat dostępności dla dzieci i młodzieży gier komputerowych nasyconych przemocą. W trakcie tej debaty wielokrotnie podnoszono kwestię konieczności zintensyfikowania działań edukacyjnych w tym zakresie, skierowanych do uczniów i ich rodzin.

⁴⁴⁵ VII.550.4.2014 z 15 stycznia 2015 r.

⁴⁴⁶ Pismo z 27 lipca 2015 r.

⁴⁴⁷ Pismo z 1 grudnia 2015 r.

⁴⁴⁸ Pismo z 11 grudnia 2015 r.

Rzecznik, w nawiązaniu do wcześniejszego wystąpienia⁴⁴⁹, zwrócił się⁴⁵⁰ do Ministra Edukacji Narodowej o poinformowanie o podjętych w sprawie działaniach.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁵¹ Rzecznika, że Ośrodek Rozwoju Edukacji opracował poradnik dla rodziców poświęcony problematyce gier komputerowych. Celem poradnika jest poszerzenie wiedzy rodziców i wychowawców na temat gier komputerowych oraz zwiększenie świadomości na temat skutków korzystania z nich przez dzieci. Poradnik zostanie zamieszczony na stronie internetowej Ośrodka Rozwoju Edukacji. Ośrodek upowszechnia także na swojej stronie internetowej informacje o systemie oznakowania gier komputerowych PEGI. Zostały opracowane ulotki dla rodziców i nauczycieli z cyklu "Zagrożenia w Internecie". Fundacja Dzieci Niczyje prowadzi szkolenia dla uczniów, ich rodziców i nauczycieli dotyczące Bezpieczeństwa dzieci w Internecie. Problematyka doboru gier do wieku odbiorców i niebezpieczeństw wynikających z niewłaściwego ich korzystania jest jego częścią.

2. Urowadzenia dzieci przez jednego z rodziców

Urowadzenie dzieci przez jednego z rodziców, wbrew woli i wiedzy drugiego, łączy się zwykle z uniemożliwianiem kontaktu dziecka z osobami spoza rodziny uprowadzającego, czasem także z uchylaniem się od obowiązku szkolnego, unikaniem służb socjalnych czy sądów, wywiezieniem dziecka za granicę. Wykładnia przez sądy przepisu Kodeksu karnego dotyczącego przestępstwa uprowadzenia małoletniego powoduje, że podmiotem przestępstwa nie może być rodzic dysponujący pełnią władzy rodzicielskiej. W konsekwencji rodzice, których dziecko zostało porwane, mają trudności z uzyskaniem pomocy od funkcjonariuszy policji czy innych organów państwa, wskazujących na brak zaistnienia przestępstwa i konieczność wszczęcia sądowego postępowania opiekuńczego w kwestii władzy rodzicielskiej. Rzecznik zwrócił się⁴⁵² do Ministra Sprawiedliwości o

⁴⁴⁹ Informacja RPO za 2014 r., str. 341.

⁴⁵⁰ VII.550.4.2014 z 10 kwietnia 2015 r.

⁴⁵¹ Pismo z 11 czerwca 2015 r.

⁴⁵² IV.7021.66.2014 z 2 marca 2015 r.

poinformowanie, jakie czynności były podejmowane w tej materii i czy planowane są działania legislacyjne mające na celu zmianę obecnie obowiązujących przepisów co do penalizacji tzw. porwania rodzicielskiego.

Minister wyjaśnił⁴⁵³, że intencją ustawodawcy była kryminalizacja takich działań lub zaniechań, które w sposób najbardziej drastyczny uderzają w więzy rodzinne, stosunek opieki lub nadzoru m.in. dlatego, że dotyczą małoletnich dzieci, a także osób nieporadnych, nad którymi sprawowana jest opieka lub nadzór. Z uwagi na to, że przedmiotem ochrony jest przede wszystkim integralność rodziny i niezakłócone sprawowanie opieki, realizacja znamion tego czynu wyłącza możliwość jego popełnienia przez rodziców lub opiekunów korzystających z pełni uprawnień rodzicielskich lub opiekuńczych, co wynika z utrwalonej linii orzecznictwa. W obowiązującym stanie prawnym, jeśli rodzice mają pełnię praw rodzicielskich, utrudnianie lub uniemożliwianie kontaktów powinno być egzekwowane w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Minister Sprawiedliwości zwrócił się do Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego oraz do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w celu rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących potrzeby wprowadzenia odrębnego czynu zabronionego, który penalizowałby zachowania polegające na uprowadzeniu lub zatrzymaniu dziecka przez jedno z rodziców, wbrew woli drugiego. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego nie zarekomendowała Ministrowi Sprawiedliwości rozszerzenia zakresu kryminalizacji. W krajach Unii Europejskiej, jak również poza Unią nie ma jednolitej praktyki legislacyjnej w zakresie kształtowania odpowiedzialności karnej rodziców posiadających pełnię praw rodzicielskich za uniemożliwianie kontaktów drugiemu z rodziców z dzieckiem. W związku z powyższym w chwili obecnej nie ma, jak się wydaje, podstaw do ingerencji legislacyjnej w dziedzinie prawa karnego. Minister Sprawiedliwości poinformował ponadto, że w resorcie sprawiedliwości trwają prace legislacyjne, we współpracy z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, nad projektem założeń do projektu ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw. Jednym z założeń tego

⁴⁵³ Pismo z 12 marca 2015 r.

projektu jest wprowadzenie rozwiązań mających na celu zwiększenie skuteczności wykonania orzeczeń przewidujących przymusowe odebranie osoby.

3. Sklepiki szkolne

Rzecznik otrzymywał wiele skarg dotyczących rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci⁴⁵⁴. Rzecznik zgadza się w pełni z celem rozporządzenia, jakim jest wzmocnienie ochrony zdrowia dzieci i młodzieży, jednak niektóre uregulowania tego aktu prawnego wzbudzają wątpliwości z punktu widzenia praw obywatelskich. Wśród wielu poruszonych kwestii skarżący wskazywali między innymi na bardzo krótki termin pomiędzy wydaniem rozporządzenia a jego wejściem w życie, co spowodowało szereg negatywnych skutków dla przedsiębiorców prowadzących sklepiki oraz zamawiających żywność na zbiorowe żywienie. Osoby te poniosły straty, ponieważ miały już zmagazynowane środki spożywcze lub podpisane umowy z dostawcami. Nowe przepisy powinny być znane zainteresowanym wystarczająco wcześniej, tak aby można było odpowiednio przygotować się do dostarczenia wymaganych produktów żywnościowych do szkół. Skarżący wskazywali, że wejście w życie rozporządzenia zawierającego szczegółowe i rygorystyczne normy dotyczące żywności spowodowało w praktyce zamknięcie wielu sklepików szkolnych, a tym samym utratę pracy i możliwości zarobku przez wiele osób. Zdaniem skarżących głównym sposobem realizacji celu nowej regulacji jakim jest ochrona zdrowia dzieci i młodzieży poprzez wypracowanie prawidłowych nawyków żywieniowych powinny być działania o charakterze edukacyjnym, skierowane zarówno do dzieci i młodzieży, jak i do rodziców. Obecnie cel omawianej regulacji nie jest realizowany, ponieważ ani uczniowie, ani ich rodzice nie są dostatecznie przygotowani do nowych przepisów. Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁵ do Ministra Zdrowia o przedstawienie

⁴⁵⁴ Rozporządzenie z 26 sierpnia 2015 r. (Dz.U. poz. 1256).

⁴⁵⁵ VII.7037.93.2015 z 19 listopada 2015 r.

stanowiska w sprawie oraz poinformowanie o innych działaniach podejmowanych przez resort zdrowia, mających na celu poprawę sytuacji w zakresie żywienia dzieci i młodzieży.

Minister nie zgodził się⁴⁵⁶ z przedstawionymi przez Rzecznika zarzutami skarżących. Resort zdrowia w zakresie swoich kompetencji dopełnił należytej staranności przy pracach nad projektem przepisów wykonawczych. Prace nad projektem rozporządzenia rozpoczęły się już w grudniu 2014 r. Od momentu nowelizacji wiadomo było, że w dniu 1 września 2015 r. asortyment sprzedawany w sklepikach szkolnych i podawany w stołówkach szkolnych ulegnie diametralnej zmianie. Nie można więc zgodzić się, że podmioty prowadzące sklepiki zostały zaskoczone nowymi regulacjami. Rozporządzenie zostało opracowane przy współpracy ekspertów m.in. Instytutu Żywności i Żywienia, Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Głównego Inspektoratu Sanitarnego. Projekt rozporządzenia został przekazany również do uzgodnień międzyresortowych z terminem 14 dni na zgłoszenie uwag oraz do konsultacji społecznych z terminem 30 dni na ustosunkowanie się do projektu. W tym trybie opinie o projekcie mogły zgłosić organizacje społeczne i inne zainteresowane podmioty. Otrzymane wyjaśnienia nie są wystarczające, dlatego sprawa będzie dalej prowadzona przez Rzecznika.

4. Ograniczenia w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego

Zgodnie z przepisami ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴⁵⁷ osoby, które nie otrzymują należnego wsparcia ze strony zobowiązanych do alimentacji z powodu bezskuteczności postępowań egzekucyjnych mogą uzyskać pomoc państwa w postaci świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Kwota pomocy finansowej jest ograniczona do wysokości 500 zł, a dostęp do tego świadczenia jest uzależniony od spełnienia kryterium dochodowego. Na przestrzeni 7 lat obowiązywania przepisów powyższej ustawy wysokość świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz wysokość kryterium dochodowego pozostały na

⁴⁵⁶ Pismo z 10 grudnia 2015 r.

⁴⁵⁷ Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 859, z późn. zm.)

niezmienionym poziomie. Przy spadku realnej wartości pieniądza, wzroście kosztów utrzymania, a przede wszystkim przy wzroście wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, to zaniechanie prowadzi do obniżenia realnej wartości pomocy udzielonej przez państwo, a także do wykluczania dużej grupy dzieci z systemu wsparcia. Z szacunków organizacji społecznych wynika, że około milion dzieci pozbawionych jest jakiegokolwiek pomocy państwa, a ciężar odpowiedzialności za ich byt został całkowicie przerzucony na jednego rodzica. Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁸ do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań zmierzających do zabezpieczenia praw rodziców i dzieci doświadczających niealimentacji, w tym zniesienia kryterium dochodowego bądź podwyższenia jego wysokości.

W odpowiedzi na wystąpienie skierowane do Prezesa Rady Ministrów, a przekazane⁴⁵⁹ zgodnie z właściwością do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, resort polityki społecznej poinformował⁴⁶⁰ Rzecznika, iż z uwagi na fakt, że świadczenia z funduszu alimentacyjnego są wypłacane ze środków budżetu państwa nie jest obecnie możliwe skierowanie tej formy pomocy do wszystkich osób uprawnionych do alimentów, które ich nie otrzymują z uwagi na bezskuteczność egzekucji i dlatego dostępność do tych świadczeń jest uwarunkowana między innymi koniecznością spełnienia kryterium dochodowego. Obecnie nie są prowadzone prace nad podwyższeniem lub zniesieniem ww. kryterium dochodowego, jak również nad zmianami, dotyczącymi zwiększenia maksymalnej wysokości tych świadczeń. Minister podkreślił, że wypracowanie efektywnej i stabilnej polityki rodzinnej należy do najważniejszych kierunków działań, a priorytetem w tym obszarze jest program „Rodzina 500 plus”, który przewiduje znaczące i powszechne wsparcie rodziców wychowujących dzieci w formie nowego świadczenia wychowawczego w wysokości 500 zł miesięcznie na dziecko. Z tego wsparcia będą mogły również skorzystać zarówno rodziny, które korzystają obecnie ze świadczeń z funduszu alimentacyjnego, jak i rodziny, niespełniające kryterium dochodowego uprawniającego do otrzymywania tych świadczeń. Jednocześnie wskazano, że obecnie analizowane są

⁴⁵⁸ III.7064.175.2015 z 1 grudnia 2015 r.

⁴⁵⁹ Pismo z 8 grudnia 2015 r.

⁴⁶⁰ Pismo z 13 stycznia 2016 r.

możliwości podjęcia działań o zakresie międzyresortowym, zmierzających do wypracowania nowych rozwiązań dotyczących problematyki niealimentacji, w tym również poprawy skuteczności egzekucji alimentów.

5. Skuteczność egzekucji alimentów na rzecz dzieci

Do Rzecznika wpływały skargi rodziców, którzy wskazywali na trudności z wyegzekwowaniem od drugiego rodzica alimentów należnych dziecku. Analogiczne trudności mogą występować przy egzekucji od dłużników alimentacyjnych zwrotu świadczeń wypłaconych w ramach funduszu alimentacyjnego. Skarżący krytycznie oceniali efektywność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez komorników sądowych w tego typu sprawach. Ich zdaniem, przy braku dobrej woli dłużnika alimentacyjnego, niezwykle trudno jest uzyskać dla dziecka świadczenia przyznane mu prawomocnym orzeczeniem sądowym. Przedstawiciele organizacji zrzeszających takich rodziców zwracają uwagę na dużą skalę tego negatywnego zjawiska i liczne problemy wynikające z niemożności wyegzekwowania świadczeń należnych dzieciom. Rzecznik zwrócił się⁴⁶¹ do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej o przedstawienie stanowiska w sprawie skuteczności egzekucji alimentów.

6. Zapewnienie ochrony wszystkim dzieciom będącym uczestnikami postępowania karnego

Omówienie w rozdziale „Ofiary przestępstw”.

C. Inne

1. Zasady przeprowadzania w sprawach cywilnych badań kodu genetycznego DNA

Rzecznik od wielu lat występuje z wnioskami o uregulowanie zasad przeprowadzania w sprawach cywilnych badań kodu genetycznego DNA, a także badań przeprowadzanych poza systemem wymiaru sprawiedliwości, na zasadach komercyjnych. Z korespondencji prowadzonej przez Rzecznika w

⁴⁶¹ IV.7022.36.2015 z 14 grudnia 2015 r.

latach 2006 i 2007 wynikało, że do ewentualnego opracowania projektu stosownego aktu prawnego powinno dojść z inicjatywy Ministra Zdrowia. W dalszej korespondencji stwierdzono jednak, że właściwym w omawianej sprawie jest Minister Sprawiedliwości. Jak wynika z ostatniej odpowiedzi⁴⁶² Ministra Sprawiedliwości z maja 2014 r., Minister nie widzi przesłanek do podejmowania inicjatywy prawodawczej na polu procedury cywilnej, natomiast uważa, że konieczne jest wprowadzenie regulacji prawnych, które gwarantowałyby przynajmniej procedury ustalania tożsamości dawcy materiału genetycznego do badań, prawidłowości wyrażenia zgody bądź zezwolenia na przeprowadzenie badania oraz odpowiednią ochronę pobranego do badań materiału biologicznego i związanych z nim danych osobowych. Wprowadzenie takich regulacji należy do właściwości Ministra Zdrowia, podobnie jak wypracowanie standardów medycznych i metodologii przeprowadzania badań DNA. Rzecznik zwrócił się⁴⁶³ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie.

Z uwagi na brak odpowiedzi Ministra Zdrowia w tej sprawie, będzie ona przedmiotem dalszych działań Rzecznika w roku bieżącym.

2. Zróżnicowanie wieku uprawniającego do zawarcia małżeństwa

Na tle skarg wpływających do Rzecznika wyłonił się problem dotyczący przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁴⁶⁴ oraz Kodeksu postępowania cywilnego⁴⁶⁵, które mogą być oceniane jako dyskryminujące. Przepisy te regulują materialnie i proceduralnie możliwość udzielenia przez sąd opiekuńczy zezwolenia na zawarcie małżeństwa kobiecie, która ukończyła lat szesnaście. Możliwość taka nie została przewidziana dla mężczyzn, którzy ukończyli szesnaście lat. Zdaniem Rzecznika taka regulacja może być oceniana jako dyskryminująca ze względu na płeć oraz naruszająca prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Zastanowienia wymaga także, czy przepisy prawa krajowego w ogóle powinny przewidywać możliwość wyrażenia przez sąd zgody na zawarcie związku małżeńskiego

⁴⁶² Informacja RPO za 2014 r., str. 82–83.

⁴⁶³ IV.7020.4.2014 z 23 lutego 2015 r.

⁴⁶⁴ Ustawa z 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 583, z późn. zm.).

⁴⁶⁵ Ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 101, z późn. zm.).

osobom poniżej osiemnastego roku życia. Rzecznik zwrócił się⁴⁶⁶ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie, a także rozważenie zmiany przepisów poprzez rozszerzenie możliwości uzyskania zezwolenia sądu na zawarcie małżeństwa w wieku szesnastu lat na mężczyzn albo ustanowienie jednolitego dla wszystkich wieku małżeńskiego w wysokości osiemnastu lat.

W udzielonej odpowiedzi, Minister podzielił⁴⁶⁷ wątpliwości Rzecznika co do obecnych uregulowań i przyznał, że także zalecenia płynące z międzynarodowych zobowiązań Polski wymuszają w zasadzie dokonanie zmian. Dlatego przy najbliższej większej nowelizacji k.r.o. sprawa ta zostanie wzięta pod uwagę.

3. Opinie wydawane przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne

Rzecznik kontynuował⁴⁶⁸ działania w sprawie nieuregulowania w jednoznaczny sposób statusu prawnego rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych oraz wątpliwości co do dopuszczalności przygotowywania opinii przez te ośrodki na potrzeby postępowań w sprawach rozwodowych i opiekuńczych. Z uwagi na trwające w Sejmie prace nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw⁴⁶⁹, który zawiera propozycje regulacji statusu i zakresu działalności rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych, Rzecznik zwrócił się o przedstawienie opinii Ministerstwa co do tego projektu. Opinia⁴⁷⁰ Ministerstwa co do tego projektu była pozytywna. Ostatecznie, w dniu 5 sierpnia 2015 r. uchwalona została ustawa o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów⁴⁷¹. Dotychczasowe rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne zostały zastąpione opiniodawczymi zespołami sądowych specjalistów; zmieniło się także ich umiejscowienie. Zespoły mają być częścią sądów okręgowych, na wzór kuratorów, a nie - jak dotąd - organami pomocniczymi. Zadaniem zespołów

⁴⁶⁶ IV.501.12.2015 z 1 grudnia 2015 r.

⁴⁶⁷ Pismo z 13 stycznia 2016 r.

⁴⁶⁸ Informacja RPO za 2014 r. s. 309-310.

⁴⁶⁹ Druk sejmowy nr 3058.

⁴⁷⁰ Pismo z 24 marca 2015 r.

⁴⁷¹ Dz.U. poz. 1418).

jest sporządzanie, na zlecenie sądu lub prokuratury, opinii w sprawach rodzinnych i opiekuńczych oraz w sprawach nieletnich, na podstawie przeprowadzonych badań psychologicznych, pedagogicznych lub lekarskich. Zespoły na zlecenie sądu prowadzi także mediacje, wywiady środowiskowe w sprawach nieletnich oraz poradnictwo specjalistyczne dla małoletnich, nieletnich i ich rodzin.

4. Zakaz zawarcia małżeństwa przez osobę dotkniętą chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw osób niepełnosprawnych”.

5. Kontakty ubezwłasnowolnionego całkowicie z członkami rodziny

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw osób niepełnosprawnych”.

13. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

1. Zasady umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej

Rzecznik skierował⁴⁷² wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego⁴⁷³ w zakresie, w jakim nie przewidują czynnego udziału osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej w sprawach o uzyskanie przez jej opiekuna zezwolenia sądu opiekuńczego na złożenie wniosku o umieszczenie tej osoby w domu pomocy społecznej oraz wyłączają osobę całkowicie ubezwłasnowolnioną, umieszczoną w domu pomocy społecznej za zgodą jej opiekuna, z kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia do sądu opiekuńczego o zmianę orzeczenia o przyjęciu do domu pomocy społecznej z Konstytucją, Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z zakwestionowanymi regulacjami ustawy o ochronie zdrowia psychicznego osoba z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, w zastępstwie której działa jej opiekun prawny, nie ma możliwości kwestionowania orzeczenia sądu opiekuńczego wyrażającego zgodę na umieszczenie jej w domu pomocy społecznej, a ponadto w razie zmiany okoliczności faktycznych (poprawa stanu psychicznego, możliwość skorzystania z opieki innych osób) nie ma możliwości wystąpienia do sądu o zmianę tego orzeczenia. Istniejące gwarancje ochrony praw osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną należy ocenić jako niewystarczające i nieskuteczne. Niezbędnym wydaje się takie zabezpieczenie praw tej grupy osób, które uniemożliwi arbitralne pozbawianie ich wolności osobistej, zapewni poszanowanie przyrodzonej godności, prawo dostępu do sądu oraz prawo do sprawiedliwej procedury sądowej. Rygor panujący w domach pomocy społecznej w istotny sposób ingeruje w wolność i autonomię decyzyjną umieszczonych tam osób. Mieszkańcy nie mają możliwości swobodnego opuszczenia zakładu, często

⁴⁷² VIII.517.1.2015/XI.517.1.2015 z 3 listopada 2015 r., sygn. akt K 31/15

⁴⁷³ Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375, z późn. zm.).

nie dysponują własnymi dokumentami lub rzeczami osobistymi, personel domów pomocy społecznej ma możliwość stosowania kar porządkowych oraz decydowania o formach spędzania wolnego czasu, w tym regulowania zasad odwiedzin przez osoby trzecie. Z tych powodów jedyną przesłanką uzasadniającą pominięcie woli osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej przy podejmowaniu decyzji o umieszczeniu w domu pomocy społecznej może być niezdolność do jej wyrażenia. Obowiązujące regulacje prawne oraz praktyka ich stosowania doprowadziły do dwóch negatywnych dla Polski wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który uznał, że polskie instytucje państwowe naruszyły w tym zakresie standardy wynikające z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Pomimo licznych interwencji ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich, a także organizacji pozarządowych, wyroki te do chwili obecnej nie zostały przez Polskę wykonane.

Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Przepisy pozbawiające osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny

Rzecznik skierował⁴⁷⁴ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją dwóch przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁴⁷⁵ dotyczących okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa, a także okoliczności uzasadniających unieważnienie małżeństwa. Założenie przyjęte przez ustawodawcę w 1964 r., iż osoby dotknięte określonymi zaburzeniami nie są zdolne do założenia rodziny, budzą współcześnie istotne wątpliwości konstytucyjne. Pierwszy z zakwestionowanych przepisów co do zasady pozbawia osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi, posiadające pełną bądź ograniczoną zdolność do czynności prawnych (nie ubezwłasnowolnione całkowicie), prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Osoby te jedynie wyjątkowo za zezwoleniem sądu mogą uzyskać takie prawo. Pozbawienie prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny następuje na podstawie niejasnych, niejednoznacznych i

⁴⁷⁴ IV.501.7.2015 z 12 maja 2015 r., sygn. akt K 13/15.

⁴⁷⁵ Ustawa z 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 583).

nieprzystających do współczesnej wiedzy medycznej kryteriów choroby psychicznej i niedorozwoju umysłowego. Ponadto przesłanki udzielenia przez sąd zezwolenia na zawarcie małżeństwa w postaci stanu zdrowia lub umysłu niezagrażającego małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa mają charakter dyskryminujący. Zaskarżony przepis Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego jest niezgodny z postanowieniami Konstytucji mówiącymi o poszanowaniu i ochronie godności ludzkiej. Pozostawanie w obrocie prawnym omawianego przepisu poniża osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi i rodzi po ich stronie usprawiedliwione poczucie krzywdy. Kwestionowany przepis jest niezgodny także z postanowieniami Konstytucji o prawie każdej osoby do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym, ponieważ na podstawie niejasnych, niejednoznacznych i nieprzystających do stanu aktualnej wiedzy medycznej kryteriów ingeruje w prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Ponadto omawiany przepis w sposób nieproporcjonalny ogranicza prawo do ochrony życia rodzinnego i prawo do decydowania o życiu osobistym.

Zgodnie z treścią drugiego z zaskarżonych przepisów unieważnienia małżeństwa z powodu choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego jednego z małżonków może żądać każdy z małżonków. W toku postępowania o unieważnienie małżeństwa sąd zobowiązany jest, podobnie jak w sprawie o zezwolenie na zawarcie małżeństwa, badać, czy choroba psychiczna albo niedorozwój umysłowy zagraża małżeństwu lub zdrowiu przyszłego potomstwa. Zarzuty niekonstytucyjności sformułowane we wniosku Rzecznika są analogiczne jak dla wcześniej omawianego przepisu.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Realizacja prawa osób niewidomych dostępu do środków transportu wraz z psem przewodnikiem

Do Rzecznika wpływały skargi osób niepełnosprawnych wskazujące na przypadki nierespektowania przez prywatnych przewoźników wykonujących przewóz regularny osób w krajowym transporcie drogowym, prawa osób niewidomych wstępu do środka transportu wraz z psem przewodnikiem. Na

podstawie prowadzonych postępowań wyjaśniających Rzecznik powziął wątpliwość, czy istnieją skuteczne mechanizmy prawne, które gwarantują osobom niepełnosprawnym realizację ich uprawnień. Zapewnienie osobom niepełnosprawnym w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych możliwości dostępu do obiektów użyteczności publicznej i środków transportu wraz z psem przewodnikiem było bardzo istotną zmianą, która nie tylko przyczyniła się do podniesienia komfortu życia osób niepełnosprawnych, ale przede wszystkim znacząco zmniejszyła ich poczucie społecznego wykluczenia. Dlatego niezmiernie ważne jest zapewnienie jej skutecznego realizowania i reagowania na każde jej naruszenie. W kierowanej do Rzecznika korespondencji organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów w krajowym transporcie drogowym wskazują na brak prawnych środków działania o charakterze kontrolnym lub nadzorczym, za pomocą których mogłyby zapewnić respektowanie przez prywatnych przewoźników uprawnień osób niepełnosprawnych. Rzecznik zwrócił się⁴⁷⁶ do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Przewodniczący w pełni podzielił⁴⁷⁷ wątpliwości odnoszące się do braku skutecznych mechanizmów prawnych, gwarantujących osobom niepełnosprawnym realizację ich ustawowych uprawnień w sytuacji, gdy korzystają z psa asystującego. W związku z powyższym Przewodniczący Komisji zaproponuje podjęcie prac analitycznych i koncepcyjnych, mających na celu opracowanie pożądaných rozwiązań legislacyjnych.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

4. Stworzenie możliwości działania asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej

Potrzeba stworzenia nowego zawodu asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej jest od dawna postulowana przez środowisko osób niepełnosprawnych oraz ekspertów. Instytucja asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej stwarza tym osobom możliwość prowadzenia aktywnego

⁴⁷⁶ V.7224.362.2014 z 15 stycznia 2015 r.

⁴⁷⁷ Pismo z 20 lutego 2015 r.

życia, zarówno zawodowego, jak i prywatnego, a także korzystnie wpływa na proces rehabilitacji społecznej i zawodowej. Powołanie instytucji asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej byłoby pożądane z uwagi na regulacje wynikające z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej trwają prace specjalnie powołanego Zespołu do spraw rozwiązań systemowych na rzecz osób niepełnosprawnych. Jednak prace te znajdują się na wstępnym etapie. Zdaniem Rzecznika konieczne jest przyspieszenie prac zmierzających do powołania instytucji asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej i poddania projektu takiego rozwiązania konsultacjom z zainteresowanymi środowiskami. Rzecznik zwrócił się⁴⁷⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister wyjaśnił⁴⁷⁹, że usługa asystenta osoby niepełnosprawnej funkcjonuje już na gruncie ustawy o pomocy społecznej i jako specjalistyczna usługa opiekuńcza jest kierowana głównie do osób niepełnosprawnych intelektualnie i osób z zaburzeniami psychicznymi w związku z realizacją przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Pełny zakres tej usługi nie zawsze jest potrzebny w przypadku osób niepełnosprawnych z innymi niepełnosprawnościami, w szczególności osób z poważnymi ograniczeniami funkcjonowania, wynikającymi z niepełnosprawności fizycznej. Trwają prace legislacyjne nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym. Ponadto w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 planuje się wypracowanie, przetestowanie, wdrożenie i upowszechnienie standardu usług asystenckich świadczonych na rzecz osób niepełnosprawnych.

⁴⁷⁸ III.7047.15.2014 z 24 lutego 2015 r.

⁴⁷⁹ Pismo z 25 marca 2015 r.

5. Brak możliwości odwołania się od orzeczenia o wskazaniach do ulg i uprawnień

Rzecznik uznał, że rozwiązanie przyjęte w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴⁸⁰ budzi wątpliwości natury konstytucyjnej, ponieważ nie przewiduje odwołania od orzeczenia powiatowego zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności ustalającego stopień niepełnosprawności oraz wskazania dla celów korzystania z ulg i uprawnień, wydanego osobie posiadającej orzeczenie o zaliczeniu do jednej z grup inwalidów. Konstytucja przewiduje wprowadzenie możliwości ustanowienia wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, jednak wyjątki te muszą być racjonalnie uzasadnione. Tymczasem nie ma argumentów przemawiających za wyłączeniem prawa do złożenia odwołania od orzeczenia w przedmiocie wskazań do ulg i uprawnień. Brak drogi odwoławczej powoduje, że orzeczenia także nie podlegają kognicji sądów powszechnych. Odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych przysługuje jedynie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności. Można wprowadzić przyjęć, że orzeczenie powiatowego zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności jako ostateczne podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, jednak wówczas mamy do czynienia z dualizmem kontroli sądowej orzeczeń rozstrzygających o prawie osób niepełnosprawnych do ulg i uprawnień. Powstaje wątpliwość, czy tego rodzaju rozwiązania systemowe nie naruszają konstytucyjnego prawa obywateli do równego traktowania przez władze publiczne. Rzecznik zwrócił się⁴⁸¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zbadanie przedstawionego problemu i wyjaśnienie przyczyn, dla których ustawodawca wyłączył tryb odwoławczy w stosunku do orzeczeń ustalających stopień niepełnosprawności oraz wskazania do ulg i uprawnień, wydanych osobom legitymującym się orzeczeniem o zaliczeniu do jednej z grup inwalidów.

Minister nie podzielił⁴⁸² wątpliwości opisanych w wystąpieniu

⁴⁸⁰ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.).

⁴⁸¹ V.812.2.2015 z 14 maja 2015 r.

⁴⁸² Pismo z 26 sierpnia 2015 r.

Rzecznika i wskazał, że w rozpatrywanej sprawie zachodzą okoliczności uzasadniające wyłączenie prawa do złożenia odwołania od orzeczenia o wskazaniach do ulg i uprawnień. Lekarz wydający takie orzeczenie nie dokonuje ustalenia stopnia niepełnosprawności osoby orzekanej, ponieważ jest zobligowany do określenia stopnia niepełnosprawności adekwatnie do posiadanego przez osobę zainteresowaną orzeczenia wydanego przez inne organy. Lekarz rozpatrujący wniosek o wydanie orzeczenia o wskazaniach do ulg i uprawnień nie ma wpływu na ustalony w orzeczeniu o wskazaniach do ulg i uprawnień stopień niepełnosprawności, jak również termin jego ważności. Jest on zobowiązany do „przepisania” stopnia niepełnosprawności wraz z terminem jego obowiązywania z orzeczenia innego organu. Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż osoba posiadająca orzeczenie innego organu, chcąc uzyskać orzeczenie o stopniu niepełnosprawności wydane przez powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności może złożyć wniosek o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności i uzyskać stosowne orzeczenie w trybie zwykłym, z prawem do złożenia odwołania odpowiednio do zespołu wojewódzkiego oraz sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Tym samym strona ma możliwość swobodnego wyboru trybu, w jakim chce uzyskać orzeczenie i wyłącznie do strony postępowania należy decyzja, który tryb wybierze.

6. Brak dofinansowania warsztatów terapii zajęciowej

Rzecznik otrzymywał liczne wnioski związane z niedofinansowaniem warsztatów terapii zajęciowej wspomagających proces rehabilitacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnościami. Problem ten wynika z braku niezbędnych zmian w algorytmie finansowania warsztatów przez ostatnich sześć lat. W ocenie Rzecznika państwo powinno zapewnić prawidłowe funkcjonowanie form wsparcia przewidzianych w ustawie o rehabilitacji⁴⁸³, w tym także ich właściwe finansowanie. Do realizacji tego obowiązku niezbędne jest urealnianie algorytmu finansowania warsztatów terapii zajęciowej. Warsztaty zostały przewidziane w ustawie o rehabilitacji jako forma rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z

⁴⁸³ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.).

niepełnosprawnościami, jednak bardzo niewielu uczestników warsztatów jest skutecznie aktywizowanych zawodowo. Rzecznik docenia działania współpracowników warsztatów terapii zajęciowej, szczególnie w zakresie rehabilitacji społecznej osób z niepełnosprawnościami. Jednak potencjał warsztatów terapii zajęciowej w zakresie rehabilitacji zawodowej należałoby wykorzystać w zdecydowanie lepszy sposób niż obecnie. Istnieje zatem potrzeba wprowadzenia mechanizmów, które spowodują zwiększenie efektywności działania warsztatów terapii zajęciowej. Jednym z nich powinien być odpowiedni poziom finansowania tej formy wsparcia rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik zwrócił się⁴⁸⁴ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁸⁵ Rzecznika o zwiększeniu środków przypadających według algorytmu na realizację zadań z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych należących do kompetencji samorządów powiatowych. O przeznaczeniu i wysokości środków PFRON na dofinansowanie kosztów działania warsztatów terapii zajęciowej decyduje rada powiatu. Minister Pracy i Polityki Społecznej zwrócił się z apelem do samorządów powiatowych o przekazanie warsztatom funkcjonującym na ich terenie dodatkowych środków PFRON, które zostały przekazane powiatom na początku lipca 2015 r. Jednocześnie podjęto prace nad zmianą przepisów rozporządzenia w sprawie algorytmu przekazywania środków PFRON samorządom wojewódzkim i powiatowym w celu zwiększenia wysokości kwoty dofinansowania ze środków PFRON uczestnictwa osoby niepełnosprawnej w warsztatach terapii zajęciowej.

7. Ochrona praw osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik od lat zajmuje się ochroną praw osób z niepełnosprawnościami, w szczególności osób z niepełnosprawnością intelektualną, w tym ubezwłasnowolnionych. Kwestią poruszaną we wcześniejszych wystąpieniach Rzecznika było prawo osób

⁴⁸⁴ VIII.7061.88.2015 z 21 lipca 2015 r.

⁴⁸⁵ Pismo z 22 września 2015 r.

ubezważnionych do reprezentacji i wynikający z niego problem, zarówno praktyczny, jak i systemowy, ze znalezieniem kandydatów na opiekunów i kuratorów dla tej grupy osób. Kolejnym zagadnieniem poruszonym przez Rzecznika był dyskryminacyjny charakter regulacji zawartych w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, które uniemożliwiają, z pewnymi wyjątkami, zawarcie związku małżeńskiego przez osoby z zaburzeniami psychicznymi oraz osoby z niepełnosprawnością intelektualną (sprawa opisana w punkcie 2). Z informacji przekazanych przez resort sprawiedliwości wynika, że obie kwestie zostały połączone w jednym projekcie zmian w podstawowych regulacjach prawnych związanych z instytucją ubezważnienia, tj. w kodeksach: cywilnym, postępowania cywilnego, rodzinnym i opiekuńczym. Projekt ten był konsultowany publicznie i opiniowany, jednak jak wynika z informacji zawartych na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego, od maja 2015 r. nie prowadzono dalszych prac legislacyjnych. Rzecznik zwrócił się⁴⁸⁶ do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie informacji, na jakim etapie prac legislacyjnych znajduje się wspomniany projekt, a także, czy będzie uwzględniał propozycję Fundacji na rzecz Bezpiecznego Obrotu Prawnego wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji przedstawiciela opiekuńczego.

Minister poinformował⁴⁸⁷, że zostały już zakończone etapy konsultacji publicznych i opiniowania. Aktualnie prace nad projektem założeń znajdują się na etapie ponownych uzgodnień międzyresortowych. Prowadzone są dodatkowe uzgodnienia z Ministrem Finansów. Po zakończeniu tego etapu projekt zostanie skierowany niezwłocznie pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Rzecznik będzie w dalszym ciągu monitorował przebieg prac legislacyjnych w tej sprawie.

⁴⁸⁶ IV.7024.26.2014 z 24 listopada 2015 r.

⁴⁸⁷ Pismo z 16 grudnia 2015 r.

8. Dostępność stron internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik zwrócił uwagę w wystąpieniu na problem dostosowania stron internetowych instytucji publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Dostępność narzędzi informatycznych oraz dostosowanie ich do specjalnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami w sposób nierozzerwalny wiąże się z konstytucyjnym prawem dostępu do informacji, w szczególności z prawem do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Minimalne wymagania dla systemów informatycznych, w tym sposoby zapewnienia dostępności informacji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. Termin na dostosowanie wszystkich publicznych serwisów internetowych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami upłynął w dniu 31 maja 2015 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje w Polsce zadania niezależnego organu do spraw promowania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, która zobowiązuje państwa-strony do podejmowania działań umożliwiających osobom z niepełnosprawnościami korzystanie z prawa do informacji na równi z innymi osobami. Z raportu opublikowanego w 2013 r. przez Rzecznika we współpracy z Fundacją Instytut Rozwoju Regionalnego wynikało, że żaden z badanych portali internetowych nie był wówczas w pełni dostępny dla osób z niepełnosprawnościami oraz innych osób narażonych na wykluczenie cyfrowe. Dostępność publicznych serwisów internetowych była także przedmiotem badania ankietowego jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014-2015. Wyniki badań wskazywały, że znaczna część jednostek samorządu terytorialnego nie zdaje sobie sprawy z obowiązku dostosowania stron internetowych do wymagań stawianych im w przepisach prawa. Rzecznik zwrócił się⁴⁸⁸ do Ministra Cyfryzacji o wyjaśnienie, jakie działania podjęto w celu dotrzymania terminu zapewnienia pełnej dostępności publicznych stron internetowych, a także, jak resort cyfryzacji zamierza zapewnić dostępność stron internetowych jednostek samorządu

⁴⁸⁸ VIII.420.4.2014/ XI.815.1.2016 z 2 grudnia 2015 r.

terytorialnego.

Minister poinformował⁴⁸⁹ o działaniach resortu wspomagających podmioty publiczne w realizacji obowiązku zapewnienia pełnej dostępności publicznych serwisów internetowych. Ponadto resort cyfryzacji aktywnie uczestniczy w pracach legislacyjnych nad przyjęciem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępności stron internetowych podmiotów publicznych. Wprowadzenie tego aktu prawnego wzmocni obowiązujące przepisy krajowe. Pozwoli także silniej oddziaływać na podmioty publiczne w zakresie wykonywania regulacji prawnych. W odpowiedzi poinformowano również o prowadzonych działaniach informacyjnych i edukacyjnych z zakresu problematyki dostępności stron internetowych dla osób niepełnosprawnych. Na stronie głównej Ministerstwa Cyfryzacji znajduje się baza wiedzy o dostępności, zawierająca szereg istotnych informacji dla pracowników podmiotów realizujących zadania publiczne, niezbędnych w procesie zamówienia nowej strony internetowej lub usługi dostosowania już istniejącej strony. Rzecznik będzie w dalszym ciągu monitorował dostępność publicznych stron internetowych dla użytkowników z niepełnosprawnościami.

9. Problemy osób głuchych i głuchoniewidomych w relacjach z organami administracji publicznej

Z badań przeprowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że z obowiązków nałożonych ustawą o języku migowym⁴⁹⁰ nie wywiązuje się ponad jedna czwarta urzędów w przypadku osób głuchych i ponad trzy czwarte urzędów w przypadku osób głuchoniewidomych. W ocenie Rzecznika dla urzeczywistnienia prawa osób głuchych i głuchoniewidomych do porozumiewania się w sprawach urzędowych, swobodnie wybraną metodą komunikacji niezbędne są zmiany zarówno przepisów, jak i praktyki stosowania ustawy. Usługi tłumaczeniowe dla osób głuchych i głuchoniewidomych powinny być dostępne we wszystkich instytucjach finansowanych lub współfinansowanych ze środków

⁴⁸⁹ Pismo z 29 grudnia 2015 r.

⁴⁹⁰ Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1243, z późn. zm.).

publicznych. W szczególności dotyczy to podmiotów leczniczych. Wyniki badań wskazują bowiem na przypadki, gdy osoby głuche lub głuchoniewidome nie korzystały z prawa do opieki zdrowotnej z powodu bariery komunikacyjnej. W ocenie Rzecznika nie powinno wymagać się od tych osób orzeczenia o niepełnosprawności, które obecnie jest warunkiem dostępu do bezpłatnych usług tłumaczeniowych. Należy także uregulować kwestię refundacji kosztów tłumacza wynajętego przez osobę głuchą lub głuchoniewidomą ze środków podmiotu zobowiązanego, przeznaczonych na ten cel. Regulacja ta powinna być niezależna od możliwości finansowania usług tłumacza języka migowego lub tłumacza przewodnika ze środków powiatu. Konieczne jest także zwiększenie nadzoru nad realizacją przepisów ustawy o języku migowym. Rzecznik zwrócił się⁴⁹¹ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o poinformowanie o zajętych stanowisku.

10. Dostęp osób niepełnosprawnych do mieszkań

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

⁴⁹¹ XI.501.1.2015 z 4 grudnia 2015 r.

14. Prawo do nauki

A. Realizacja obowiązku szkolnego

1. Zastępowanie szkół samorządowych publicznymi placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne

Coraz więcej samorządów rozważa częściowe lub całkowite zastąpienie samorządowych szkół publicznymi placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne. Takie zmiany, jeżeli dotyczą znaczącej części placówek oświatowych na terenie gminy lub powiatu, mogą zagrozić realizacji konstytucyjnych praw i wolności obywateli. Możliwość zakładania szkół publicznych przez podmioty niepubliczne istnieje od początku obowiązywania ustawy o systemie oświaty⁴⁹². Była ona jednak traktowana jako sposób uzupełnienia sieci samorządowych placówek. Wiele instytucji prawa oświatowego zakłada, że funkcją publicznych szkół prowadzonych przez podmioty prywatne jest utrzymanie pojedynczych placówek, które ze względu na rachunek ekonomiczny, byłyby przeznaczone do likwidacji. Przepisy ustawy o systemie oświaty nie są jednak dostosowane do sytuacji, w której takie placówki stają się podstawą polityki oświatowej jednostki samorządu terytorialnego. Rzecznik wskazał w wystąpieniu na problemy, które mogą wynikać z wyzbycia się przez jednostkę samorządu terytorialnego wszystkich lub znacznej części placówek publicznych. Dla szkół publicznych prowadzonych przez jednostkę samorządu, w których realizowany jest obowiązek szkolny, zawsze ustala się obwód. W przypadku szkół publicznych prowadzonych przez podmioty prywatne zasadą jest brak obwodu, co jest uzasadnione w sytuacji, gdy placówki te stanowią tylko uzupełnienie sieci szkół samorządowych. Jeżeli jednak szkoły samorządowe nie istnieją lub dostęp do nich jest utrudniony, kwestia braku obwodu może mieć decydujące znaczenie dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności. Obwód jest ustawową gwarancją powszechnego i równego dostępu do nauki, szkoła nie może odmówić przyjęcia dziecka z obwodu. Sytuacja, w której znaczna część lub wszystkie publiczne placówki nie mają ustalonego obwodu może prowadzić do faktycznego różnicowania sytuacji prawnej obywateli.

⁴⁹² Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

Dotyczy to w szczególności uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego czy opinii o potrzebie dostosowania wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty, jedną z gwarancji równego i powszechnego dostępu do edukacji jest nałożenie na gminę obowiązku racjonalnego zarządu siecią placówek tak, aby o rozmieszczeniu szkół nie decydowały kryteria ekonomiczne, ale kryterium równego dostępu. Ma to szczególne znaczenie na terenach wiejskich. Przekazanie wykonywania zadań oświatowych podmiotom prywatnym, jeżeli jest podstawowym założeniem polityki jednostki samorządu terytorialnego, oznacza ograniczenie lub pozbawienie wpływu państwa na sieć placówek. Podmioty prywatne są gotowe do przejęcia istniejących szkół lub założenia nowych tylko wtedy, gdy gwarantują im one przynajmniej zwrot ponoszonych kosztów. Decydujące staje się zatem kryterium finansowe. Ten sam problem dotyczy wyboru typów szkół ponadgimnazjalnych i oferowanych przez nie kierunków kształcenia. Zasadą systemu oświaty powinna pozostać sieć szkół zarządzana przez podmioty publiczne, a więc nienastawione na zysk i odpowiedzialne nie tylko za pojedyncze placówki, ale za całość systemu oświaty. Powodem, dla którego przekazanie placówki podmiotowi prywatnemu jest korzystne zarówno dla podmiotu publicznego, jak i prywatnego są niższe koszty prowadzenia szkół niesamorządowych. Do nauczycieli zatrudnionych w szkole prowadzonej przez podmiot prywatny stosuje się tylko część przepisów Karty Nauczyciela, w szczególności nie stosuje się przepisów regulujących kwestię urlopów i uprawnień socjalnych nauczycieli. W efekcie szkoły publiczne w zależności od prowadzącego je organu oferują nauczycielom różne warunki pracy i płacy, co może budzić wątpliwości ze względu na zgodność z konstytucyjną gwarancją równości. Ponadto szkoły niesamorządowe zgodnie z ustawą o systemie oświaty nie mają obowiązku zapewniania rodzicom i uczniom prawa udziału w decydowaniu o sprawach szkoły. Szkoły publiczne prowadzone przez podmiot prywatny mogą nie powoływać rad szkół, rad rodziców i samorządów uczniowskich. Rzecznik zwrócił się⁴⁹³ do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych problemów polskiej

⁴⁹³ VII.7037.38.2014 z 17 marca 2015 r. oraz 1 grudnia 2015 r.

oświaty.

Minister podzielił⁴⁹⁴ stanowisko Rzecznika dotyczące roli, jaką powierzono jednostkom samorządu terytorialnego, nakładając na nie obowiązek prowadzenia szkół i placówek publicznych. Stworzenie możliwości funkcjonowania szkół prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego jest wynikiem przemian demokratycznych w Polsce. Szkoły te mają stanowić uzupełnienie oferty szkół prowadzonych przez samorządy. W odmiennej sytuacji są małe szkoły przekazane przez samorządy do prowadzenia innym podmiotom w trybie art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty. Intencją ustawodawcy nie było traktowanie tych szkół jako uzupełnienia sieci szkół samorządowych. Funkcjonowanie szkół przekazanych w tym trybie należałoby traktować jako formę wypełniania przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązkowego zadania ustawowego. Rolą wprowadzonej w 2009 r. ustawowej możliwości przekazywania, bez konieczności likwidacji, małej szkoły podmiotowi innemu niż jednostkach samorządu terytorialnego jest zminimalizowanie liczby likwidowanych szkół, a tym samym zachowanie dotychczasowego miejsca edukacji dzieci i miejsca pracy nauczycieli. Szkoła pozostaje ogólnodostępną, bezpłatną szkołą publiczną. Nadzór nad jakością nauczania sprawuje kurator oświaty, a właścicielem majątku szkoły jest nadal samorząd. Przekazanie szkoły w tym trybie nie powoduje jej likwidacji, ani utraty wpływu samorządu. Szkoła jest dotowana przez gminę, samorząd zachowuje prawo kontroli przestrzegania warunków, na jakich szkoła została przekazana. Organ, który przejął szkołę nie może jej zlikwidować, a jedynie może zrezygnować z dalszego jej prowadzenia, wówczas szkoła jest ponownie przejmowana przez gminę.

Rzecznik skierował⁴⁹⁵ ponowne wystąpienie do nowego Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o powiadomienie Rzecznika o ewentualnych planach zmian systemowych w opisanym zakresie.

⁴⁹⁴ Pismo z 30 kwietnia 2015 r.

⁴⁹⁵ Pismo z 1 grudnia 2015 r.

2. Realizacja obowiązkowego przygotowania przedszkolnego przez dzieci członków służby zagranicznej wykonujących obowiązki służbowe w placówce zagranicznej

Rzecznik zwrócił się⁴⁹⁶ do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o służbie zagranicznej⁴⁹⁷ w zakresie, w jakim pomija zwrot opłat za naukę dzieci ze względu na szczególne warunki państwa przyjmującego, jeżeli nie mają one możliwości uczęszczania do bezpłatnego przedszkola publicznego, oddziału przedszkolnego przy publicznej szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego w celu realizacji obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego. Zgodnie z treścią przepisu będącego przedmiotem wniosku członkom służby zagranicznej przysługuje zwrot opłat za naukę dzieci ze względu na szczególne warunki państwa przyjmującego, jeżeli nie mają one możliwości uczęszczania do bezpłatnej publicznej szkoły typu podstawowego lub średniego. Omawiany przepis nie obejmuje swoim zakresem normowania placówek, w których realizowane jest roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne. Konstytucja nakłada na podmioty publiczne obowiązek zapewnienia, że dostęp do obowiązkowej edukacji będzie równy, powszechny, a sama nauka pozostanie bezpłatna. W ocenie Rzecznika pominięcie w ustawie placówek, w których realizowane jest roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne prowadzi do nieuzasadnionej nierówności w dostępie do edukacji.

Sejm w zajęтым stanowisku procesowym podzielił zarzuty Rzecznika. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Błędy w kalkulacji kwoty subwencji oświatowej

Do Rzecznika wpływały skargi przedstawicieli gmin, które w związku z kontrolami przeprowadzonymi przez urzędy kontroli skarbowej i decyzjami Ministra Finansów o konieczności zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranych kwot części oświatowej subwencji ogólnej, borykają się z problemami niedofinansowania oświaty. W wystąpieniu Rzecznik podkreślił,

⁴⁹⁶ VII.7030.8.2014 z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt K 2/15.

⁴⁹⁷ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 128, poz. 1403, z późn. zm.).

że nie sprzeciwia się egzekwowaniu przez Ministerstwo Finansów nieprawidłowo naliczonych i nienależnie pobranych kwot, gdyż wydatkowanie środków publicznych powinno być zawsze dokonywane w sposób przejrzysty i rzetelny. Rosnąca skala problemu może jednak mieć niebagatelny wpływ na sytuację dzieci z niepełnosprawnościami. Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli w ostatnich latach nastąpił wzrost liczby decyzji Ministra Finansów zmniejszających jednostkom samorządu terytorialnego część oświatową subwencji ogólnej, z powodu błędnych danych w systemie informacji oświatowej. Jednocześnie wzrosła liczba decyzji zobowiązujących organy prowadzące szkoły do zwrotu nienależnie uzyskanych kwot tej subwencji. W opinii Rzecznika część stwierdzonych nieprawidłowości może wynikać ze znacznego skomplikowania przepisów regulujących naliczanie subwencji oraz z braku jednolitego systemu orzekania. Organy prowadzące szkoły są w pierwszej kolejności odpowiedzialne za stworzenie warunków do realizacji przez dzieci z niepełnosprawnościami prawa do nauki na zasadzie równości z innymi osobami. Niedofinansowanie samorządów wynikające z wykonania decyzji o obowiązku zwrotu pogorszy sytuację uczniów z niepełnosprawnościami, którym z powodu braku środków specjalistyczne wsparcie może zostać udzielone w mniejszym wymiarze niż jest konieczne. Rzecznik zwrócił się⁴⁹⁸ do Ministra Edukacji Narodowej o poinformowanie, czy trwają lub są planowane działania mające zapobiec występowaniu sytuacji, w których na dużą skalę popełniane są błędy w kalkulacji należnej samorządom kwoty subwencji oświatowej.

Minister wyjaśnił⁴⁹⁹, że w świetle ustaleń urzędów kontroli skarbowej najczęstsze przyczyny zwrotu nienależnie pobranych kwot części oświatowej subwencji ogólnej to: brak orzeczenia lub nieaktualne orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, nieprawidłowe zakwalifikowanie ucznia do określonej kategorii niepełnosprawności, w tym niepełnosprawności sprzężonej, a także wykazywanie dzieci nieposiadających opinii o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju jako objętych tymi zajęciami. Mając

⁴⁹⁸ VIII.7036.1.2015 z 20 lutego 2015 r.

⁴⁹⁹ Pismo z 23 marca 2015 r.

świadomość wagi jasnych i precyzyjnych regulacji prawnych dla m.in. poprawności danych wykazywanych w Systemie Informacji Oświatowej, Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło prace nad kluczowymi rozporządzeniami dotyczącymi kształcenia specjalnego. Przygotowano projekt rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych. We wzorach orzeczeń stanowiących załączniki do projektowanego rozporządzenia wskazano do wyboru przez zespół orzekający publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, odpowiednio rodzaje niepełnosprawności, niedostosowanie społeczne lub zagrożenie niedostosowaniem społecznym, z uwagi na które będą wydawane orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego.

B. Edukacja przedszkolna

1. Wprowadzanie przez gminy przepisów przyznających pierwszeństwo w rekrutacji do publicznych żłobków i przedszkoli dzieciom, które zostały poddane obowiązkowym szczepieniom

Jak wynikało z sygnałów napływających do Rzecznika, kolejne gminy wprowadzają lub rozważają wprowadzenie przepisów uzależniających przyjęcie do publicznych żłobków i przedszkoli od przedstawienia zaświadczenia o poddaniu dziecka obowiązkowym szczepieniom. Niektóre gminy rozważają wręcz ustanowienie regulacji całkowicie wykluczających możliwość przyjęcia do placówek oświatowych niezaszczepionego dziecka. Rzecznik nie kwestionuje zasadności obowiązku szczepień i nie ma wątpliwości, że ich upowszechnienie znacząco ograniczyło liczbę zachorowań na wiele groźnych dla życia chorób zakaźnych. Należy jednak pamiętać, że Konstytucja gwarantuje wszystkim równy i powszechny dostęp do nauki. Przepisy wskazujące grupę dzieci całkowicie pozbawionych prawa do ubiegania się o miejsce w publicznym przedszkolu wydają się naruszać istotę prawa do edukacji. Co istotne, zgodnie z postanowieniami Konstytucji ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanowione wyłącznie w ustawie, a nie w akcie prawa miejscowego. Dostęp

do publicznych żłobków i przedszkoli nie powinien być uzależniony od arbitralnych i dyskryminacyjnych kryteriów. Warunki rekrutacji zostały zresztą jasno określone w konkretnych przepisach ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z obecnym stanem prawnym wśród kryteriów naboru nie ma wymogu legitymowania się zaświadczeniem o odbyciu obowiązkowych szczepień. Rzecznik zwrócił się⁵⁰⁰ do Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Zdrowia oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w opisywanej sprawie.

Minister Edukacji Narodowej wyjaśnił⁵⁰¹, że przepisy prawa oświatowego w części dotyczącej przyjmowania do publicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, wśród kryteriów rekrutacyjnych nie wymieniają konieczności posiadania szczepień ochronnych. Wymóg posiadania obowiązkowych szczepień jako kryterium rekrutacji nie ma uzasadnienia. Minister zgodził się ze stwierdzeniem, że wprowadzanie takiego wymogu przez niektóre gminy może stanowić ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnego prawa do równego dostępu do nauki.

Minister Zdrowia poinformował⁵⁰², że dane publikowane przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego - Państwowy Zakład Higieny w Warszawie wskazują na niekorzystną tendencję w postaci wzrostu liczby dzieci nieszczepionych. Analiza działań podejmowanych przez państwowych inspektorów sanitarnych w celu egzekwowania wykonania obowiązku szczepień ochronnych przez osoby zobowiązane wykazała, że w 2014 roku państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni wystosowali do osób uchylających się ponad 4 tys. upomnień zawierających wezwanie do wykonania obowiązku szczepień ochronnych, z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę egzekucji administracyjnej, ponad 1 tys. tytułów wykonawczych oraz skierowali ponad 900 wniosków do wojewodów o egzekucję administracyjną obowiązku szczepień. W 2014 roku ukarano 12 osób grzywnami w wysokości do 1500 złotych w drodze mandatu karnego lub skierowano wobec nich odpowiednie wnioski do sądów o ukaranie.

⁵⁰⁰ VII.7030.12.2015 z 1 czerwca 2015 r.

⁵⁰¹ Pismo z 18 czerwca 2015 r.

⁵⁰² Pismo z 30 czerwca 2015 r.

Jednocześnie w celu zwiększenia poziomu szczepień realizowano kampanię informacyjną, której celem było zwiększenie zaufania społeczeństwa do działań na rzecz profilaktyki chorób zakaźnych, podniesienie poziomu wiedzy w zakresie zapobiegania chorobom zakaźnym.

Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał⁵⁰³, że warunki przyjmowania dzieci do żłobka określane są w statucie żłobka ustalonym przez podmiot, który go utworzył. W przypadku żłobka publicznego (utworzonego przez gminę) statut ustalany jest przez radę gminy w drodze uchwały. Jeżeli statut żłobka lub klubu dziecięcego ustalany jest w drodze uchwały, to nadzór nad legalnością takiej uchwały sprawuje wojewoda. Dotyczy to publicznych żłobków i klubów dziecięcych prowadzonych przez gminy. Uchwały sprzeczne z prawem są nieważne. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają prawo każdemu, kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, do zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego.

C. Edukacja szkolna

1. Nauka w szkołach artystycznych

Rzecznik skierował⁵⁰⁴ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu ustawy o systemie oświaty⁵⁰⁵ z Konstytucją.

Otrzymywane skargi dotyczące zmian w przepisach regulujących kwestię dostępności szkół artystycznych zwróciły uwagę Rzecznika na brak ustawowych regulacji odnoszących się do tej materii. Zgodnie z treścią zakwestionowanego przepisu ustawy o systemie oświaty minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, typy szkół artystycznych publicznych i niepublicznych, uwzględniając szkoły realizujące kształcenie ogólne i kształcenie artystyczne, a także szkoły realizujące wyłącznie kształcenie artystyczne. Szkolnictwo

⁵⁰³ Pismo z 30 czerwca 2015 r.

⁵⁰⁴ VII.7030.4.2015 z 25 maja 2015 r., sygn. akt K 14/15.

⁵⁰⁵ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

artystyczne jest, na mocy ustawy, wyodrębnione z systemu oświaty. Nauka przedmiotów artystycznych odbywa się w placówkach odmiennego typu niż te, w których uczniowie realizują obowiązek nauki. O ile jednak kwestie dotyczące organizacji systemu oświaty są uregulowane w ustawie, o tyle materia kształcenia artystycznego w całości została przekazana do uregulowania w rozporządzeniu ministra. Rozporządzenie reguluje również kwestię ograniczeń w korzystaniu z prawa do nauki w placówkach artystycznych. Samo upoważnienie do wydania rozporządzenia jest zaś sformułowane w sposób na tyle ogólnikowy, że w praktyce pozostawia władzy wykonawczej pełną swobodę wyboru kształtu systemu szkolnictwa artystycznego. Takie rozwiązanie jest niezgodne ze standardami konstytucyjnymi. Delegacja ustawowa do wydania aktu wykonawczego powinna być konkretna na tyle, aby wykluczała samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wytycznych. Zakwestionowana we wniosku regulacja nie spełnia podstawowego kryterium formalnego niezbędnego do uznania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności za zgodne ze standardem konstytucyjnym, to znaczy zakłada normowanie w rozporządzeniu spraw zastrzeżonych do wyłącznej regulacji ustawowej. Brak przepisów ustawowych regulujących organizację systemu kształcenia artystycznego ma realny wpływ na sytuację prawną uczniów, przede wszystkim ze względu na zmienność i niepewność przepisów.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2. Egzaminy maturalne

Do Rzecznika wpływały liczne skargi absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, którzy w 2015 roku przystąpili do egzaminu maturalnego na zasadach obowiązujących w poprzednich latach. W tej grupie znaleźli się tegorocznicy absolwenci techników oraz osoby, które ponownie przystąpiły do egzaminu maturalnego. Pozostali abiturienti podeszli do egzaminu przygotowanego w oparciu o nową formułę (uwzględniającą zmiany w podstawie programowej). Jak wynika z uzyskanych informacji, egzamin z chemii na poziomie rozszerzonym znacząco różnił się od

egzaminu, do którego przystąpili tegorocznymi absolwenci liceów. Skutkiem tych różnic jest nieporównywalność wyników uzyskiwanych przez dwie grupy zdających. W sytuacji gdy wyniki egzaminów maturalnych są jedynym kryterium naboru na większość kierunków studiów, wszelkie różnice w zasadach przeprowadzania egzaminów mogą skutkować naruszeniem konstytucyjnej gwarancji równego dostępu do nauki. Rzecznik zwrócił się⁵⁰⁶ do Dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej o poinformowanie, czy podczas przygotowywania arkuszy egzaminacyjnych było brane pod uwagę kryterium porównywalności wyników w sposób zapewniający poszanowanie standardów konstytucyjnych.

Dyrektor wyjaśnił⁵⁰⁷, że w procesie przygotowywania arkusza w "nowej" formule oraz arkusza w "starej" formule, brane było pod uwagę kryterium porównywalności obu arkuszy. Dołożono wszelkich starań, aby pomimo różnic programowych stworzyć narzędzia w maksymalnym stopniu podobne, choć zachowujące typowe dla obu formuł cechy, a także, aby wyniki egzaminu w 2015 r. nie odbiegały od wyników egzaminu w latach ubiegłych. Wyniki, jakie uzyskali zdający, którzy przystąpili do egzaminu w maju 2015 r. wskazują, że oba narzędzia zostały przygotowane prawidłowo. Centralna Komisja Egzaminacyjna oraz okręgowe komisje egzaminacyjne, wraz ze współpracującymi z tymi instytucjami ekspertami, recenzentami, dokładają wszelkich starań, aby przygotowywać narzędzia egzaminacyjne możliwie najwyższej jakości, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w trosce o dobro zdających oraz przekazanie szkołom wyższym rzetelnych wyników egzaminacyjnych.

Rzecznik będzie podejmował dalsze działania w powyższej sprawie.

D. Ośrodki szkolno-wychowawcze

1. Zasady finansowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych

Na podstawie skarg wpływających do Biura RPO Rzecznik uzyskał informację o zmianie interpretacji przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zasad kierowania, przyjmowania,

⁵⁰⁶ VII.7031.3.2015 z 21 lipca 2015 r.

⁵⁰⁷ Pismo z 3 sierpnia 2015 r.

przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym⁵⁰⁸. Do tej pory młodzieżowe ośrodki wychowawcze w Systemie Informacji Oświatowej wskazywały jako wychowanków nie tylko młodzież przebywającą w placówce, ale także skierowaną do ośrodka. Dzięki takiemu rozwiązaniu, uzasadnionemu specyfiką działalności tego rodzaju placówek i stosunkowo dużą rotacją wychowanków, ośrodki mogły liczyć na większe dotacje – ich wysokość zależy bowiem przede wszystkim od liczby uczniów. Obecnie, mimo takiego samego brzmienia przepisów, ich interpretacja uległa zmianie. Za wychowanka MOW uznawana jest wyłącznie osoba nieletnia przyjęta do placówki i z dniem przyjęcia wpisana do księgi wychowanków, nie zaś osoba skierowana do młodzieżowego ośrodka wychowawczego. Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości finansowania osób niebędących wychowankami MOW-ów. W ocenie skarżących zmiana zasad finansowania wpłynie negatywnie na jakość nauki, wychowania i opieki oferowanych przez MOW-y. Rzecznik zwrócił się⁵⁰⁹ do Ministra Edukacji Narodowej o udzielenie informacji na temat przyczyn zmiany interpretacji przepisów oraz działań podjętych w celu powiadomienia ośrodków o konieczności uwzględnienia tego faktu w dokumentacji.

Minister wyjaśnił⁵¹⁰, że obowiązujące regulacje prawne dotyczące zasad przekazywania do systemu informacji oświatowej informacji o liczbie wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych funkcjonują w tym samym brzmieniu od czasu powrotu tych ośrodków do systemu oświaty w 2004 r. Zgodnie z obowiązującymi przepisami wychowankiem jest osoba przyjęta do placówki i wpisana z dniem przyjęcia do księgi wychowanków. Podstawą do naliczenia środków finansowych w postaci subwencji oświatowej dla młodzieżowych ośrodków wychowawczych jest liczba wychowanków wykazana w systemie informacji oświatowej. Problem ujmowania w systemie informacji oświatowej wychowanków niedoprowadzonych do MOW został zasygnalizowany w raporcie Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Wskazano w nim, że istniejące regulacje prawne dotyczące kierowania nieletnich do MOW stwarzają

⁵⁰⁸ Rozporządzenie z 27 grudnia 2011 r. (Dz.U. Nr 296, poz. 1755).

⁵⁰⁹ VII.7037.34.2015 z 1 lipca 2015 r.

⁵¹⁰ Pismo z 18 sierpnia 2015 r.

możliwość nieuzasadnionego wydatkowania środków publicznych, przy czym obowiązujące przepisy nie skłaniają dyrektorów ośrodków MOW do optymalizacji starań w celu zapobieżenia nieuzasadnionej nieobecności wychowanków.

2. Prawidłowe wykonywanie orzeczeń sądów o umieszczeniu dzieci w instytucjonalnej pieczy zastępczej

Przypadki naruszeń praw wychowanków w jednym ze specjalnych ośrodków wychowawczych ujawniły kwestię braku odpowiedniego nadzoru nad ośrodkami, w których przebywają dzieci objęte pieczą zastępczą i wymagające specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania. Obecnie rodzaj i zakres nadzoru nad ośrodkami zależy od formy prawnej, w jakiej działa placówka. W efekcie, ośrodki działające w ramach systemu oświaty mogą nie podlegać skutecznej publicznej kontroli w zakresie niezbędnym do zapewnienia ochrony praw dziecka. Do placówek systemu oświaty, którymi są specjalne ośrodki wychowawcze oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze przyjmowane są dzieci na podstawie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego wydanego przez zespół orzekający działający w publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej oraz zgodnie z decyzją ich rodziców (opiekunów prawnych). Nadzór nad placówkami sprawuje właściwy miejscowo kurator oświaty. Zakresem nadzoru objęta jest przede wszystkim działalność oświatowa, a nadzór nad działalnością opiekuńczą i wychowawczą jest ograniczony. Z kolei w placówkach opiekuńczo-wychowawczych przebywają dzieci i młodzież na podstawie postanowienia sądu rodzinnego o umieszczeniu dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, zgodnie z przepisami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Placówki te nie są elementem systemu oświaty. Nadzór nad całością ich działalności sprawuje wojewoda. W praktyce oba typy ośrodków mogą sprawować opiekę nad dziećmi ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi (np. dziećmi niesłyszącymi, niedowidzącymi), dlatego zdarzały się przypadki kierowania dzieci, które są lub powinny zostać objęte pieczą zastępczą do ośrodków działających na

podstawie ustawy o systemie oświaty. Rzecznik zwrócił się⁵¹¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz opisanie działań podjętych w celu prawidłowego wykonywania orzeczeń sądów rodzinnych o umieszczeniu dzieci w instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Minister wyjaśnił⁵¹², że w celu wyeliminowania przypadków umieszczania przez powiaty dzieci w specjalnych ośrodkach wychowawczych i innych placówkach systemu oświaty, niezgodnie z orzeczeniami sądów nakazujących umieszczenie dzieci w placówkach instytucjonalnej pieczy zastępczej, zwrócił się do wszystkich wojewodów o niezwłoczne przekazanie powiatom informacji o konieczności prawidłowego wykonywania orzeczeń sądów o umieszczeniu dzieci w instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz o objęcie kontrolą wojewody realizacji tego zadania przez powiaty. Jednocześnie zadeklarował gotowość współpracy z Ministrem Edukacji Narodowej w zakresie objęcia właściwą opieką i wychowaniem dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, które jednocześnie przebywają w ośrodkach należących do systemu oświaty. Rzecznik będzie monitorował powyższą sprawę.

E. Bezpieczeństwo w szkołach

1. Monitoring wizyjny w szkołach

Do Rzecznika docierały skargi związane z projektem uchwały Rady Ministrów w sprawie rządowego programu wspomaganie w latach 2015-2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach, Bezpieczna +, zamieszczonego na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu uchwały działania dotyczące budowania pozytywnego klimatu szkoły i klasy opartego na otwartości i współpracy oraz wdrażania i efektywnego wykorzystania monitoringu szkolnego będą realizowane w oparciu o rozporządzenie wydane na podstawie upoważnienia

⁵¹¹ VII.552.2.2015 z 26 października 2015 r.

⁵¹² Pismo z 4 grudnia 2015 r.

zawartego w ustawie o systemie oświaty⁵¹³. Projekt przewiduje dofinansowanie monitoringu wizyjnego w szkołach pomimo tego, że do tej pory żaden przepis rangi ustawowej nie upoważnił organów prowadzących szkołę do instalowania kamer monitorujących na terenie szkół ani nie określił zasad udostępniania nagrań, ich zabezpieczenia czy usuwania. Utrwalanie wizerunku za pomocą monitoringu powinno zostać uznane za ingerencję w chronioną konstytucyjnie prywatność osób przebywających w szkole, a tym samym odpowiednia regulacja upoważniająca do instalowania monitoringu powinna zostać przewidziana w akcie prawnym rangi ustawy i spełniać pozostałe standardy konstytucyjne. We wcześniejszym wystąpieniu⁵¹⁴ do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik podniósł kwestię wspomnianego upoważnienia zawartego w ustawie o systemie oświaty, sygnalizując że wytyczne w nim zawarte mają charakter blankietowy, a regulacji na poziomie ustawy wymaga nie tylko upoważnienie do instalowania sieci monitoringu w szkołach, ale także wskazanie dotyczące zasad i celów montowania kamer, sposób postępowania ze zgromadzonymi danymi, kwestia oznaczenia terenu monitorowanego, a także określenie zasad dostępu do nagrań, zabezpieczenia danych oraz usuwania zgromadzonych danych. Do tej pory, mimo podzielenia opinii Rzecznika przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, nie zostały wprowadzone odpowiednie przepisy ustawowe regulujące zasady prowadzenia monitoringu wizyjnego w miejscach publicznie dostępnych. Rzecznik ponownie zwrócił się⁵¹⁵ więc do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w opisanym sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵¹⁶ Rzecznika, że Rada Ministrów przyjęła rządowy program wspomagania w latach 2015-2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach, Bezpieczna+. Przyjęty program nie zawiera przepisów dotyczących monitoringu, do których uwagi zgłaszali Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych oraz organizacje pozarządowe. Aktualnie monitoring wizyjny zainstalowany jest w około 11 000 szkół i

⁵¹³ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

⁵¹⁴ Informacja RPO za 2010 r., str. 185.

⁵¹⁵ VII.501.84.2015 z 12 czerwca 2015 r.

⁵¹⁶ Pismo z 15 lipca 2015 r.

placówek. Obecność kamer mobilizuje uczniów i wychowanków do poprawnych zachowań, zwiększa bezpieczeństwo osób przebywających na terenie szkoły i w najbliższym otoczeniu, zmniejsza rozmiar zjawisk patologicznych w środowisku szkolnym. W związku z powyższym działania dotyczące dofinansowania monitoringu szkolnego zostaną włączone do programu po wprowadzeniu niezbędnych regulacji systemowych w tym zakresie.

W przypadku niepodjęcia w najbliższym czasie działań na rzecz systemowego uregulowania monitoringu wizyjnego, Rzecznik ponownie zwróci się do Ministerstwa Edukacji Narodowej o podjęcie prac mających na celu wprowadzenie sektorowych regulacji odnoszących się do monitoringu wizyjnego.

F. Szkolnictwo wyższe

1. Możliwość pobierania na drugim kierunku studiów stypendium specjalnego przez studentów z niepełnosprawnościami

Rzecznik otrzymywał wiele skarg, z których wynikało, że obowiązujące przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym⁵¹⁷ są nieadekwatne do sytuacji studentów z niepełnosprawnościami. Zgodnie z tą ustawą 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 już w 2013 r. zwracał się⁵¹⁸ do ówczesnej Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o uwzględnienie w nowelizowanym Prawie o szkolnictwie wyższym problemu możliwości pobierania na drugim kierunku studiów stypendium specjalnego przez studentów z niepełnosprawnościami. Niestety postulowana zmiana nie została uwzględniona w nowelizacji ustawy. W ocenie Rzecznika sytuacja osób z niepełnosprawnościami, których dysfunkcja powstała w trakcie lub po ukończeniu pierwszego kierunku studiów, a które nie pobierały wówczas stypendium specjalnego, wymaga znalezienia rozwiązania

⁵¹⁷ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 572, z późn. zm.).

⁵¹⁸ Informacja RPO za 2013 r., str. 155.

zapewniającego tym studentom niezbędne wsparcie. Rzecznik zwrócił się⁵¹⁹ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o przedstawienie stanowiska w sprawie i poinformowanie, czy przedstawiane kwestie były analizowane pod kątem ewentualnych zmian legislacyjnych.

Minister poinformował⁵²⁰, że przed nowelizacją Prawa o szkolnictwie wyższym uprawnienie do stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych przysługiwało bez ograniczeń, tj. na każdym kierunku studiów, w tym również w przypadku równoległego studiowania na kilku kierunkach. Rozwiązanie to zostało zniesione, ponieważ w ocenie Ministra wystąpiły przypadki podejmowania kolejnych kierunków studiów wyłącznie w celu pobierania stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych. Podczas ostatniej nowelizacji rozważane było uregulowanie możliwości ubiegania się o stypendium specjalne na kolejnym kierunku studiów przez osoby niepełnosprawne, w przypadku gdy niepełnosprawność nabyta w czasie trwania studiów lub po ich ukończeniu powodowała konieczność przekwalifikowania zawodowego lub zdobycia nowych kwalifikacji w celu uzyskania zatrudnienia. Propozycja ta nie została ostatecznie wprowadzona. Kształcenie osób niepełnosprawnych po ukończeniu studiów w celu dalszego doskonalenia lub przekwalifikowania zawodowego jest jednym z zadań realizowanych przez państwo w ramach środków przeznaczonych na rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych. Organy działające w tym systemie dysponują lepszymi narzędziami oceny faktycznego wpływu wykształcenia zdobytego w danym obszarze wiedzy na realne możliwości zdobycia zatrudnienia przez osobę z określoną niepełnosprawnością ze względu na aktualne oraz przyszłe uwarunkowania rynku pracy. Rzecznik nie podziela przedstawionej opinii i będzie kontynuował działania w sprawie zasad wypłacania osobom z niepełnosprawnościami stypendium specjalnego.

⁵¹⁹ VIII.7033.1.2014 z 20 lutego 2015 r.

⁵²⁰ Pismo z 1 kwietnia 2015 r.

2. Brak pełnego dostępu do nauki w szkołach wyższych cudzoziemców będących małżonkami obywateli polskich i posiadających zezwolenie na pobyt czasowy

Zgodnie Prawem o szkolnictwie wyższym cudzoziemcy mogą podejmować i odbywać studia, studia doktoranckie oraz inne formy kształcenia, a także uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na zasadach określonych w ustawie. Prawo o szkolnictwie wyższym określa katalog uprawnionych cudzoziemców mogących odbywać kształcenie na zasadach obowiązujących obywateli polskich. Do kategorii osób uprawnionych nie zostali zaliczeni cudzoziemcy będący obywatelami państwa trzeciego, niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej ani stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, posiadający zezwolenie na pobyt czasowy jako osoby pozostające w uznawanym przez polskie prawo związku małżeńskim z obywatelem polskim. W konsekwencji małżonkowie obywateli polskich będący cudzoziemcami są nierówno traktowani w porównaniu do małżonków osób nie będących obywatelami polskimi, przy czym ta druga grupa może korzystać z szerszych uprawnień w zakresie podejmowania i odbywania kształcenia. Takie traktowanie dotyczy także pośrednio obywateli polskich tworzących rodzinę, bowiem istniejące ograniczenia wpływają negatywnie na sytuację ich małżonków na rynku pracy. Rzecznik zwrócił się⁵²¹ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵²² Rzecznika, że Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego dokonuje przeglądu wszystkich przepisów związanych z przyjmowaniem i odbywaniem studiów przez cudzoziemców. Dokonano już zmiany rozporządzenia w sprawie podejmowania i odbywania przez cudzoziemców studiów i szkoleń oraz ich uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych. Kolejne prace są w toku, jednak projektowane przepisy muszą uwzględniać możliwości budżetowe. Rzecznik będzie kontynuował działania w przedmiotowej sprawie.

⁵²¹ VIII.7030.1.2014 z 9 marca 2015 r.

⁵²² Pismo z 21 października 2015 r.

3. Wysokość opłat pobieranych przez uczelnie wyższe podczas rekrutacji na studia

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg, których przedmiotem była kwestia wysokości opłat pobieranych przez uczelnie wyższe podczas rekrutacji na studia. W ocenie skarżących kwoty pobierane przez uczelnie w trakcie postępowania kwalifikacyjnego są za wysokie, biorąc pod uwagę sytuację materialną niektórych aplikujących, w szczególności w sytuacji złożenia aplikacji na kilka uczelni lub na kilka kierunków studiów. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie maksymalnej wysokości opłat za postępowanie związane z przyjęciem na studia w uczelni wyższej na rok akademicki 2015/2016⁵²³ reguluje wyłącznie maksymalne stawki, jakie mogą pobrać uczelnie oraz różnicuje te kwoty w zależności od tego, czy postępowanie kwalifikacyjne obejmuje dodatkowe sprawdziany. Uczelnie przeważnie decydują się na pobieranie najwyższych możliwych kwot, a władze uczelni często nie uzasadniają tych decyzji. Istnieją wątpliwości, czy opłaty odpowiadają rzeczywistym kosztom rekrutacji. Rzecznik zwrócił się⁵²⁴ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister nie podzielił⁵²⁵ wątpliwości wyrażonych w wystąpieniu Rzecznika. Szkoły wyższe są autonomiczne we wszystkich obszarach swego działania, także w zakresie ustalania warunków przyjęć na studia. Uczelnie może kształtować warunki przyjęć na organizowane przez siebie studia, z zachowaniem zasad określonych w Prawie o szkolnictwie wyższym. W opinii Ministerstwa obecne uregulowanie kwestii rekrutacji na studia oraz zasad ustalania wysokości opłat znajduje merytoryczne uzasadnienie. Opłaty określone corocznie w rozporządzeniu w sprawie maksymalnej wysokości opłat za postępowanie związane z przyjęciem na studia na dany rok akademicki pozostają na niezmiennym poziomie od wielu lat, dzięki czemu realny koszt ubiegania się o przyjęcie na studia spada. Ministerstwo zobowiązało się do umieszczenia w projekcie przyszłorocznego

⁵²³ Rozporządzenie z 12 maja 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 712).

⁵²⁴ VII.7033.34.2015 z 1 września 2015 r.

⁵²⁵ Pismo z 24 września 2015 r.

rozporządzenia konkretnych statystyk i danych obrazujących sposób ustalania maksymalnych opłat.

4. Różnice w poziomie trudności egzaminów maturalnych

Rzecznik otrzymywał wiele skarg absolwentów szkół ponadgimnazjalnych ubiegających się o miejsce na uczelniach wyższych. Maturzyści wskazywali, że egzaminy przeprowadzane w różnych latach, na podstawie różnych przepisów, często są ze sobą nieporównywalne. Z tego powodu, o przyjęciu na uczelnię mogą decydować kwestie przypadkowe, niezwiązane z wiedzą i umiejętnościami kandydatów. W 2015 roku wiele skarg dotyczyło różnic pomiędzy arkuszami egzaminów przeprowadzanych w nowej formule i tych przeprowadzanych na podstawie wcześniej obowiązujących regulacji. W ocenie części maturzystów, różnice pomiędzy egzaminami były na tyle znaczne, że wyniki osiągnięte przez dwie grupy zdających nie mogą być uznane za porównywalne. W efekcie, absolwenci nie mają zapewnionych równych szans w dostępie do edukacji. Z wyjaśnień udzielonych przez dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej wynikało, że przygotowanie różnych arkuszy było koniecznością, ponieważ ze względu na gwarancję przewidywalności prawa i ochronę zaufania obywateli do państwa, uczniowie powinni byli przystąpić do egzaminów zgodnie z przepisami obowiązującymi w chwili rozpoczęcia nauki. Rzecznik, przyjmując te argumenty, jednocześnie podkreślił w wystąpieniu, że wśród konstytucyjnych praw i wolności przewidziana jest także równość szans w dostępie do nauki. Obecnie nabór na większość kierunków studiów odbywa się wyłącznie na podstawie wyników egzaminu maturalnego. Konstrukcja matur powinna więc zapewniać jak najpełniejszą realizację postulatu równości. Każdej nowelizacji powinny towarzyszyć przepisy przejściowe pozwalające osobom, które wcześniej przystąpiły do egzaminu odpowiednio uzupełnienie świadectwa lub przystąpienie do egzaminu w formie niedostępnej w roku ukończenia szkoły. Rzecznik zwrócił się⁵²⁶ do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

⁵²⁶ VII.7031.3.2015 z 1 września 2015 r.

Minister wyjaśnił⁵²⁷, że egzamin maturalny w roku szkolnym 2014/2015 został przygotowany przez Centralną Komisję Egzaminacyjną zgodnie z przepisami ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵²⁸. Absolwenci technikum oraz ponownie przystępujący do tego egzaminu absolwenci liceum ogólnokształcącego sprzed 2015 r., którzy nie przystąpili do egzaminu maturalnego, nie zdali egzaminu albo chcą podwyższyć wynik egzaminu z danego przedmiotu, mogli przystąpić do tego egzaminu na podstawie standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania egzaminu maturalnego. Absolwenci, którzy uczyli się według tzw. starej podstawy programowej przystępowali do egzaminu ("stara" formuła matury), który sprawdza wiadomości i umiejętności określone w standardach wymagań egzaminacyjnych. Natomiast maturzyści, którzy uczyli się według nowej podstawy programowej, przystępowali do egzaminu ("nowa" formuła matury), który sprawdza wiadomości i umiejętności określone w wymienionej podstawie programowej. W obu arkuszach zastosowano zadania o zróżnicowanym stopniu trudności, od łatwych do bardzo trudnych, które z założenia rozwiąże nieliczna grupa osób o najwyższym poziomie wiadomości i umiejętności zgodnych z dokumentem będącym podstawą przeprowadzenia egzaminu.

5. Kryteria przyznawania stypendiów za wybitne osiągnięcia artystyczne

Rzecznik podjął kwestię kryteriów przyznawania stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za wybitne osiągnięcia na rok akademicki 2015/2016, zawartych w rozporządzeniu⁵²⁹ Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wydanym na podstawie Prawa o szkolnictwie wyższym. W poprzednim stanie prawnym przepisy nie uzależniały przyznania stypendium za osiągnięcia naukowe, sportowe lub artystyczne od typu studiów. Obecnie w związku z dokonaną nowelizacją ustawy, stypendium za wybitne osiągnięcia może być przyznane studentowi posiadającemu wybitne osiągnięcia naukowe lub artystyczne związane ze studiami lub wybitne

⁵²⁷ Pismo z 5 listopada 2015 r.

⁵²⁸ Ustawa z 19 marca 2009 r. (Dz.U. z 2000 Nr 56, poz. 458).

⁵²⁹ Rozporządzenie w sprawie stypendiów ministra za wybitne osiągnięcia przyznawanych studentom z 17 lipca 2015 r. (Dz.U. poz. 1050).

osiągnięcia w sporcie. Natomiast zgodnie z rozporządzeniem, stypendium ministra za wybitne osiągnięcia na rok 2015/2016 może otrzymać jedynie student, który ukończył rok studiów, a także uzyskał w czasie studiów wybitne osiągnięcia naukowe lub artystyczne, związane z odbywanymi studiami, bądź też uzyskał wybitne osiągnięcia w sporcie. W ocenie Rzecznika ograniczenie możliwości skorzystania ze stypendium za wybitne osiągnięcia artystyczne jedynie do kręgu studentów kierunków artystycznych wydaje się niesłusznym rozwiązaniem. Mając na względzie konstytucyjną zasadę równości, stypendium za wybitne osiągnięcia artystyczne powinno być traktowane w oderwaniu od studiowanego kierunku, tak jak stypendium za wybitne osiągnięcia sportowe. Rzecznik zwrócił się⁵³⁰ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o rozważenie podjęcia działań w celu zmiany obowiązującego stanu prawnego na rzecz osób, które obecnie nie mogą ubiegać się o stypendium ministra za wybitne osiągnięcia artystyczne.

Minister nie podzielił⁵³¹ stanowiska Rzecznika i wyjaśnił, że zmiany w zakresie stypendiów ministra za wybitne osiągnięcia nie wprowadzają zasadniczych modyfikacji warunków przyznawania tych stypendiów. Nowelizacja miała na celu pełne odzwierciedlenie stosowanej od lat i niekwestionowanej w orzecznictwie zasady, iż osiągnięcia naukowe i artystyczne mają być związane ze studiowanym kierunkiem. Natomiast wybitne osiągnięcia sportowe studenci zdobywają niezależnie od kierunku studiów.

6. Zasady opiniowania wniosków o przyznanie nagród nauczycielom akademickim

Rzecznik przedstawił we wcześniejszym wystąpieniu⁵³² problem dotyczący zasad opiniowania wniosków o przyznanie nauczycielom akademickim nagród ministra właściwego w sprawach szkolnictwa wyższego za osiągnięcia naukowe, dydaktyczne lub organizacyjne albo za całokształt dorobku, przewidzianych w Prawie o szkolnictwie wyższym. Szczegółowe

⁵³⁰ VII.7033.26.2015 z 25 września 2015 r.

⁵³¹ Pismo z 19 października 2015 r.

⁵³² Wystąpienie z 31 lipca 2014 r.

zasady określone są w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie nagród ministra dla nauczycieli akademickich⁵³³. Zgodnie z przepisami rozporządzenia do wniosku o nagrodę należy dołączyć trzy rekomendacje sporządzone przez osoby posiadające stopień naukowy doktora habilitowanego, stopień doktora habilitowanego sztuki, tytuł naukowy profesora lub tytuł profesora sztuki, zatrudnione w podmiotach innych niż zatrudniające kandydata do nagrody. Literalne brzmienie tych przepisów wyłącza spośród grona osób rekomendujących kandydata do nagrody naukowców nigdzie nie zatrudnionych, w tym w szczególności w praktyce naukowców emerytowanych. Przyjęte rozwiązanie może stanowić przejaw dyskryminacji pośredniej ze względu na wiek. W odpowiedzi na wystąpienie zapewniono Rzecznika, że wszystkie zgłoszone propozycje zmian przepisów i stosowanych procedur, w tym kwestie statusu osób sporządzających rekomendacje zostaną rozważone podczas prac nad ewentualną nowelizacją przepisów z zakresu przyznawania nagród ministra dla nauczycieli akademickich. Rzecznik zwrócił się⁵³⁴ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o wyjaśnienie, czy resort rozważył już wprowadzenie zmian w rozporządzeniu w sprawie nagród ministra dla nauczycieli akademickich.

Minister poinformował⁵³⁵, że po analizie uwag zgłoszonych do rozporządzenia w sprawie nagród ministra dla nauczycieli akademickich uzgodniono, że postulowane umożliwienie emerytowanym uczonym sporządzania rekomendacji do wniosków o nagrody w trybie tego rozporządzenia nie wydaje się zasadne. Zarówno emerytowani nauczyciele akademicy, jak i pracownicy naukowcy, mogą pozostawać w stosunku pracy ze szkołą wyższą, jednostką naukową bądź innym podmiotem. Dalsze zatrudnianie na podstawie umowy o pracę emerytowanych uczonych jest częstą praktyką w środowisku naukowym. Wymóg zatrudnienia osoby sporządzającej rekomendację do wniosku o nagrodę ma jedynie na celu korzystanie z wiedzy, dorobku i doświadczenia osób czynnych zawodowo, a nie dyskryminację uczonych posiadających status emeryta. Intencją takiego

⁵³³ Rozporządzenie z 1 marca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 296).

⁵³⁴ VII.7033.2.2015 z 25 września 2015 r.

⁵³⁵ Pismo z 21 października 2015 r.

sformułowania przepisów był zamiar zapewnienia braku konfliktu interesów pomiędzy kandydatami do nagród a osobami sporządzającymi rekomendacje, a także zapewnienie obiektywnej i rzetelnej oceny osiągnięć kandydatów do nagród.

7. Ulgi dla studentów na przejazdy komunikacją publiczną

W toku badania skarg wpływających do Rzecznika pojawił się problem dotyczący ulg na przejazdy komunikacją publiczną przewidzianych dla studentów. Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁵³⁶ przyznaje studentom możliwość skorzystania z ulgowego przejazdu środkami publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, minister właściwy do spraw transportu został upoważniony do wydania rozporządzenia określającego rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów osób. Dokumenty poświadczające uprawnienia studentów zostały określone w § 9 rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁵³⁷. Dokumentami tymi są: dla studentów do ukończenia 26 roku życia (obywateli polskich, obywateli Unii Europejskiej oraz członków rodziny obywatela Unii Europejskiej) – legitymacja studencka wydana przez polską szkołę wyższą albo międzynarodowa legitymacja studencka International Student Identity Card (ISIC) okazywana wraz z odpowiednim dokumentem. Należy zatem stwierdzić, iż rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego przekracza upoważnienie ustawowe, określone w art. 6 ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Rozporządzenie wprowadza bowiem dodatkowe kryteria, nieprzewidziane w ustawie, odnoszące się do możliwości skorzystania z ulgi komunikacyjnej przez

⁵³⁶ Ustawa z 20 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1138 z późn. zm.).

⁵³⁷ Rozporządzenie z 25 października 2002 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1427).

studenta. Uregulowanie zawarte w § 9 rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego można uznać za wykraczający poza upoważnienie ustawowe, a zatem za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik zwrócił się⁵³⁸ do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych.

Minister poinformował⁵³⁹, że § 9 rozporządzenia nie wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 6 ust. 1 ustawy, a tym samym nie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Minister jest zdania, że ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, która stanowi element polskiego porządku prawnego, odnosi się jedynie do polskich publicznych i niepublicznych szkół wyższych.

8. Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami

W wystąpieniu do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego Rzecznik przedstawił najważniejsze wnioski z raportu pt. „Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”, przygotowanego w związku z pełnioną przez Rzecznika rolą niezależnego mechanizmu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania w Polsce Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Konstytucyjne prawo do nauki osób z niepełnosprawnościami w rzeczywistości podlega licznym ograniczeniom. Badania przeprowadzone na zlecenie Rzecznika wskazują, że studenci z niepełnosprawnościami spotykają się z barierami nie tylko architektonicznymi i komunikacyjnymi, lecz również wynikającymi z mentalności niektórych pracowników uczelni czy innych studentów, które w skrajnych przypadkach uniemożliwiają rozpoczęcie lub kontynuowanie nauki na uczelni wyższej. Najpoważniejszym problemem jest wykluczenie osób z niepełnosprawnościami z grona potencjalnych studentów niektórych uczelni wyższych, niekiedy w formie konkretnych przepisów regulaminów studiów lub komisji weryfikujących sprawność kandydatów lub studentów. W ocenie Rzecznika ewentualne ograniczenia w dostępie do edukacji akademickiej

⁵³⁸ VII.7033.8.2015 z 4 grudnia 2015 r.

⁵³⁹ Pismo z 13 stycznia 2016 r.

muszą opierać się na obiektywnych i racjonalnych przesłankach oraz odnosić się do poszczególnych osób, nie zaś do wszystkich osób z niepełnosprawnością. Rzecznik zaproponował ponadto zmianę przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym dotyczące umożliwienia uczelniom wyższym wsparcia osób z niepełnosprawnościami będących słuchaczami studiów podyplomowych oraz stworzenia możliwości pobierania przez studentów z niepełnosprawnościami stypendium specjalnego na drugim kierunku studiów, jeśli nie byli do niego uprawnieni w trakcie realizacji pierwszego kierunku. Natomiast do zmniejszenia stereotypowego pojmowania niepełnosprawności mogą przyczynić się cykliczne szkolenia pracowników uczelni na temat specjalnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik zwrócił się⁵⁴⁰ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o przedstawienie stanowiska w poruszonych kwestiach. Wnioski z raportu Rzecznik przedstawił także w wystąpieniach do organów i instytucji publicznych odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe, naukę i dydaktykę.

⁵⁴⁰ XI.7033.2.2015 z 1 grudnia 2015 r.

15. Ochrona środowiska

1. Kontrola w zakresie ochrony środowiska

Rzecznik zgłosił⁵⁴¹ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej kontroli w zakresie ochrony środowiska i przedstawił stanowisko, że przepis Prawa ochrony środowiska⁵⁴² w zakresie, w jakim uprawnia kontrolujących, wykonujących kontrolę, do wstępu na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których nie jest prowadzona działalność gospodarcza pozostaje w kolizji z prawem do prywatności i ochroną nienaruszalności mieszkania.

Zaskarżony przepis nie określa, kiedy czynności kontrolne, ingerujące w konstytucyjnie chronione prawo do prywatności i nienaruszalność mieszkania, mogą zostać podjęte przez osoby uprawnione. Ustawodawca pozostawił osobom wykonującym funkcje kontrolne niczym nieograniczoną swobodę w podejmowaniu decyzji o zarządzeniu kontroli terenu nieruchomości, obiektu lub ich części. Podjęcie czynności kontrolnych jest możliwe nie tylko wówczas, gdy osoby do tego uprawnione powzięły wiadomość wskazującą na naruszenie przepisów o ochronie środowiska, lecz również wtedy, gdy do organów administracji publicznej bądź osób uprawnionych do kontroli nie docierają jakiegokolwiek sygnały wskazujące na możliwość naruszenia przepisów o ochronie środowiska przez podmiot władający nieruchomością, obiektem lub ich częścią. Powstają wątpliwości, czy sprawdzenia przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska nie można byłoby dokonać przy użyciu innych środków, mniej dolegliwych z punktu widzenia ochrony praw jednostki.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy.

2. Zalesianie gruntów położonych na obszarach Natura 2000

We wcześniejszym wystąpieniu⁵⁴³ Rzecznik zauważył, że dla większości obszarów Natura 2000 nie zostały ustanowione plany ochrony ani plany zadań ochronnych. Tymczasem zgodnie z przepisami rozporządzenia

⁵⁴¹ V.7200.26.2015 z 19 sierpnia 2015 r., sygn. akt SK 26/15.

⁵⁴² Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.).

⁵⁴³ Informacja RPO za 2014 r., str. 186.

Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi uzyskanie pomocy na zalesienie było możliwe pod warunkiem, że planowane zalesienie gruntu położonego na obszarze Natura 2000 nie było sprzeczne z planami ochrony albo planami zadań ochronnych tych obszarów. W celu otrzymania pomocy, wnioskodawca musiał otrzymać m.in. opinię regionalnego dyrektora ochrony środowiska o braku sprzeczności planowanego zalesienia gruntu leżącego na obszarze Natura 2000 z planami ochrony lub planami zadań ochronnych. W sytuacji, gdy nie istniał plan ochrony dla danego obszaru, taka opinia nie mogła zostać w ogóle wydana. Z wcześniejszej korespondencji w sprawie wynikało, że w ocenie Ministra Środowiska jedynym rozwiązaniem byłaby zmiana wspomnianego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesienie gruntów rolnych oraz zalesienie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013⁵⁴⁴. Jednak Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w odpowiedzi na pismo Rzecznika stwierdził, że konieczne jest utrzymanie tego rozporządzenia w takim samym kształcie. Rzecznik zwrócił się⁵⁴⁵ do Ministra Środowiska o poinformowanie, na jakim etapie znajduje się proces tworzenia planów ochrony i planów zadań ochronnych na obszarach Natura 2000 w kontekście realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020.

Minister poinformował⁵⁴⁶, że łącznie ustanowiono dokumenty planistyczne dla 428 obszarów Natura 2000. Jednocześnie wskazał, że biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, zgodnie z którymi wydanie przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska opinii o braku sprzeczności planowanego zalesienia z planami ochrony albo planami zadań ochronnych obszaru Natura 2000 nie jest możliwe w przypadku braku ustanowionego

⁵⁴⁴ Rozporządzenie z 19 marca 2009 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1565, z późn. zm.).

⁵⁴⁵ VII.7202.2.2015 z 4 września 2015 r.

⁵⁴⁶ Pismo z 30 września 2015 r.

odpowiedniego dokumentu planistycznego. Wskazane wydaje się przeprowadzenie modyfikacji postanowień tego rozporządzenia. Uzasadnione wydaje się, aby modyfikacja wprowadzała możliwość wydania przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska opinii o braku sprzeczności zalesienia z celami ochrony danego obszaru w przypadku braku ustanowionych planów ochrony bądź planów zadań ochronnych.

16. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Ochrona praw lokatorów

1. Ochrona eksmitowanych lokatorów przed bezdomnością

Od kilku lat⁵⁴⁷ w sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje problem dotyczący braku jednolitego standardu ochrony lokatorów przed eksmisją na bruk, tj. bez zapewnienia osobom eksmitowanym lokalu socjalnego czy choćby pomieszczenia tymczasowego, w przypadku gdy egzekucja obowiązku opróżnienia lokalu wykonywana jest na drodze administracyjnej. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁴⁸ nie zapewnia osobom eksmitowanym nawet minimalnej ochrony przed bezdomnością. Ochronie takiej nie podlegają zwłaszcza osoby, które powinny być w sposób szczególny chronione: osoby niepełnosprawne, w podeszłym wieku, kobiety w ciąży, osoby nieletnie. Organ egzekucyjny jest zobowiązany do wyeksmitowania takiej osoby bez zapewnienia jej jakiegokolwiek schronienia. Rzecznik zwrócił się⁵⁴⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych o poinformowanie, na jakim etapie znajdują się prace nad projektem zmian przepisów prowadzone przez powołany w grudniu 2013 r. w resorcie spraw wewnętrznych Zespół roboczy do spraw analizy resortowych przepisów mieszkaniowych dotyczących opróżniania i eksmisji osób nieuprawnionych z lokali mieszkalnych, będących w zarządzie, administracji i dyspozycji poszczególnych służb mundurowych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Rzecznik oczekuje także na stanowisko w kwestii dostosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do standardu ochrony osób eksmitowanych przed eksmisją na bruk.

Minister poinformował⁵⁵⁰, że Zespół roboczy przygotował rozwiązanie przewidujące określenie w ustawach pragmatycznych grupy osób, w stosunku do których wyłączony byłby administracyjny tryb postępowania w sprawach

⁵⁴⁷ Informacja RPO za 2011 r., str. 155, Informacja RPO za 2013 r., str. 160.

⁵⁴⁸ Ustawa z 17 czerwca 1966 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1619, z późn. zm.).

⁵⁴⁹ IV.7214.131.2014 z 14 maja 2015 r.

⁵⁵⁰ Pismo z 16 czerwca 2015 r.

o opróżnienie lokalu mieszkalnego, tj. nie byłyby wydawane decyzje administracyjne o opróżnieniu lub zwolnieniu lokalu mieszkalnego. W ocenie Zespołu roboczego zasadnym jest także wprowadzenie w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji regulacji zbliżonej do zawartej w Kodeksie postępowania cywilnego, gwarantującej zobowiązanemu ochronę przed wykonaniem obowiązku opróżnienia (zwolnienia) lokalu mieszkalnego bez zapewnienia jakiegokolwiek schronienia. Dokonanie ewentualnej nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji znajduje się jednak poza zakresem właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych. Ze względu na złożoność problematyki, konieczność przeprowadzenia dodatkowych analiz i konsultacji, nie jest możliwe wskazanie ostatecznego terminu zakończenia prac nad zmianą przepisów prawa w omawianym zakresie.

Ostatecznie, Rzecznik skierował⁵⁵¹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował zgodność z Konstytucją oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przepisu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁵² w zakresie, w jakim przepis ten uprawnia egzekutora, prowadzącego egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, do usunięcia zobowiązanego i jego domowników w sytuacji, gdy nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, a zobowiązany nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Z uwagi na fakt, że mieszkanie jest jednym z podstawowych dóbr człowieka i bez względu na tytuł prawny do niego, zaspokaja takie same elementarne potrzeby człowieka, regulacja prawna eksmisji powinna mieć charakter uniwersalny. Brak zapewnienia minimalnego standardu ochrony przed bezdomnością jest nie do pogodzenia z wyrażoną w Konstytucji zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka. Kwestionowane rozwiązanie prawne nie realizuje konstytucyjnego celu nałożonego na władze publiczne, polegającego na prowadzeniu polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb

⁵⁵¹ IV.7214.131.2014 z 9 października 2015 r., sygn. akt K 27/15.

⁵⁵² Ustawa z 17 czerwca 1966 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1619, z późn. zm.).

mieszkaniowych obywateli, jak również obowiązku uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej państwa oraz obowiązku udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym. Wykonywanie eksmisji bez zapewnienia jakiegokolwiek miejsca noclegowego narusza również prawo do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego i mieszkania wynikające z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W sprawie tej swoje stanowisko przedstawił⁵⁵³ Prokurator Generalny, który w całości podzielił zarówno sposób sformułowania przedmiotu zaskarżenia, zarzuty konstytucyjne Rzecznika oraz ich uzasadnienie i wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu.

2. Ochrona praw lokatorów w budynkach przeznaczonych do rozbiórki lub remontu

Rzecznik zasygnalizował w wystąpieniu, że z końcem 2015 roku wygaśnie obowiązek zapewnienia przez gminy lokali zamiennych lokatorom, którym właściciel wypowie najem lokalu wymagającego opróżnienia w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku. Od dnia 1 stycznia 2016 r. obowiązek ten został nałożony na właścicieli budynków, którzy w większości przypadków nie będą w stanie się z niego wywiązać. Poważne konsekwencje tego stanu rzeczy, włącznie z zagrożeniem zdrowia i życia, poniosą lokatorzy budynków przeznaczonych do natychmiastowego opróżnienia ze względu na katastrofalny stan techniczny. Nie można wykluczyć sytuacji, w których właściciele lokali, chcąc uniknąć sankcji finansowych za niewykonanie obowiązku opróżnienia lokali, będą podejmować działania mające na celu zmuszenie lokatorów do opuszczenia swoich mieszkań. Skutkiem takich działań może być bezdomność tych lokatorów, którzy nie będą w stanie zabezpieczyć swoich potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Wydłużenie terminu wykonywania przez gminy obowiązku zapewnienia lokali zamiennych pozostaje zarówno w interesie najemców lokali, jak też właścicieli budynków wymagających

⁵⁵³ Pismo z 14 grudnia 2015 r.

opróżnienia w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu. Przede wszystkim jednak inicjatywa ustawodawcza w tym zakresie jest konieczna ze względu na ochronę zdrowia i życia lokatorów zamieszkujących w budynkach zagrożonych katastrofą budowlaną. Rzecznik zwrócił się⁵⁵⁴ do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o zainicjowanie w trybie pilnym stosownych prac legislacyjnych.

Minister poinformował⁵⁵⁵ o trwających w Sejmie RP pracach nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Projekt ustawy przewiduje zmianę terminu wygaśnięcia obowiązku gminy zapewnienia lokali zamiennych oraz pokrycia kosztów przeprowadzki najemcom w razie wypowiedzenia najmu przez właściciela z powodu konieczności rozbiórki lub remontu budynku. Obowiązek ten spoczywałby na gminach jeszcze do końca 2025 roku.

Ostatecznie, w dniu 16 grudnia 2015 r. została uchwalona ustawa nowelizująca ustawę o ochronie praw lokatorów⁵⁵⁶, w której przedłużono obowiązek gminy wskazania lokalu zamiennego o 2 lata, tj. do 31 grudnia 2017 r.

3. Dostęp osób niepełnosprawnych do mieszkań

Do Rzecznika wpływały skargi osób niepełnosprawnych – najemców komunalnych lokali mieszkalnych, którzy zmuszeni są mieszkać w lokalach nieprzystosowanych do ich uzasadnionych potrzeb z uwagi na różnorakie bariery architektoniczne. W skargach lokatorzy wskazywali, że proponowane im przez gminy mieszkania komunalne nie tylko nie są przystosowane do ich potrzeb, ale w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwiają codzienne funkcjonowanie. Proponowane lokatorom mieszkania znajdują się w budynkach bez windy, łazienki często zlokalizowane są na korytarzu lub nie są dostosowane do korzystania przez osoby poruszające się na wózku inwalidzkim. W ocenie Rzecznika przyczyną problemu jest brak w

⁵⁵⁴ IV.7212.26.2015 z 20 listopada 2015 r.

⁵⁵⁵ Pismo z 15 grudnia 2015 r.

⁵⁵⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 8.

obowiązujących przepisach prawa normy, która nakazywałaby gminom przy określaniu zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu, uwzględniania niepełnosprawności wnioskodawcy. Obecna sytuacja narusza postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i wymaga zmian ustawodawczych. Osoby niepełnosprawne mają pełne prawo oczekiwać, że ich sytuacja zdrowotna i szczególne potrzeby z niej wynikające, będą nie tylko respektowane, ale także faktycznie uwzględniane przez gminy w procesie zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych. Rzecznik zwrócił się⁵⁵⁷ do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w razie podzielenia argumentów zawartych w wystąpieniu, także o zainicjowanie stosownych prac legislacyjnych.

Minister zapewnił⁵⁵⁸, że w ramach prowadzonych w resorcie prac nad koncepcją zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego zostanie przeanalizowana propozycja wprowadzenia przepisu zobowiązującego gminy do uregulowania w uchwałach w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy kwestii wskazywania lokali dla osób niepełnosprawnych i wymogów, jakie lokale takie muszą spełniać.

4. Najemcy byłych mieszkań zakładowych

Od wielu lat⁵⁵⁹ w Biurze Rzecznika prowadzona jest sprawa sytuacji prawnej najemców mieszkań zakładowych, które przed laty, w procesach prywatyzacji, zostały zbyte innym podmiotom prawnym. W odpowiedzi na ostatnie wystąpienie w tej sprawie Marszałek Sejmu RP poinformował⁵⁶⁰ Rzecznika o stanie prac w Sejmie nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących przekształceń nieruchomości⁵⁶¹. W maju 2015 r., na zaproszenie Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw

⁵⁵⁷ IV.7217.58.2015 z 14 grudnia 2015 r.

⁵⁵⁸ Pismo z 29 grudnia 2015 r.

⁵⁵⁹ Informacja RPO za 2014 r., str. 196-197.

⁵⁶⁰ Pismo z 14 maja 2014 r.

⁵⁶¹ Druk Sejmowy nr 2134.

dotyczących przekształceń własnościowych nieruchomości Rzecznik wziął udział w posiedzeniu Komisji. Rzecznik zasugerował, że częściowym rozwiązaniem problemu mogłoby być udzielenie przez państwo wsparcia finansowego dla gmin umożliwiającego im wykup budynków mieszkalnych z byłymi „mieszkaniami zakładowymi”. Efektem takiego wykupu byłoby zagwarantowanie najemcom większego poczucia stabilności ich prawa najmu, niewygórowanych, sprawiedliwych stawek czynszu, a w perspektywie możliwość nabycia mieszkania za cenę pomniejszoną o bonifikatę. Rzecznik wskazał także na możliwość punktowej nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych i domów dla bezdomnych. Ostatecznie, w dniu 25 września 2015 r. została uchwalona ustawa nowelizująca wspomnianą wyżej ustawę o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych i domów dla bezdomnych⁵⁶². Przewidziano w niej możliwość skorzystania przez gminy ze wsparcia z Funduszu Dopłat, w przypadkach nabywania przez gminę lokali mieszkalnych będących byłymi mieszkaniami zakładowymi. Z ustawy wyeliminowano jednocześnie dotychczasowe bariery, ograniczające możliwość korzystania przez gminy ze wsparcia udzielanego ze środków Funduszu Dopłat w przypadku nabywania byłych mieszkań zakładowych (rezygnacja z obowiązku wydzielenia ekwiwalentnego zasobu lokali socjalnych).

B. Spółdzielnie mieszkaniowe. Ochrona praw członków spółdzielni mieszkaniowych

1. Ochrona członków spółdzielni mieszkaniowych oraz osób posiadających tytuły prawne do lokali w ramach spółdzielni mieszkaniowej przed odpowiedzialnością za zobowiązania spółdzielni

Na tle skarg wpływających do Rzecznika powstała wątpliwość, czy obowiązujące prawo chroni w sposób wystarczający członków spółdzielni mieszkaniowych oraz osoby niebędące członkami, lecz posiadające tytuły prawne do lokali w ramach spółdzielni mieszkaniowej, przed

⁵⁶² Dz.U. z 2015r., poz. 1815.

odpowiedzialnością za zobowiązania spółdzielni. Zgodnie z intencją ustawodawcy opłaty eksploatacyjne uiszczane przez członków spółdzielni oraz inne osoby uprawnione powinny być przeznaczane wyłącznie na cel, któremu służą, to znaczy na pokrycie kosztów eksploatacji i utrzymania nieruchomości, w których znajdują się ich lokale oraz nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni. Niestety w praktyce intencja ta nie zawsze zostaje zrealizowana, ponieważ przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁵⁶³ nie zostały skorelowane z innymi przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ani przepisy Kodeksu postępowania cywilnego regulujące postępowanie egzekucyjne nie zawierają unormowań, które przewidywałyby ochronę opłat eksploatacyjnych przed zajęciem w ramach postępowania egzekucyjnego. W efekcie opłaty te podlegają egzekucji na zapłatę długów spółdzielni mieszkaniowej, niezależnie od rodzaju długów. Dodatkowe wątpliwości dotyczą braku ochrony przed zajęciem w ramach postępowania egzekucyjnego składnika opłat eksploatacyjnych, który stanowią opłaty na pokrycie kosztów niezależnych od spółdzielni, a w szczególności kosztów energii, gazu, wody oraz odbioru ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych. Rzecznik zwrócił się⁵⁶⁴ do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister Sprawiedliwości, który przedstawił stanowisko w sprawie, opracowane wspólnie z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju stwierdził⁵⁶⁵ m.in., że ostateczna decyzja ustawodawcy co do tego, czy zasadne jest wyłączenie spod egzekucji prowadzonej przeciwko spółdzielni mieszkaniowej środków pieniężnych pochodzących z opłat eksploatacyjnych uiszczanych przez członków spółdzielni oraz wierzytelności o zapłatę tych opłat winna być poprzedzona wnikliwą analizą konsekwencji finansowych i prawnych dla samych spółdzielni, a w szczególności, czy w efekcie takiego unormowania spółdzielnie nie zostaną pozbawione możliwości regulowania swych zobowiązań pieniężnych. Z drugiej strony nie sposób zanegować, że dopuszczalność egzekucji skierowanej do środków pochodzących z opłat

⁵⁶³ Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1222).

⁵⁶⁴ IV.7212.80.2014 z 26 maja 2015 r.

⁵⁶⁵ Pismo z 20 sierpnia 2015 r.

eksploatacyjnych prowadzi do przerzucenia ciężaru pokrycia wszelkich zobowiązań spółdzielni na jej członków. Mając na względzie wagę przedstawionego problemu, wydaje się, że uzasadnione byłoby dokonanie stosownej analizy w celu rozważenia wprowadzenia pewnych ograniczeń prawnych w zakresie możliwości skierowania przez wierzycieli spółdzielni egzekucji do środków pochodzących z opłat eksploatacyjnych oraz wierzytelności spółdzielni o zapłatę tych opłat. Dodatkowo należy zauważyć, że rozważany problem dotyczy nie tylko spółdzielni mieszkaniowych, lecz także np. wspólnot mieszkaniowych czy товариств будownицтва społecznego. Z tego względu, przy ewentualnej zmianie przepisów, należałoby dokonać modyfikacji prawa o charakterze systemowym, a więc takiej, która objęłaby wszystkie podmioty znajdujące się w analogicznej sytuacji, a nie tylko członków spółdzielni mieszkaniowych.

Sprawa będzie więc nadal monitorowana przez Rzecznika w 2016 r.

2. Ochrona osób mających spółdzielcze własnościowe prawa do lokali przed skutkami niewypłacalności spółdzielni, w przypadku zabezpieczenia zobowiązań spółdzielni hipoteką ustanowioną na jej nieruchomościach

W skargach skierowanych do Rzecznika podnoszone były obawy, że w obowiązującym stanie prawnym mieszkańcy budynków spółdzielczych (członkowie spółdzielni, ale także osoby niebędące członkami spółdzielni) nie są skutecznie chronieni przed skutkami niewypłacalności spółdzielni. Stosunki prawne regulowane ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim odnoszą się do relacji zobowiązaniowych między spółdzielnią mieszkaniową a jej wierzycielami, podporządkowane są zasadzie wyrażonej w Prawie spółdzielczym⁵⁶⁶, zgodnie z którym członek spółdzielni nie odpowiada wobec wierzycieli spółdzielni za jej zobowiązania. Niestety, cele zakładane przez ustawodawcę nie są w praktyce w sposób efektywny urzeczywistnione. W ocenie Rzecznika ustawowe mechanizmy chroniące mieszkańców budynków spółdzielczych przed skutkami egzekucji sądowej z nieruchomości spółdzielni albo upadłości likwidacyjnej spółdzielni są na tyle niejednoznaczne i ułomne, że w praktyce

⁵⁶⁶ Ustawa z 16 września 1982 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1443, z późn. zm.).

nie mogą odnieść zamierzonego przez ustawodawcę skutku. W przypadku upadłości spółdzielni, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu z mocy samego prawa przekształca się w prawo własności lokalu. Jednakże, brak jest korelacji pomiędzy przepisami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych o ochronie członków spółdzielni przed odpowiedzialnością za jej długi, a przepisami o tzw. hipotece łącznej, których efektem (w połączeniu z kontrowersyjnym stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażanym w orzecznictwie) jest obciążenie powstałego, jako skutek ogłoszenia upadłości spółdzielni, prawa własności lokalu hipoteką, która została uprzednio ustanowiona na nieruchomości spółdzielczej na zabezpieczenie zaciągniętych przez spółdzielnię zobowiązań. Rzecznik zwrócił się⁵⁶⁷ do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister odnosząc się⁵⁶⁸ do postulatu podjęcia działań legislacyjnych w celu zagwarantowania członkom spółdzielni mieszkaniowych oraz pozostałym osobom posiadającym tytuły prawne do lokali w ramach spółdzielni mieszkaniowych, ochrony przed przerzucaniem na nich odpowiedzialności za długi spółdzielni oraz zapewnienia pełnej spójności pomiędzy przepisami dotyczącymi tej problematyki poinformował, że nie zostały rozpatrzone wszystkie projekty ustaw wniesione do sejmowej komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego. Wobec powyższego w Ministerstwie podjęto prace nad rozwiązaniami, które mogą być wykorzystane w przypadku zakończenia bieżącej kadencji Sejmu przed uchwaleniem ustawy odnoszącej się m.in. do opisywanego problemu. Kwestie podniesione w wystąpieniu Rzecznika będą przedmiotem analizy w ramach prowadzonych prac nad propozycjami rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie.

Sprawa ta będzie przedmiotem dalszej analizy w Biurze Rzecznika w 2016 r.

3. Naruszenie praw wynikających z przynależności do spółdzielni mieszkaniowej

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli, którzy wskazywali na

⁵⁶⁷ IV.7000.251.2015 z 23 lipca 2015 r.

⁵⁶⁸ Pismo z 7 września 2015 r.

naruszenie ich praw wynikających z przynależności do spółdzielni mieszkaniowej. Naruszenia polegały na pozbawieniu członkostwa w spółdzielni osób, które nie mogły wykazać się odpowiednim interesem uzasadniającym ich uprawnienia korporacyjne. Jako uzasadnienie swych działań spółdzielnie mieszkaniowe powoływały się na wyrok⁵⁶⁹ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2015 r., w którym orzeczono o niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej podmiotów, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu. Ze skarg, które wpłynęły do Rzecznika wynikało, że spółdzielnie, powołując się na art. 190 ust. 4 Konstytucji, stwierdzały wygaśnięcie członkostwa osób nie posiadających prawa do lokalu w zasobach spółdzielni. W ocenie Rzecznika takie działania spółdzielni są nieuprawnioną ingerencją w stosunki prawne ukształtowane wcześniej pod rządami innego reżimu prawnego. Regulacja przewidziana w Konstytucji stwarza możliwość ponownego rozpatrzenia danej sprawy na podstawie zmienionego stanu prawnego, ukształtowanego w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli jednak pomiędzy spółdzielnią i jej członkiem nie toczyło się postępowanie, w którym zapadło rozstrzygnięcie oparte na niekonstytucyjnym przepisie prawnym, brak jest przesłanek do zastosowania instrumentów przewidzianych w powołanym przepisie Konstytucji. Osoby, które nabyły członkostwo w spółdzielni przed ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2015 r. i nie dysponują jednym z praw do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej, nadal pozostają w stosunku członkostwa i przysługują im wszelkie środki ochrony prawnej przed nieuzasadnionymi działaniami spółdzielni zmierzającymi do ograniczenia ich praw w tym zakresie. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego wymaga dokonania takich zmian w prawie, które – uwzględniając stanowisko Trybunału – zagwarantują jednocześnie jego zupełność i spójność oraz wyeliminują wszelkie wątpliwości powstające na

⁵⁶⁹ Sygn. akt K 60/13.

tle skutków prawnych tego orzeczenia. Rzecznik zwrócił się⁵⁷⁰ do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o rozważenie potrzeby pilnego podjęcia działań legislacyjnych w omawianym zakresie.

Minister zgodził się⁵⁷¹, z opinią Rzecznika, iż nie zachodzą przesłanki do zastosowania w tym przypadku art. 190 ust. 4 Konstytucji. Brak jest zatem podstawy, by spółdzielnie mogły stwierdzać wygaśnięcie członkostwa osób nieposiadających prawa do lokalu w jej zasobach. Pozbawienie takich osób członkostwa dopuszczalne jest na podstawie wyraźnego przepisu ustawy lub statutu. Obowiązujące przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz Prawa spółdzielczego takiej podstawy nie zawierają. Minister podzielił również stanowisko, że pomimo wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2015 r., osoby które wcześniej nabyły członkostwo w spółdzielni nie mogą być tego prawa pozbawione. Minister poinformował jednocześnie, że próbę uregulowania kwestii, o których mowa w wystąpieniu Rzecznika, mogą stanowić propozycje regulacji zawarte w poselskim projekcie⁵⁷² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych skierowanym do Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego. Ministerstwo podjęło jednocześnie prace mające na celu dostosowanie systemu prawa do wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które dotychczas nie znalazły odzwierciedlenia w przepisach ustawowych. W przypadku nieuchwalenia znajdujących się w Sejmie ustaw realizujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, przygotowane w Ministerstwie propozycje legislacyjne będą mogły być procedowane w kolejnej kadencji Sejmu.

Sprawa wymaga więc dalszego monitorowania w 2016 r.

4. Ograniczenia obrotu lokalami spółdzielczymi w sytuacji braku tytułu prawnego spółdzielni do gruntu

W sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje problem obrotu lokalami spółdzielczymi w sytuacji, gdy spółdzielnia mieszkaniowej nie przysługuje

⁵⁷⁰ IV.612.1.2015 z 27 lipca 2015 r.

⁵⁷¹ Pismo z 28 sierpnia 2015 r.

⁵⁷² Druk sejmowy nr 819.

tytuł prawny do gruntu pod budynkiem, w którym położone są lokale. Problem ten wyłonił się w związku z uchwałą⁵⁷³ siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r., z której wynika, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielnia nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste jest jedynie ekspektatywą tego prawa, co uniemożliwia założenie księgi wieczystej. Skutkiem podjęcia tej uchwały jest stan, w którym sądy wieczystoksięgowe zaprzestały zakładania ksiąg wieczystych dla takich praw, zaś banki przestały udzielać kredytów hipotecznych na zakup takich lokali. Kolejną konsekwencją uchwały Sądu Najwyższego, na co zwracali uwagę obywatele w listach do Rzecznika, jest sytuacja, w której w obrocie rynkowym pozostają zarówno spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, dla których księga wieczysta została założona przed wspomnianą uchwałą, mimo nieuregulowanego stanu prawnego gruntu pod budynkiem na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, jak i spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, dla których z tego powodu księga wieczysta nie może zostać założona. Obywatele wskazywali także, iż mimo przyznania im roszczenia o przeniesienie prawa własności zajmowanego lokalu spółdzielczego za przysłowiową „złotówkę”, nie mogą skutecznie ubiegać się o takie przekształcenie, jeżeli spółdzielnia nie posiada tytułu prawnego do gruntu, na którym znajduje się budynek. W ich sytuacji przyznane przez ustawę prawo pozostaje iluzoryczne. Co więcej, osoby, którym służy jedynie ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie są wymienione w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jako podmioty, na których ciąży obowiązek finansowy wobec spółdzielni. W przypadku kwestionowania przez te osoby obowiązku ponoszenia opłat eksploatacyjnych na rzecz spółdzielni, może dojść do zachwiania kondycji finansowej wielu spółdzielni mieszkaniowych.

Opisana sytuacja wymaga pilnego rozwiązania, prowadzi bowiem do stanu, który narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego prawa. Niestety, do zakończenia VII kadencji Sejmu RP nie został uchwalony żaden projekt ustawy, której celem byłoby rozwiązanie problemu braku tytułu

⁵⁷³ Sygn. akt III CZP 104/12.

prawnego spółdzielni mieszkaniowych do gruntów, na których znajdują się budynki będące w ich zasobach. Rzecznik zwrócił się⁵⁷⁴ do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o rozważenie pilnego podjęcia działań legislacyjnych w omawianej kwestii.

W udzielonej odpowiedzi Minister wskazał⁵⁷⁵, że obecnie spółdzielnie mieszkaniowe mogą regulować stany prawne gruntów w oparciu o obowiązujące przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Propozycje legislacyjne zmierzające do rozwiązania problemu poruszonego w wystąpieniu Rzecznika powinny uwzględniać fakt, że ustawodawca w przeszłości podejmował już próby wprowadzenia dla spółdzielni preferencyjnych przepisów, przewidujących m.in. szczególny tryb zasiedzenia nieruchomości. Rozwiązania te były jednak kwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazywał, że wprowadzanie nowych regulacji ułatwiających spółdzielniom nabywanie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego byłoby premiowaniem tych spółdzielni mieszkaniowych, które mimo tworzenia im w drodze ustawowej przez całe lata dogodnych warunków uzyskania tytułu prawnego do gruntów, nie skorzystały z nich. Minister wskazał także, że obecnie do Wykazu Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów wpisany został projekt nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zawarte w nim regulacje mają na celu przede wszystkim uporządkowanie kwestii dotyczących funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej i dostosowanie ich do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Zmiany dotyczyć będą warunków finansowych nabywania własności lokali przez najemców dawnych mieszkań zakładowych, przejętych nieodpłatnie przez spółdzielnie mieszkaniowe; zasad zwrotu wkładu mieszkaniowego w sytuacji wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w sytuacjach, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, oraz zasad uzyskania członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych. Poinformował także, że Ministerstwo analizuje również dalsze zmiany dotyczące funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych oraz ich zakres, w tym dotyczące problemów

⁵⁷⁴ IV.7211.338.2015 z 21 grudnia 2015 r.

⁵⁷⁵ Pismo z 20 stycznia 2016 r.

powstałych na skutek omawianej uchwały Sądu Najwyższego. Sprawa będzie zatem nadal monitorowana przez Rzecznika.

C. Przeciwdziałanie bezdomności

1. Przeciwdziałanie zjawisku bezdomności

Zjawisko bezdomności jest powszechnie uznawane za najcięższą formę wykluczenia społecznego, wiąże się bowiem nie tylko z brakiem miejsca do zamieszkania, ale także uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie w społeczeństwie i prowadzi do stygmatyzacji. Rozwiązywanie problemu bezdomności nie ogranicza się do zapewnienia odpowiednich miejsc do zamieszkania. Wymaga także zapewnienia osobom bezdomnym dostępu do usług publicznych, w tym zwłaszcza opieki medycznej, pomocy prawnej czy edukacji. Przeciwdziałanie bezdomności nie jest możliwe bez podejmowania działań o charakterze prewencyjnym, a także terapeutycznym, wspierającym proces wychodzenia z bezdomności. W ocenie Rzecznika efektywne przeciwdziałanie zjawisku bezdomności wymaga powołania wyspecjalizowanego pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów, który nie tylko koordynowałby prace poszczególnych resortów, ale również inicjował działania o charakterze systemowym, wykraczającym poza właściwość poszczególnych działów administracji rządowej. Obecnie podejmowane działania w zbyt dużym stopniu skupione są na doraźnej pomocy osobom bezdomnym, natomiast nie prowadzą do systemowego przeciwdziałania przyczynom powstawania zjawiska bezdomności. Rzecznik zwrócił się⁵⁷⁶ do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie postulatu powołania pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw przeciwdziałania bezdomności i przekazanie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi wskazano⁵⁷⁷, że powierzenie spraw osób bezdomnych nowemu pełnomocnikowi rządu nie jest w tej chwili celowe, także ze względu na koszty. Ważna jest jednak współpraca z Rzecznikiem w tworzeniu spójnego i zintegrowanego systemu rozwiązywania problemu bezdomności. Zjawisko bezdomności jest rzeczywiście złożonym

⁵⁷⁶ IV.7217.91.2015 z 17 listopada 2015 r.

⁵⁷⁷ Pismo z 7 stycznia 2016 r.

i dotkliwym problemem społecznym, ale nie jest to jedyna grupa społeczna, która wymaga troski administracji publicznej. Stara się jednak ona, by przeciwdziałanie bezdomności było elementem szerszej polityki społecznej, co jest zgodne z europejskimi rekomendacjami w obszarze rozwiązywania problemu bezdomności. Jedną z odpowiedzi na to wyzwanie jest realizowany w resorcie rodziny i pracy „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności”, który przeznaczona 5 mln zł dla organizacji pozarządowych, które pomagają w wychodzeniu z bezdomności.

D. Ochrona praw właścicieli mieszkań

1. Zapewnienie współwłaścicielom lokali użytkowych stanowiących wielostanowiskowe lokale garażowe możliwości wykonywania prawa do głosowania nad uchwałami podejmowanymi przez wspólnoty mieszkaniowe

W 2014 r. Rzecznik prowadził⁵⁷⁸ z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju korespondencję w sprawie zapewnienia współwłaścicielom lokali, w szczególności lokali użytkowych stanowiących wielostanowiskowe lokale garażowe, realnej możliwości wykonywania prawa do głosowania nad uchwałami podejmowanymi przez wspólnoty mieszkaniowe. Ustawa o własności lokali nie regulowała kwestii wykonywania omawianych uprawnień przez współwłaścicieli lokalu. W szczególności nie określała ona sposobu wykonywania prawa głosu wynikającego z udziału w nieruchomości wspólnej, związanego z odrębną własnością lokalu, stanowiącego przedmiot współwłasności. Ten stan prawny stwarzał wątpliwości interpretacyjne, które znalazły odzwierciedlenie w rozbieżnym orzecznictwie sądów powszechnych. W dniu 12 czerwca 2015 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy o własności lokali⁵⁷⁹. Nowelizacja ustawy zrównała status właścicieli lokali oraz współwłaścicieli lokali w częściach ułamkowych. Współwłaściciel lokalu (w tym również współwłaściciel garażu wielostanowiskowego) może obecnie samodzielnie: brać udział w podejmowaniu uchwał przez wspólnotę (zarówno na zebraniach, jak i w trybie indywidualnego zbierania głosów przez zarząd) z wyjątkiem

⁵⁷⁸ Informacja RPO za 2014 r., str. 202-203.

⁵⁷⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1168.

głosowania według zasady, że „na każdego właściciela przypada 1 głos”, wówczas obowiązani są wybrać pełnomocnika, realizować swoje uprawnienia w zakresie kontroli zarządu m.in. poprzez prawo głosu nad uchwałami w sprawie przyjęcia sprawozdania zarządu ze swej pracy oraz w sprawie udzielenia zarządowi z tego tytułu absolutorium, zaskarżać uchwały wspólnoty mieszkaniowej, zwrócić się do sądu o ustanowienie zarządcy przymusowego w sytuacji, gdy zarząd wspólnoty nie wypełnia swych obowiązków bądź nie został w ogóle powołany. Proponowane rozwiązania przewidują nie tylko zrównanie - w ramach posiadanych udziałów - praw właścicieli oraz współwłaścicieli, ale również ich obowiązków. Tym samym nakładają na współwłaścicieli obowiązek partycypacji w kosztach zarządu wspólnoty w zakresie równym iloczynowi wielkości udziału we współwłasności lokalu i wielkości udziału we współwłasności nieruchomości wspólnej przypadającej na ten lokal. Skutkiem wprowadzonej regulacji będzie usprawnienie funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych, w których znajdują się lokale stanowiące współwłasność, w tym wielostanowiskowe garaże.

E. Finansowe wsparcie państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego

1. Niespójność regulacji prawnych dotyczących wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe przy udziale preferencyjnego kredytu

Przez kilka lat Rzecznik prowadził⁵⁸⁰ korespondencję z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju w sprawie niespójnych regulacji prawnych obowiązujących w zakresie przenoszenia przez spółdzielnie mieszkaniowe własności lokali mieszkalnych w budynku wybudowanym z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego. Ostatecznie, w dniu 12 czerwca 2015 r. została uchwalona ustawa

⁵⁸⁰ Informacja RPO za 2014 r., str. 205.

zmieniająca ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawę o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw⁵⁸¹. Zgodnie z postanowieniami tej ustawy zmienione zostało brzmienie art. 15e ust. 1 i 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz uchylony został art. 17 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa krajowego oraz niektórych innych ustaw, co spowodowało wyeliminowanie dotychczasowych wątpliwości, które w praktyce powodowały brak możliwości nabycia na własność mieszkania, wybudowanego przez spółdzielnię mieszkaniową przy udziale preferencyjnego kredytu.

⁵⁸¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1169.

17. Ochrona praw majątkowych

A. Ochrona praw majątkowych

1. Ochrona zabytków w gminnej ewidencji

W 2015 r. Rzecznik po raz kolejny⁵⁸² powrócił do problemu wadliwej – jego zdaniem – procedury wpisywania nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, gdzie właściciela nie informuje się o dokonanym wpisie. Dopiero prośba o interwencję⁵⁸³ Prezesa Rady Ministrów skłoniła Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do udzielenia odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika w tej sprawie. Minister wyjaśnił⁵⁸⁴, iż przyczyną zmiany statusu gminnej ewidencji zabytków w 2010 r.⁵⁸⁵ był fakt, że ze względu na niewielką liczbę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (w których co do zasady powinny być określone kompleksowo obszary o charakterze zabytkowym i wynikający stąd zakres ograniczeń w zagospodarowaniu tych terenów), nieruchomości o walorach zabytkowych niewpisane do rejestru zabytków zostały praktycznie pozbawione niezbędnej ochrony konserwatorskiej. Mimo że stan aktualny nie jest, zdaniem Ministra, zadowalający, resort nie ma wpływu na decyzje gmin co do uchwalania miejscowych planów. Sytuację właścicieli może względnie polepszyć stosowanie się przez gminy do okólnika Generalnego Konserwatora Zabytków z 11 lutego 2013 r., zalecającego ustanawianie gminnej ewidencji zabytków zarządzeniem lub decyzją organu wykonawczego gminy oraz publikowanie wpisów w najbardziej dostępnej dla obywateli formie.

Korespondencja Rzecznika z Ministrem Kultury została chwilowo wstrzymana ze względu na zaskarżenie w formie skargi konstytucyjnej przepisów regulujących gminną ewidencję zabytków do Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik zgłosił udział w tym postępowaniu (zob. punkt 2).

⁵⁸² Informacja za 2013 rok, str. 174, Informacja za 2014 rok, s. 214.

⁵⁸³ Informacja za 2014 rok, s. 214.

⁵⁸⁴ Pismo z 27 marca 2015 r.

⁵⁸⁵ Ustawa z 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 75, poz. 474).

2. Ochrona zabytków

Rzecznik zgłosił⁵⁸⁶ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej ochrony zabytków.

Zdaniem Rzecznika zaskarżone przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵⁸⁷ oraz rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem⁵⁸⁸, godzą w konstytucyjne gwarancje ochrony własności poprzez nieproporcjonalne ograniczenie prawa do ochrony własności, naruszające zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Wpis do gminnej ewidencji zabytków nakłada ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Jest zatem formą ograniczenia konstytucyjnego prawa własności podjętą w ochronie dobra wspólnego, publicznego, jakim jest zachowanie kulturowego dziedzictwa kraju. Ustawa o ochronie zabytków przewiduje, że wpis do gminnej ewidencji zabytków dokonywany jest przez wójta (burmistrza bądź prezydenta miasta) w porozumieniu z właściwym konserwatorem. Porozumienie nie przyjmuje żadnej sformalizowanej postaci, nie jest czynnością wymagającą np. wydania postanowienia w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. Właściciel nieruchomości nie jest informowany o tym, że w stosunku do jego nieruchomości władze będą podejmowały działania zmierzające do nałożenia ograniczeń w korzystaniu z własności, mające służyć zabezpieczeniu dobra wspólnego. Nie wie także, jakie względy uzasadniają objęcie jego nieruchomości ochroną konserwatorską. Właściciela nie informuje się nawet o fakcie wpisu nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, mimo że zmienia to diametralnie stan prawny nieruchomości. Od tej pory nieruchomość zostaje uznana za zabytek przez organy państwa, które odtąd są uprawnione do głębszej ingerencji w sposób wykonywania prawa własności, poprzez formalny udział konserwatora w postępowaniach inwestycyjno-budowlanych

⁵⁸⁶ IV.7002.12.2015 z 30 marca 2015 r., sygn. akt SK 3/15.

⁵⁸⁷ Ustawa z 23 lipca 2003 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1446).

⁵⁸⁸ Rozporządzenie z 26 maja 2011 r. (Dz.U. Nr 113, poz. 661).

i możliwość ich zablokowania. Kolejne trudności pojawiają się na etapie postępowania przed sądem administracyjnym. Przyjęte rozwiązania prawne uniemożliwiają sądowi administracyjnemu skontrolowanie prawidłowości działań organu gminy. Dotyczy to przede wszystkim prawidłowości uznania danej nieruchomości za zabytkową, a zatem kwestii kluczowej, skoro w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych to właśnie taka kwalifikacja skutkuje objęciem nieruchomości reżimem ochrony konserwatorskiej. Materiały gromadzone przez organ i udostępniane w publicznym wykazie są zbyt skąpe, by uzasadnić, dlaczego w ogóle dana nieruchomość miałaby zostać objęta tego typu ograniczeniem. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie polegające na całkowitym braku jawności czynności skutkujących ograniczeniem własności dokonany w celu publicznym pozostaje w sprzeczności z wywodzoną z Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Nieprawidłowości w działaniach wojewodów wykonujących zadania związane z nabywaniem przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących naruszenia praw i wolności obywatelskich w ramach stosowania szczególnych regulacji prawnych odnoszących się do realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Skarżący często podnosili zarzut przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁵⁸⁹ oraz zwracali uwagę na liczne nieprawidłowości w zakresie oceny dowodów, w szczególności dowodu w postaci operatu szacunkowego nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu. Analiza skarg obywateli oraz wyników kontroli NIK dotyczącej nabywania przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008–2013, doprowadziła do wniosku, że nieprzestrzeganie praw obywateli w postępowaniach prowadzonych przez wojewodów na podstawie specustawy drogowej stało się przyjętą praktyką

⁵⁸⁹ Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 687, z późn. zm.).

postępowania. Rzecznik zwrócił się⁵⁹⁰ do Ministra Administracji i Cyfryzacji z prośbą o przekazanie informacji o działaniach resortu mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w działaniach wojewodów stwierdzonych przez NIK oraz o przekazanie stanowiska w sprawie skierowanych do wojewodów wystąpień pokontrolnych. Minister Administracji i Cyfryzacji wskazał jednak, iż zagadnienie poruszone w wystąpieniu Rzecznika pozostaje w gestii Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Biorąc to pod uwagę Rzecznik wystąpił⁵⁹¹ w tej sprawie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju, lecz w odpowiedzi wskazano jednak, że problematyka będąca przedmiotem wystąpienia należy do kompetencji Ministra Administracji i Cyfryzacji. Powstała więc sytuacja, w której żaden z adresatów wystąpień Rzecznika nie uznał się właściwy do zajęcia merytorycznego stanowiska w sprawie. Dlatego też Rzecznik skierował⁵⁹² wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie opisanego sporu kompetencyjnego w zakresie nadzoru nad działalnością wojewodów w obszarze objętym wynikami kontroli NIK.

Prezes Rady Ministrów rozstrzygając spór kompetencyjny wskazał⁵⁹³ Ministra Administracji i Cyfryzacji jako ministra właściwego do przekazania informacji o działaniach mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w działaniach wojewodów, stwierdzonych i opublikowanych przez NIK w informacji o wynikach kontroli "Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008-2013" oraz stanowiska odnośnie wskazanych w raporcie NIK wystąpień pokontrolnych, skierowanych do wojewodów.

Minister Administracji i Cyfryzacji poinformował⁵⁹⁴ Rzecznika o swoich ustaleniach w tej sprawie z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju, jako organem sprawującym nadzór instancyjny nad wojewodami orzekającymi o odszkodowaniach za przejęcie nieruchomości pod realizację dróg krajowych i wojewódzkich, a także o swojej korespondencji z wojewodami, których działalności dotyczył raport NIK. Wskazał, iż w urzędach wojewódzkich

⁵⁹⁰ Informacja za 2014 r., str. 209–210.

⁵⁹¹ IV.7002.65.2014 z 7 stycznia 2015 r.

⁵⁹² Pismo z 18 maja 2015 r.

⁵⁹³ Pismo z 18 sierpnia 2015 r.

⁵⁹⁴ Pismo z 2 listopada 2015 r.

właściwe merytorycznie wydziały zostały wzmocnione etatowo. Pracownicy zwracają większą uwagę na to, by wszelkie czynności przygotowawcze rozpoczynały się na najwcześniejszych możliwych etapach postępowania. Wprowadzono zasadę stosowania umów ramowych z rzeczoznawcami, co usprawnia opracowywanie operatów szacunkowych, same operaty podlegają zaś, zgodnie z zaleceniami NIK, dodatkowej weryfikacji, zarówno od strony merytorycznej, jak i formalnej. Sprawy odszkodowawcze prowadzone są w systemie ePUAP. Z odpowiedzi Ministra wynika też, że przyczyną istotnych opóźnień w wydawaniu decyzji odszkodowawczych mogło być niedocenienie przez autorów projektów legislacyjnych tzw. skutków administracyjnych proponowanych rozwiązań. Ocena skutków regulacji powinna uwzględniać konieczność wzmocnienia etatowego w tych jednostkach, na które nakładane są nowe obowiązki, znacznie zwiększające dotychczasowy zakres zadań.

W tej sytuacji Rzecznik zakończył działania w tej sprawie, na jej obecnym etapie.

4. Zwrot wywłaszczonego i znacjonalizowanego mienia kościołom i związkom wyznaniowym

Do Rzecznika kierowane były skargi obywateli i zainteresowanych gmin dotyczące problematyki zwrotu kościołom i związkom wyznaniowym mienia odebranego przez władze PRL w toku powojennych wywłaszczeń i nacjonalizacji. Zastrzeżenia Rzecznika budziły niektóre aspekty tzw. postępowania regulacyjnego, unormowanego w ustawach regulujących stosunki Państwa z poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi, a przede wszystkim brak możliwości zakwestionowania przed sądem orzeczeń wydanych przez tzw. komisje regulacyjne. W ocenie Rzecznika kwestia ta nie została do tej pory rozwiązana przez ustawodawcę w sposób prawidłowy. Na konieczność stworzenia odpowiednich przepisów przejściowych wskazuje także Naczelny Sąd Administracyjny, który m.in. od 2008 r. nie może rozstrzygnąć zagadnienia prawnego⁵⁹⁵ rozpoznawanego w składzie siedmiu sędziów, czy orzeczenia Komisji Majątkowej podlegają kontroli sądów administracyjnych. W tym ostatnim postępowaniu bierze

⁵⁹⁵ II OPS 1/08.

udział⁵⁹⁶ Rzecznik opowiadając się za dopuszczalnością wniesienia w takich sprawach skargi do sądu. Konieczność zapewnienia dostępu do sądu dla stron postępowań regulacyjnych wynika także z wyroku⁵⁹⁷ Trybunału Konstytucyjnego, z wniosku⁵⁹⁸ Rzecznika. Aktualny stan prawny pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami skutecznej i równej dla wszystkich ochrony własności i praw majątkowych. Rzecznik zwrócił się⁵⁹⁹ do Ministra Administracji i Cyfryzacji o rozważenie podjęcia pilnych działań zmierzających do doprowadzenia wadliwych rozwiązań legislacyjnych do stanu zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony naruszonych wolności i praw.

Na swoje wystąpienie Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi. Działania w tej sprawie będą kontynuowane także w roku bieżącym.

5. Reprywatyzacja – dopuszczalność stwierdzania nieważności decyzji wywłaszczeniowo-nacjonalizacyjnych wydawanych w latach powojennych

12 maja 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok⁶⁰⁰ stwierdzający niekonstytucyjność przepisów umożliwiających stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, nawet gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Z braku kompleksowej ustawy reprywatyzacyjnej, instytucja stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych jest obecnie podstawowym instrumentem dochodzenia praw przez byłych właścicieli nieruchomości, pozbawionych mienia w toku powojennych nacjonalizacji i wywłaszczeń. Trybunał uznał jednak, że jeżeli decyzję wydano wiele lat temu i wywołała ona korzystne skutki prawne dla osób trzecich, możliwość jej unieważnienia ze skutkiem wstecznym powinna zostać ograniczona.

Ponieważ prawidłowe rozwiązanie powstających tu problemów może nastąpić tylko poprzez uchwalenie stosownych regulacji przez ustawodawcę, Rzecznik z urzędu wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

⁵⁹⁶ Informacja za 2013 r., s. 38-39.

⁵⁹⁷ Wyrok TK z 13 marca 2013 r., sygn. K 25/10.

⁵⁹⁸ Informacja za 2010 r., s. 223.

⁵⁹⁹ IV.7004.23.2014 z 31 marca 2015 r.

⁶⁰⁰ Sygn. akt P 46/13.

w sprawie konieczności wprowadzenia czasowych ograniczeń dla składania wniosków o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej rażąco naruszającej prawo.

W udzielonej odpowiedzi Minister wskazał⁶⁰¹, że wyrok TK stał się już przedmiotem analiz w resorcie, który dostrzega konieczność znowelizowania zarówno art. 156 § 1, jak i art. 156 § 2 k.p.a. Problem ten został ujęty w planie działalności MSWiA na rok bieżący. Ministerstwo analizuje również orzecznictwo sądów administracyjnych, odwołujące się do wyroku TK. Jednocześnie Minister zwrócił uwagę, że projekty zmian k.p.a. opracowane przez zespół roboczy powołany przez Prezesa NSA postulują wprowadzenie jednolitego rozwiązania, uniemożliwiającego stwierdzenie nieważności decyzji po upływie 10 lat, niezależnie od przesłanki, na jakiej żądanie takie by się opierało.

Rzecznik będzie monitorował przebieg prac legislacyjnych, jak również – ze swej strony – orzecznictwo sądów administracyjnych w tego typu sprawach.

6. Ustalenie stron postępowania koncesyjnego

Rzecznik zgłosił⁶⁰² udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawił następujące stanowisko, że art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego⁶⁰³ jest niezgodny z Konstytucją”.

Zgodnie z kwestionowanym przepisem stronami postępowań koncesyjnych prowadzonych na podstawie Działu III ustawy nie są właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych. Stronami takiego postępowania są tylko właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości znajdujących się w granicach takich obszarów lub miejsc. Zaskarżony przepis Prawa geologicznego i górniczego nadmiernie i nieproporcjonalnie ogranicza środki ochrony prawa własności, a tym samym narusza konstytucyjne

⁶⁰¹ Pismo z 22 stycznia 2016 r.

⁶⁰² IV.7006.114.2015 z 29 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 19/15.

⁶⁰³ Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 196).

gwarancje poszanowania i ochrony własności. Ustawodawca nie zapewnił właścicielom nieruchomości przylegających do terenów, na których jest prowadzona działalność górnicza, mogąca mieć szkodliwy wpływ na grunty sąsiednie, instrumentów umożliwiających skuteczną ochronę ich praw. Przeciwnie, wprowadził mechanizm ograniczający ochronę własności. Trudno też wskazać okoliczności uzasadniające tak daleko idące ograniczenia, za wyjątkiem ułatwienia procedury udzielania koncesji. Zakwestionowana regulacja sprzyja tylko wybranej grupie podmiotów, tj. przedsiębiorcom ubiegającym się o udzielenie koncesji. To wyłącznie bowiem przedsiębiorca projektuje zasięg tzw. obszaru i terenu górniczego, decydując tym samym o kręgu stron postępowania koncesyjnego. Przewidziany przez ustawodawcę poziom ochrony właścicieli nieruchomości sąsiednich, ograniczający się do możliwości udziału w procedurach planistycznych oraz skorzystania ze środków prawnych przewidzianych w Kodeksie cywilnym, jest niedostateczny.

Skarga oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

7. Zapewnienie skutecznej ochrony praw właścicieli do zagospodarowania nieruchomości

Do Rzecznika wpływały skargi na regulację przewidzianą w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁰⁴. Kwestionowany przepis stanowi, że jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawieszają się do czasu uchwalenia planu. Istota zarzutów podnoszonych przez skarżących sprowadzała się do utrzymywania przez ustawodawcę niekonstytucyjnego stanu prawnego, w którym inwestor, nawet bezterminowo, może zostać pozbawiony – na skutek bezczynności planistycznej gminy – prawa zagospodarowania nieruchomości. Za ten stan rzeczy skutkujący paraliżem inwestycyjnym skarżący w równym stopniu przypisują odpowiedzialność ustawodawcy i gminom, które nie realizują ciężących na nich obowiązków planistycznych. Rzecznik nie kwestionuje

⁶⁰⁴ Ustawa z 27 marca 2003 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 199).

dopuszczalności zastosowania instytucji zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Biorąc jednak pod uwagę wieloletnie zaniechania gmin w uchwalaniu planów zagospodarowania przestrzennego, w sytuacji gdy właściciele nieruchomości nie dysponują żadnymi środkami prawnymi umożliwiającymi efektywne zwalczenie przewlekłości planistycznej gmin, prawo nie może akceptować stanu, w którym przez wiele lat z powodu bezczynności gminy właściciele pozbawieni są prawa zagospodarowania nieruchomości, a ich ewentualna działalność inwestycyjna ulega całkowitemu zablokowaniu. Wobec bezczynności gminy, skutkiem ułomnych rozwiązań prawnych może być zamrożenie działalności inwestycyjnej na obszarze objętym obowiązkiem uchwalenia planu, a w konsekwencji naruszenie przepisów Konstytucji, a także Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Obywatela. W ocenie Rzecznika optymalnym rozwiązaniem byłaby taka zmiana przepisów, która zapewni równowagę między interesem jednostki, a interesem publicznym powodując odblokowanie inwestycyjne nieruchomości poprzez wprowadzenie mechanizmów obligujących gminy do niezwłocznego uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach, w odniesieniu do których istnieje obowiązek sporządzenia planu lub ustanowienie maksymalnego okresu zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Gdyby postulowane rozwiązanie nie było możliwe, rozważyć należałoby wprowadzenie mechanizmu rekompensat za uniemożliwienie korzystania z przedmiotu własności. Rzecznik zwrócił się⁶⁰⁵ do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Brak reakcji na wystąpienie Rzecznika spowodował ponowienie⁶⁰⁶ interwencji w tej sprawie. W chwili obecnej Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra.

⁶⁰⁵ IV.7006.76.2015 z 20 lipca 2015 r.

⁶⁰⁶ Pismo z 5 stycznia 2016 r.

8. Termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych związanych z bezprawnym pozbawieniem wolności

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁶⁰⁷ Rzecznika dotyczący przedawnienia roszczenia o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, zastosowanie środka zabezpieczającego, niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Postanowieniem⁶⁰⁸ Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na uchylenie zaskarżonych przepisów już w toku postępowania. Ponieważ sposób obliczania terminów przedawnienia według znowelizowanych przepisów Kodeksu postępowania karnego jest zbliżony do regulacji Kodeksu cywilnego, nie zachodzi potrzeba podejmowania w tej sprawie dalszych działań.

9. Odszkodowanie za naruszenie majątkowych praw autorskich

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał⁶⁰⁹ skargę, do której przystąpił⁶¹⁰ Rzecznik. Trybunał stwierdził, zgodnie ze stanowiskiem RPO, niekonstytucyjność art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b Prawa autorskiego⁶¹¹, w zakresie, w jakim uprawniony, którego autorskie prawa majątkowe naruszono, może żądać od sprawcy zawinionego naruszenia, trzykrotności stosownego wynagrodzenia, tj. należnego za legalne korzystanie z utworu. Zdaniem TK, przepis ten narusza równowagę stron – uprawnionych z tytułu majątkowych praw autorskich oraz użytkowników tych praw, nadmiernie uprzywilejowując tych pierwszych, poprzez umożliwienie dochodzenia skumulowanych roszczeń o charakterze finansowym. Tymczasem ochrona prawna przysługuje także podmiotom naruszającym prawa autorskie, i to nawet w sposób zawiniony, a cywilnoprawne odszkodowanie przysługujące uprawnionym nie powinno stać się źródłem nieuzasadnionego wzbogacenia, całkowicie oderwanego od wysokości poniesionej szkody. Ponieważ wyrok TK wymusza dalsze zmiany w przyjętym w Polsce modelu cywilnoprawnej ochrony majątkowych praw autorskich, planowane są dalsze wystąpienia Rzecznika w

⁶⁰⁷ Informacja RPO za 2013 r., str. 172.

⁶⁰⁸ Postanowienie TK z 16 lipca 2015 r., sygn. akt K 32/13.

⁶⁰⁹ Wyrok TK z 23 czerwca 2015 r., sygn. SK 32/14.

⁶¹⁰ Informacja za 2014 r., s. 211-212.

⁶¹¹ Ustawa z 4 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn. zm.).

tej sprawie.

B. Gospodarka nieruchomościami

1. Bonifikata od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego

W 2014 roku Rzecznik zwrócił się⁶¹² do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie interpretacji pojęcia „dochodu miesięcznego” uprawniającego do 50% bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawiera definicji „dochodu miesięcznego” ani nie wskazuje, z jakiego okresu dochód ma być brany pod uwagę przy udzielaniu bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, zaś w różnych rejonach Polski występuje rozbieżna praktyka stosowania przepisów w omawianym zakresie. Minister podzielił stanowisko Rzecznika co do konieczności precyzyjnego i jednoznacznego wskazania sposobu ustalania kryterium dochodowego w postępowaniach dotyczących opłat za użytkowanie wieczyste i poinformował o rozważeniu zasadności nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶¹³. Rzecznik zwrócił się⁶¹⁴ ponownie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o poinformowanie, czy podjęto działania legislacyjne mające na celu nowelizację ustawy o gospodarce nieruchomościami, a jeśli tak, to na jakim etapie procedowania znajduje się projekt ustawy nowelizującej.

W odpowiedzi poinformowano⁶¹⁵ Rzecznika, że w resorcie prowadzone są prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. W projekcie zaproponowano m.in. zmianę ustawy o gospodarce nieruchomościami polegającą na zdefiniowaniu pojęcia dochodu miesięcznego poprzez odwołanie się do przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zaproponowane rozwiązanie ma na celu wyeliminowanie wątpliwości

⁶¹² Informacja RPO za 2014 r., str. 208.

⁶¹³ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.).

⁶¹⁴ IV.7001.1.2014 z 3 lutego 2015 r.

⁶¹⁵ Pismo z 16 lutego 2015 r.

interpretacyjnych powstających na tle stosowania tego przepisu, sygnalizowanych przez Rzecznika. Procedowanie projektu wymaga jednak dłuższej perspektywy czasowej. Projekt zakłada bowiem bardzo istotne zmiany systemowe, które wymagają przeprowadzenia pogłębionych analiz ekonomicznych i społecznych.

Ponieważ zapowiadane zmiany legislacyjne w dalszym ciągu nie nastąpiły, Rzecznik zwróci się z kolejnymi wystąpieniami w tej sprawie także w roku bieżącym.

2. Dochodzenie roszczeń przez Agencję Nieruchomości Rolnych z tytułu bezumownego korzystania z gruntów

Rzecznik otrzymywał pisma od obywateli zgłaszających swoje problemy związane z dochodzeniem przez Agencję Nieruchomości Rolnych, na mocy przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶¹⁶, roszczeń z tytułu bezumownego korzystania z gruntów pozostających w zarządzie Agencji. Osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej pięciokrotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny, gdyby nieruchomość była przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Tymczasem w przypadku bezumownego korzystania z gruntu będącego własnością podmiotu prywatnego, wysokość wynagrodzenia należnego właścicielowi ustala się na poziomie czynszu, który faktycznie przypadłby z tytułu korzystania z rzeczy na podstawie umowy, a nie w kwocie pięciokrotnie wyższej. Ustalenie przez ustawodawcę relatywnie wysokiego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z rzeczy ma walor prewencyjny, zniechęcający potencjalnych naruszcycieli uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa. Cele te nie mogą jednak uzasadniać wprowadzania do ustawy rozwiązań niezgodnych z Konstytucją, która nie przewiduje szczególnej ochrony własności państwowej. Zdaniem Rzecznika obowiązująca regulacja w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

⁶¹⁶ Ustawa z 19 października 1991 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1187, z późn. zm.).

pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych. Rzecznik zwrócił się⁶¹⁷ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o rozważenie podjęcia prac nad przygotowaniem stosownej nowelizacji prawa zmierzającej do usunięcia wskazanej nierówności w zakresie ochrony prawnej przyznanej właścicielom nieruchomości rolnych.

Minister nie zgodził się⁶¹⁸ ze stanowiskiem Rzecznika i wyjaśnił, że z chwilą wprowadzenia płatności bezpośrednich, czyli dopłat do upraw rolnych, nasiliło się zjawisko zajmowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w celu pobierania dopłat i pozyskiwania korzyści z produkcji rolnej. Z tego względu podjęto działania zmierzające do zmiany ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, wprowadzając możliwość dostępu Agencji Nieruchomości Rolnych do danych z systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Ponadto wprowadzono kwestionowaną w wystąpieniu Rzecznika regulację ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Głównym celem wprowadzenia tej regulacji była konieczność ustanowienia sankcji dla osób fizycznych i prawnych za czerpanie korzyści przez zajęcie nieruchomości Zasobu z tytułu pozyskania dopłat i przez pozyskanie pożytków z gruntu. W ocenie Ministra wprowadzone zróżnicowanie pomiędzy Agencją Nieruchomości Rolnych a właścicielami gruntów prywatnych, w zakresie wysokości wynagrodzenia za zajęcie bez tytułu prawnego gruntu rolnego, jakie podmioty te mogą uzyskać, jest uzasadnione. Przyjęcie opisywanej regulacji służyło ochronie interesu publicznego, ponieważ zabezpieczyło wpływy Agencji ze sprzedaży i dzierżawy, które są następnie przekazywane do Skarbu Państwa, a także usunęło lukę prawną, która prowadziła do nadużyć na dużą skalę kosztem Skarbu Państwa i obywateli działających zgodnie z prawem. Regulacja przyniosła zamierzony skutek, czyli widoczne zmniejszenie zjawiska bezumownego korzystania z gruntów Zasobu.

Kontynuując działania w tym zakresie Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnosząc o stwierdzenie

⁶¹⁷ IV.7005.24.2014 z 21 lipca 2015 r.

⁶¹⁸ Pismo z 2 września 2015 r.

niezgodności kwestionowanych uregulowań ustawy z 1991 r. z konstytucyjnymi gwarancjami równej ochrony własności oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej (zob. punkt następny).

3. Bezumowne użytkowanie gruntów państwowych

Rzecznik zgłosił⁶¹⁹ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Elblągu dotyczącego bezumownego użytkowania gruntów państwowych.

Zgodnie z kwestionowanym przepisem ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶²⁰ osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej pięciokrotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Regulacja ta wprowadza osobny reżim ochronny w odniesieniu do nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, w stosunku do których prawa właścicielskie wykonuje Agencja Nieruchomości Rolnych.

Zdaniem Rzecznika zaskarżony przepis narusza konstytucyjne gwarancje ochrony prawa własności poprzez naruszenie zasady równego traktowania. Omawiana regulacja godzi także w zasadę sprawiedliwości społecznej wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawa. Podstawowym zarzutem jest uprzywilejowanie w obrocie cywilnoprawnym Agencji Nieruchomości Rolnej, czyli Skarbu Państwa. Kwestionowana regulacja w nieuzasadniony sposób różnicuje sytuację prawną bezumownych posiadaczy cudzych gruntów rolnych, poprzez znaczne zróżnicowanie nałożonych na nich obowiązków o charakterze majątkowym. Posiadacze prywatnych gruntów rolnych zobowiązani są do ponoszenia ciężarów finansowych w zakresie wskazanym w przepisach Kodeksu cywilnego, natomiast sytuację prawną posiadaczy nieruchomości rolnych należących do Państwa normuje wyłącznie ustawa szczególna, czyli ustawa o

⁶¹⁹ IV.7005.20.2015 z 8 października 2015 r., sygn. akt P 123/15.

⁶²⁰ Ustawa z 19 października 1991 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1014, z późn. zm.).

gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Podstawową funkcją kwestionowanej normy jest represja i odstraszenie potencjalnych użytkowników oraz zapewnienie odpowiednio wysokich wpływów do budżetu poprzez finansowe karanie rolników, w tym również i tych będących w dobrej wierze. Nałożenie obowiązku zapłaty wysokiej sumy pieniężnej z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości na posiadacza w dobrej wierze, jak i na posiadacza w złej wierze, w sposób rażąco narusza zasady sprawiedliwości. Zakwestionowana norma w praktyce sankcjonuje istniejące nieprawidłowości w działaniach Agencji Nieruchomości Rolnych, a nie zmierza do ich wyeliminowania. Korzyści finansowe płynące z faktu nielegalnego wykorzystywania państwowych nieruchomości rolnych nie skłaniają właściciela do podejmowania skutecznych czynności względem posiadaczy.

Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

4. Zwrot udziału w nieruchomości wywłaszczonej, która okazała się zbędna na cele publiczne

Trybunał Konstytucyjny stwierdził⁶²¹ niezgodność przepisów uniemożliwiających zwrot samego udziału w wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cele wywłaszczenia, z konstytucyjnymi gwarancjami równej ochrony praw majątkowych. Podzielając w pełni stanowisko⁶²² Rzecznika Trybunał uznał, iż wymóg, by zwrot nieruchomości zbędnej był dopuszczalny jedynie w przypadku łącznej zgody wszystkich współwłaścicieli (współspadkobierców), jest nieproporcjonalnym obciążeniem uprawnionych, nieznajdującym racjonalnego uzasadnienia w konstytucyjnych wartościach i zasadach. Obecna regulacja, wymuszająca jednolite stanowisko wszystkich zainteresowanych, umożliwia blokowanie przez jednego, nawet mniejszościowego współwłaściciela, całej procedury zwrotowej, a w niektórych sytuacjach (np. gdy przedmiotem wywłaszczenia był sam udział), taki zwrot w ogóle uniemożliwia.

⁶²¹ Wyrok TK z 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14.

⁶²² Informacja za 2014 r., str. 210-211.

Ponieważ prawidłowe wykonanie wyroku będzie zapewne wymagało dalszych zmian w przepisach, Rzecznik rozważa dalsze działania w tej sprawie także w roku bieżącym.

5. Zwrot nieruchomości nabytej na cele publiczne, jeżeli nieruchomość ta okazała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie

Rzecznik zgłosił⁶²³ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawił następujące stanowisko: „Przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych w zakresie, w jakim uniemożliwia poprzedniemu właścicielowi bądź jego następcom prawnym zwrot nieruchomości nabytej na cele publiczne w toku rokowań przedwywłaszczeniowych, jeżeli nieruchomość ta okazała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie”.

W ocenie Rzecznika powyższy przepis, w zaskarżonym zakresie jest przede wszystkim sprzeczny z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony praw majątkowych. Osoby, które sprzedały swoją nieruchomość na cele uzasadniające wywłaszczenie w toku obligatoryjnych rokowań poprzedzających formalne wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego powinny być przez system prawny traktowane w sposób równy. Tymczasem, jeżeli do transakcji doszło w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁶²⁴, tj. przed 1 stycznia 1998 r., poprzedni właściciel może żądać zwrotu takiej nieruchomości na zasadach ogólnych. Jednak jeśli nieruchomość zostanie sprzedana w identycznych okolicznościach, ale już po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, uprawnienie do zwrotu nieruchomości już nie przysługuje, co wynika z zakwestionowanej normy. Przyjęte zróżnicowanie sytuacji prawnej obu grup podmiotów nie ma należytego uzasadnienia konstytucyjnego. Jediną okolicznością, która miałaby uzasadniać odmienne potraktowanie obu tych grup podmiotów, pozostaje wyłącznie data zawarcia umowy sprzedaży, zatem z punktu widzenia istoty wywłaszczenia, okoliczność zupełnie przypadkowa.

⁶²³ IV.7003.94.2015 z 8 grudnia 2015 r. i z 7 stycznia 2016 r., sygn. akt SK 39/15.

⁶²⁴ Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn. zm.).

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

6. Dopuszczalność orzeczenia o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej w sytuacji, gdy Skarb Państwa bądź gmina już nie jest jej właścicielem

Rzecznik zgłosił⁶²⁵ udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie z zakresu ochrony praw byłych właścicieli do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, które okazały się zbędne na cele wywłaszczenia. NSA podjął uchwałę, że jeżeli Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego zbyły nieruchomość na rzecz osoby trzeciej, to nawet jeśli nastąpiło z naruszeniem praw byłego właściciela i nawet jeżeli pozostałe przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zostały spełnione, organ powinien odmówić jej zwrotu poprzedniemu właścicielowi (sprawa opisana w Rozdziale Rozbieżności w stosowaniu prawa).

7. Przepisy regulujące żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości

Omówienie w rozdziale „Rozbieżności w stosowaniu prawa”.

8. Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości ze względu na ich przeznaczenie na cele publiczne w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

Rzecznik monitoruje wykonanie wyroku⁶²⁶ Trybunału Konstytucyjnego oraz uzupełniającej go tzw. sygnalizacji⁶²⁷ w sprawie z wniosku⁶²⁸ Rzecznika, stwierdzającego niekonstytucyjność przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶²⁹, w zakresie, w jakim wyłączają one roszczenia właścicieli nieruchomości przeznaczonych przed 1995 r. w planie miejscowym na cele publiczne, jeśli takie ich przeznaczenie zostało utrzymane w mocy. W postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunał dodatkowo wskazał, jakie kryteria i okoliczności powinien wziąć pod uwagę ustawodawca przy uchwalaniu nowych regulacji. Na tej podstawie Sejm

⁶²⁵ IV.7003.101.2014 r. z 6 lutego 2015 r.

⁶²⁶ Wyrok TK z 18 grudnia 2014 r., K 50/13, Informacja za 2013 r., str. 177, Informacja za 2014 r., str. 212-213.

⁶²⁷ Postanowienie z 3 lutego 2015 r., S 1/15.

⁶²⁸ RPO-750252/13/ IV.7002.51.2014 z 31 października 2013 r.

⁶²⁹ Ustawa z 27 marca 2003 r. (Dz.U. z 2015, poz. 199, z późn. zm.).

poprzedniej kadencji rozpoczął obrady nad rządowym projektem gruntownej reformy przepisów planistycznych, częściowo wykonujących wyrok Trybunału, jednakże prac tych nie zdążono ukończyć.

W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury i Budownictwa, kolejnym w ponad dziesięcioletniej już korespondencji w tej sprawie, Rzecznik ponownie zwrócił⁶³⁰ uwagę na konieczność wprowadzenia rekompensat dla właścicieli gruntów prywatnych za ich wieloletnie zarezerwowanie pod budowę przyszłych inwestycji infrastrukturalnych. Obowiązek taki wynika nie tylko z przywołanych orzeczeń TK, ale także – z kilku wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z tzw. grupy *Skibińscy*⁶³¹. Rzecznik podkreślił także zasadność systemowego, spójnego podejścia do tego problemu, jako że przeznaczenie nieruchomości prywatnych na uciążliwe cele publiczne, które niekiedy może całkowicie wykluczyć korzystanie z nieruchomości przez jej właściciela, może wynikać nie tylko z przepisów o planowaniu przestrzennym, ale także np. z przepisów o ochronie przyrody, o ochronie przeciwpowodziowej czy o ochronie zabytków.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra w tej sprawie.

C. Egzekucja świadczeń

1. Zajmowanie rachunków bankowych w toku sądowego postępowania egzekucyjnego

Rzecznik badał kwestię terminowości przekazywania przez organy egzekucyjne informacji o uchyleniu zajęć komorniczych. Częstym zarzutem pojawiającym się w skargach kierowanych do Rzecznika był brak automatycznego zwolnienia blokady na rachunku bankowym po zakończeniu lub umorzeniu postępowania egzekucyjnego. Dla obywateli niezrozumiałe jest, dlaczego nie mogą korzystać ze swoich środków znajdujących się na rachunkach bankowych, skoro postępowanie egzekucyjne już się toczy. W ocenie Prezesa Krajowej Rady Komorniczej przyczyną istniejących trudności w sprawnym przeprowadzaniu zwolnienia blokady na rachunku

⁶³⁰ Pismo z 7 stycznia 2016 r.

⁶³¹ Wyrok ETPC z 14 listopada 2006 r. w sprawie *Skibińscy przeciwko Polsce*, skarga Nr 52589/99.

bankowym jest brak stosownych regulacji obligujących komorników sądowych do podejmowania czynności zmierzających do uchylenia zajęcia. Jednocześnie Prezes Krajowej Rady Komorniczej zwrócił uwagę na rozważenie zasadności uregulowania technicznych czynności komorników dotyczących uchylenia zajęć, w tym określenie momentu i podstawy dokonania tych czynności. W ocenie Rzecznika należałoby podjąć działania zmierzające do wyeliminowania nieuzasadnionego pozbawienia obywateli możliwości korzystania ze środków zgromadzonych na rachunkach bankowych po umorzonej lub zakończonej egzekucji. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁶³² do Ministra Sprawiedliwości o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu, także pod kątem ewentualnych zmian legislacyjnych.

Minister wyjaśnił⁶³³, że podczas trwających prac sejmowej Podkomisji stałej do nowelizacji prawa cywilnego przyjęto, że wszystkie pisma komornika kierowane do banku prowadzącego zajęty rachunek będą przesyłane za pośrednictwem dedykowanego systemu teleinformatycznego. Będzie to obejmowało nie tylko zawiadomienia o zajęciu rachunku bankowego, ale również późniejsze pisma komornika kierowane do banku, w tym również zawiadomienia o uchyleniu zajęcia. W projekcie ustawy przewidziano także zmianę upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji. Zakłada się, że na podstawie tej delegacji Minister Sprawiedliwości określi m.in. sposób wykonywania przez komornika czynności przy użyciu systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie egzekucyjne. Przewiduje się, że w tym rozporządzeniu zostanie wprowadzony przepis nakazujący niezwłoczne przesyłanie do banku pism mających wpływ na realizację zajęcia rachunku bankowego albo informujących o uchyleniu tego zajęcia. Wprowadzenie tych uregulowań wypełni istniejącą obecnie lukę w przepisach prawa, a ich stosowanie w praktyce powinno wyeliminować zjawisko utrzymywania zajęć rachunków bankowych mimo umorzenia egzekucji lub zakończenia postępowania egzekucyjnego.

⁶³² V.512.3.2014 z 11 marca 2015 r.

⁶³³ Pismo z 24 marca 2015 r.

2. Wysokość opłaty stosunkowej pobieranej od dłużnika w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca wysokości opłaty stosunkowej pobieranej przez komornika od dłużnika w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych na podstawie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji⁶³⁴. Pobierane przez skarżącego świadczenie emerytalno - rentowe wypłacane z Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA nie zostało objęte obniżoną opłatą stosunkową od kwot egzekwowanych. Ustawą o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji⁶³⁵ powiększono katalog wierzytelności, przy egzekucji których obowiązuje obniżona opłata stosunkowa w wysokości 8% wyegzekwowanego świadczenia o świadczenia z ubezpieczenia społecznego, a także świadczenia wypłacane na podstawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Pomimo znaczącego poszerzenia katalogu upoważniającego komornika do zastosowania niższej, ośmioprocentowej stawki opłaty stosunkowej, nadal nie uwzględniono żołnierzy zawodowych oraz innych funkcjonariuszy służb mundurowych korzystających ze świadczeń z systemu zaopatrzenia emerytalnego, jak również osób korzystających z ubezpieczenia społecznego rolników. W opinii Rzecznika obowiązująca regulacja budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z konstytucyjnymi zasadami równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej. Rzecznik zwrócił się⁶³⁶ do Ministra Sprawiedliwości o wskazanie przyczyn obowiązującego zróżnicowania.

Minister poinformował⁶³⁷ o trwających w Sejmie pracach legislacyjnych nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. W projekcie zawarto propozycję zbieżną ze stanowiskiem przedstawionym w wystąpieniu Rzecznika, polegającą na rozszerzeniu katalogu wierzytelności, z których egzekucja objęta jest obniżoną opłatą stosunkową pobieraną przez komornika o świadczenia otrzymywane przez dłużników na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy

⁶³⁴ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 790).

⁶³⁵ Ustawa z 12 lutego 2010 r. (Dz.U. Nr 40, poz. 228).

⁶³⁶ III.7060.1052.2014 z 27 lipca 2015 r.

⁶³⁷ Pismo z 11 września 2015 r.

zawodowych i służb mundurowych. Projekt zmiany przepisów jednocześnie uwzględnia propozycje przedstawione przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

3. Ochrona dłużnika w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych z rachunku bankowego

W ubiegłych latach⁶³⁸ Rzecznik wielokrotnie sygnalizował konieczność wprowadzenia jednoznacznych zasad regulujących ochronę przed egzekucją świadczeń pieniężnych wpływających na rachunek bankowy dłużnika. Mimo że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego oraz innych ustaw wprowadzają szereg ograniczeń zakresu, a których celem jest zapewnienie dłużnikowi minimum egzystencji, to jednak w przypadku, gdy świadczenia zapewniające dłużnikowi utrzymanie (jak wynagrodzenie za pracę, emerytura czy renta, zasiłki dla bezrobotnych, stypendia) wpłyną na rachunek bankowy dłużnika, ograniczenia egzekucji tracą aktualność. Zgromadzone na rachunku bankowym środki, niezależnie od ich pochodzenia, są egzekwowane według przepisów Prawa bankowego, zapewniających nieporównanie niższy – a przede wszystkim niesynchronizowany z pozostałymi regulacjami prawnymi – poziom ochrony dłużnika. Między innymi na skutek interwencji Rzecznika przepisy Prawa bankowego zostały zmienione ustawą o zmianie ustawy Kodeks cywilny, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw⁶³⁹. Środki pieniężne znajdujące się na rachunkach bankowych będą wolne od zajęcia, w każdym miesiącu kalendarzowym, w którym obowiązuje zajęcie, do wysokości 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę.

4. Obowiązek dłużnika do osobistego stawiennictwa przed komornikiem

Na podstawie skarg na działalność jednego z komorników sądowych Rzecznik skierował⁶⁴⁰ pismo do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej, w którym poruszył problem dopuszczalności wzywania dłużnika do osobistego

⁶³⁸ Informacja za 2013 r., str. 182-183, Informacja za 2014 r., str. 217.

⁶³⁹ Ustawa z 10 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1311, z późn. zm.).

⁶⁴⁰ IV.512.299.2015 z 19 października 2015 r.

stawiennictwa w kancelarii komornika pod karą grzywny. Zdaniem Rzecznika, dłużnik ma jedynie obowiązek złożenia wyjaśnień, natomiast obowiązek osobistego stawiennictwa może zarządzić wyłącznie sąd, i to tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie. Podobnie dodatkową sankcją dla dłużnika nie powinno być obciążenie go kosztami dojazdu komornika, gdyż ustawa o komornikach sądowych i egzekucji⁶⁴¹ dopuszcza to wyłącznie w przypadku czynności dokonywanych poza rewirem.

W udzielonej odpowiedzi Prezes Krajowej Rady Komorniczej podzielił⁶⁴² zastrzeżenia Rzecznika, uznając przypadki grożenia dłużnikowi sankcją grzywny za brak osobistego stawiennictwa za praktykę nieprawidłową, nieznajdującą oparcia w przepisach prawa.

5. Skuteczność egzekucji alimentów

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw rodziny. Ochrona praw dziecka”.

D. Prawo budowlane

1. Zaskarżanie postanowień organów nadzoru budowlanego

Rzecznik skierował⁶⁴³ wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy na postanowienie nakładające obowiązek przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części, wydane w trybie art. 62 ust. 3 ustawy Prawo budowlane⁶⁴⁴ przysługuje zażalenie?”.

Omawiany przepis Prawa budowlanego uprawnia organy nadzoru budowlanego do nakazania właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego kontroli stanu technicznego obiektu, a także umożliwia nałożenie na właściciela bądź zarządcę obowiązku przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu. Źródłem stwierdzonych rozbieżności jest nieprecyzyjna regulacja zawarta w Prawie budowlanym, która nie określa

⁶⁴¹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 790, z późn. zm.).

⁶⁴² Pismo z 3 listopada 2015 r.

⁶⁴³ IV.7006.31.2014 z 4 listopada 2015 r., sygn. akt OPS 4/15.

⁶⁴⁴ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.).

formy prawnej działania organów nadzoru budowlanego ani sposobu zaskarżenia wydanych w tym trybie rozstrzygnięć. W orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, ujawniły się rozbieżności dotyczące zaskarżalności postanowień organów nadzoru budowlanego, a mianowicie, czy adresat postanowienia nakładającego obowiązek przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego może kwestionować zasadność tego obowiązku jeszcze w toku postępowania administracyjnego przed organem pierwszej instancji, tj. przed wykonaniem tego obowiązku, czy też dopiero w odwołaniu od decyzji administracyjnej. W ocenie Rzecznika, interesy majątkowe adresata postanowienia nakładającego obowiązek przedstawienia ekspertyzy mogą być właściwie chronione tylko wówczas, gdy podmiot zobowiązany do przedstawienia ekspertyzy będzie mógł kwestionować to postanowienie jeszcze przed jego wykonaniem. Zdaniem Rzecznika prawidłowe jest stanowisko, zgodnie z którym na postanowienie wydane na podstawie art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego służy zażalenie.

W uchwale z dnia 16 lutego 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął⁶⁴⁵, że na postanowienie nakładające obowiązek przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego budynku przysługuje zażalenie.

2. Niekonstytucyjność upoważnienia ustawowego do określenia w drodze rozporządzenia ograniczeń zakresu uprawnień budowlanych

Rzecznik przystąpił⁶⁴⁶ do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanego wnioskiem Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa kwestionującym konstytucyjność przepisów Prawa budowlanego z 1994 r., które upoważniają Ministra do wprowadzenia ograniczeń zakresu prawa do wykonywania uprawnień budowlanych w drodze rozporządzenia, przy czym przepis kompetencyjny (art. 16 pkt. 3 ustawy) nie zawiera adekwatnych wytycznych treściowych; kwestionowany jest również szereg przepisów rozporządzenia z 2014 w sprawie

⁶⁴⁵ Sygn. akt II OPS 4/15.

⁶⁴⁶ IV.7066.244.2015 z 29 grudnia 2015 r., sygn. akt K 39/15.

samodzielnych funkcji w budownictwie. Rzecznik zajął stanowisko⁶⁴⁷, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją, przede wszystkim dlatego, że zawiera upoważnienie do ograniczenia wolności wykonywania zawodu w rozporządzeniu, a ponadto samo upoważnienie ma charakter blankietowy. Rzecznik zakwestionował także konstytucyjność szeregu przepisów rozporządzenia wykonawczego, uznając, że wydane zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i również naruszają art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Opłata za legalizację samowoli budowlanej

W ostatnich latach Rzecznik występował⁶⁴⁸ do kolejnych Ministrów Infrastruktury z interwencjami dotyczącymi opłat legalizacyjnych, m.in. na rzecz wprowadzenia jednoznacznej regulacji prawnej pozwalającej na odroczenie terminu płatności opłaty legalizacyjnej bądź rozłożenia jej na raty. Między innymi na skutek działań, w których Rzecznik wskazywał także na zmianę stanowiska sądów administracyjnych co do dopuszczalności stosowania w tych sytuacjach przepisów Ordynacji podatkowej⁶⁴⁹, stosowne przepisy Prawa budowlanego⁶⁵⁰ zostały zmienione ustawą o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw⁶⁵¹. Obecnie Prawo budowlane jednoznacznie przesądza o możliwości stosowania do opłat legalizacyjnych - w wyjątkowych, uzasadnionych losowo przypadkach - ulg przewidzianych w Ordynacji podatkowej. Nie liberalizując wymogów stawianych inwestorom w postępowaniu legalizacyjnym, ustawa umożliwia zatem udzielenie obywatelom wsparcia ze strony państwa w udźwignięciu ciężaru ustalonej opłaty.

⁶⁴⁷ Pismo z 27 stycznia 2016 r.

⁶⁴⁸ Informacja za 2012 r., str. 28, Informacja za 2013 r., str. 188, Informacja za 2014 r., str. 219-220.

⁶⁴⁹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 613, z późn. zm.).

⁶⁵⁰ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.).

⁶⁵¹ Ustawa z 20 lutego 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 443).

E. Dopłaty dla rolników – sprawy rolne

1. Przepisy ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego

Do Rzecznika wpływały skargi o zbadanie konstytucyjności przepisu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁶⁵², określającego sposób obliczania wysokości płatności bezpośrednich przysługujących rolnikowi. Skarżący wskazywali na negatywne skutki, jakie w stosunku do rolników zrzeszonych w spółdzielniach wywierają przepisy tej ustawy oraz na jej niezgodność z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Rozwiązanie przyjęte w ustawie wprowadza dalej idące sankcje niż zostały przyjęte w prawie unijnym. Polski ustawodawca wykorzystał maksymalną możliwość redukcji wysokości płatności bezpośrednich dla rolników w odniesieniu do części kwoty przekraczającej 150 tys. euro. Cel regulacji wydaje się słuszny, ponieważ jest nim przeciwdziałanie przydzielaniu nieproporcjonalnych kwot płatności stosunkowo małej liczbie dużych beneficjentów przy założeniu, że dzięki osiąganym korzyściom skali produkcji nie wymagają oni jednolitego wsparcia na tym samym poziomie co mniejsi beneficjenci. Problematyczny może być jednak poziom redukcji ustalony przez ustawodawcę (100%), w związku z czym wszystkie podmioty mogą w Polsce otrzymywać dopłaty bezpośrednio tylko do kwoty 150 tys. euro. Jednakowe traktowanie gospodarstw może być krzywdzące dla tych, którzy grupują większą liczbę osób, ograniczając w tym przypadku możliwość uzyskania korzyści z płatności bezpośrednich. W związku z tym istnieje ryzyko zmniejszenia środków finansowych przypadających na dane gospodarstwo, co z kolei może spowodować zmniejszenie wynagrodzeń dla pracowników lub zwalnianie ich z pracy. Rzecznik zwrócił się⁶⁵³ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister podkreślił⁶⁵⁴, że celem płatności bezpośrednich jest wspieranie dochodów rolników, natomiast mechanizm redukcji płatności ma przeciwdziałać przydzielaniu nieproporcjonalnych kwot płatności stosunkowo małej liczbie dużych beneficjentów. Mechanizmowi redukcji

⁶⁵² Ustawa z 5 lutego 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 308).

⁶⁵³ VII.7202.24.2015 r. z 12 czerwca 2015 r.

⁶⁵⁴ Pismo z 10 lipca 2015 r.

podlega wyłącznie jednolita płatność obszarowa, nie jest on natomiast stosowany w odniesieniu do pozostałych rodzajów płatności, a kwota uzyskana dzięki redukcji płatności zasila budżet Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Sposób implementacji mechanizmu redukcji płatności na poziomie krajowym mieści się w unijnych ramach prawnych, które zobowiązują państwa członkowskie do ustanowienia współczynnika redukcji na dowolnym poziomie, nie mniejszym niż 5%. Rozwiązanie przyjęte w ustawie spełnia ten warunek, zapewniając zgodność przepisów krajowych z przepisami unijnymi.

Po dokonaniu analizy odpowiedzi przedstawionej przez Ministra, Rzecznik uznał ją za niewystarczającą. Przedmiotem zainteresowania Rzecznika pozostaje bowiem nie sama dopuszczalność ograniczenia, ale jego celowość, dostosowanie do krajowych warunków i wpływ na zróżnicowanie sytuacji finansowej dużych gospodarstw w zależności od liczby zgromadzonych w nich osób. Dalszej analizy wymaga również kwestia zgodności obecnych rozwiązań z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. W związku z powyższym, Rzecznik wystosował⁶⁵⁵ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi kolejne wystąpienie w tej sprawie i oczekuje na odpowiedź.

2. Pomoc finansowa dla rolników

Do Rzecznika wpływały skargi związane z przyznawaniem pomocy finansowej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie stawek dopłat do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany⁶⁵⁶. Skarżący zwracali uwagę na wprowadzenie nowych rozwiązań w czasie trwania naboru wniosków o tego rodzaju dopłaty. Zmiana dotyczy istotnej kwestii stawek dopłat do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany. Wysokość dopłat wypłacanych w tym samym roku z tej samej puli środków będzie

⁶⁵⁵ VII.7202.24.2015 z 4 stycznia 2016 r.

⁶⁵⁶ Rozporządzenie z 20 marca 2015 r. (Dz.U. poz. 485).

zróżnicowana ze względu na moment wydania decyzji w sprawie udzielenia tego rodzaju dopłat unijnych. Zdaniem Rzecznika nie można podzielić poglądu zaprezentowanego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, że wejście w życie zmian w rozporządzeniu Rady Ministrów nie dokonało zróżnicowania wśród starających się o pomoc finansową rolników, ponieważ rozporządzenie weszło w życie w trakcie trwania naboru wniosków o przyznanie pomocy finansowej. Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi wprowadzenie nowych stawek dopłat w czasie trwania okresu, w którym następowało składanie wniosków o dopłaty. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Możliwość korzystania z konstytucyjnego prawa czy wolności może podlegać ograniczeniu, ale nie może być to ograniczenie wprowadzone arbitralnie. Jednym z podstawowych aspektów zasady prawidłowej legislacji jest zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W tym kontekście Rzecznik krytycznie ocenił, z punktu widzenia standardów konstytucyjnych, niezamieszczenie w rozporządzeniu przepisów intertemporalnych i wystąpił⁶⁵⁷ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁶⁵⁸, że dopłaty do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany są w całości wypłacane ze środków budżetu państwa w ramach dozwolonej pomocy de minimis i nie są dopłatami unijnymi. Stawki omawianych dopłat określono na poziomie umożliwiającym udzielenie dopłat wszystkim wnioskodawcom w ramach kwoty zaplanowanej na ten cel w ustawie budżetowej na 2015 rok. Kwota ta, ze względu na trudną sytuację budżetową, nie może zostać zwiększona. Celem wprowadzenia dopłat była poprawa jakości artykułów rolno-spożywczych dostępnych na rynku poprzez zachęcenie rolników do stosowania kwalifikowanego materiału siewnego. Mechanizmem dopłat objęto wymienione w rozporządzeniu ważne gospodarczo gatunki, w których wymiana materiału siewnego utrzymuje się na niezadawalającym poziomie.

⁶⁵⁷ VII.7202.22.2015 z 14 lipca 2015 r.

⁶⁵⁸ Pismo z 6 sierpnia 2015 r.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

3. Częste zmiany warunków przyznawania pomocy w ramach rolnictwa ekologicznego

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące częstych zmian legislacyjnych podejmowanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie przepisów regulujących warunki przyznawania płatności unijnej w ramach płatności ekologicznych. Przykładowo, rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2014 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013⁶⁵⁹ wprowadzono dodatkowy warunek uzyskania płatności ekologicznej w postaci wytworzenia produktu ekologicznego. Wymóg ten został następnie zniesiony rozporządzeniem z dnia 27 października 2014 r. Z wyjaśnień Ministerstwa wynika, że celem zmian dokonanych rozporządzeniem z dnia 12 marca 2014 r. było osiągnięcie szybszego wzrostu ilości produktu ekologicznego na rynku. Dlatego wymóg odpowiedniego przeznaczenia plonu został zastąpiony warunkiem wytworzenia produktów rolnictwa ekologicznego. Wprowadzono też wymóg sprzedaży co najmniej 50 % tych produktów. Po dokonaniu tej zmiany, w trakcie weryfikacji wniosków złożonych przez rolników zaobserwowano problemy ze spełnieniem wymagań w zakresie udokumentowania przez rolników wprowadzenia na rynek 50 % produktów rolnictwa ekologicznego. Utrzymanie tego wymogu byłoby sprzeczne z dążeniami do wykorzystania potencjału małych gospodarstw w zakresie rozwoju produkcji ekologicznej. Wobec tego, kolejnym rozporządzeniem zniesiono wymóg wprowadzenia na rynek co najmniej 50 % wielkości produkcji ekologicznej poszczególnych produktów rolnictwa ekologicznego wraz z obowiązkiem udokumentowania tego faktu. W ocenie Ministerstwa zmiana była uproszczeniem dla rolników, ponieważ nie musieli już udowadniać, że wprowadzili na rynek co najmniej 50 % produktów ekologicznych. Jednak zgłaszający się do Rzecznika rolnicy podkreślali, że zmiany przepisów narażają ich na dodatkowe koszty. Również

⁶⁵⁹ Rozporządzenie z 12 marca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 324).

w uwagach końcowych przedstawionych w raporcie NIK podkreślono, że częste zmiany warunków przyznawania płatności w ramach programów rolnośrodowiskowych nie sprzyjają stabilizacji rozwoju określonych upraw. Rzecznik zwrócił się⁶⁶⁰ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister nie zgodził się⁶⁶¹ z zarzutami zawartymi w wystąpieniu Rzecznika. Jednocześnie stwierdził, że Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym nie zawarła żadnych zarzutów ani zaleceń względem resortu rolnictwa, mimo iż w trakcie przeprowadzanej kontroli wykorzystania środków publicznych na uprawy w ramach programów rolnośrodowiskowych wskazywała na częste zmiany przepisów rolnośrodowiskowych. Co do zasady, zmiany tych przepisów dotyczyły rolników podejmujących zobowiązania rolnośrodowiskowe w roku, w którym dokonywana była zmiana. Zmiany przepisów dotyczące rolników kontynuujących zobowiązania polegały zwykle tylko na doprecyzowaniu dotychczasowych przepisów i zawsze były korzystne dla rolników.

Sprawa będzie w dalszym ciągu monitorowana przez Rzecznika.

4. Pomoc finansowa dla młodych rolników

Do Rzecznika wpłynęły skargi dotyczące działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Z treści skarg wynikało, że osoby pracujące zawodowo, za które odprowadzane były składki ZUS, a nie KRUS, zostały uznane za niespełniające kryteriów do przyznania pomocy finansowej, w wyniku czego nie mogły otrzymać pomocy finansowej przewidzianej w ramach wymienionego działania. W ocenie Rzecznika przepisy unijne nie wymagają bezpośrednio, aby beneficjenci pomocy musieli być ubezpieczeni w KRUS. Istotnym przy tym działaniu jest przede wszystkim fakt podjęcia samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Nie można zakładać, że wykonywanie innej niż rolnicza działalności zawodowej uniemożliwi wykonanie umowy związanej z otrzymaniem dofinansowania. Dla części

⁶⁶⁰ VII.7202.25.2015 z 14 sierpnia 2015 r.

⁶⁶¹ Pismo z 10 września 2015 r.

ewentualnych wnioskodawców podjęcie dodatkowej pracy zarobkowej, oprócz samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego, staje się koniecznością życiową. Jednak kryterium nakazujące obowiązek ubezpieczenia w KRUS wyklucza takie osoby z możliwości otrzymania pomocy. Wymóg ubezpieczenia w KRUS przewidziano również w nowym rozporządzeniu⁶⁶² Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako jedno z kryteriów do otrzymania pomocy dla młodych rolników w rozpoczęciu działalności gospodarczej objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Rzecznik zwrócił się⁶⁶³ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przedstawienie wyjaśnień w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁶⁴ Rzecznika, że warunek dotyczący ubezpieczenia w KRUS ma na celu zapewnienie trwałości projektu oraz powiązanie z rolnictwem beneficjentów działania, którzy otrzymują premie na rozwój i modernizację gospodarstwa. Minister podkreślił, że instrumenty programów rozwoju obszarów wiejskich, w przeciwieństwie do płatności bezpośrednich, nie mają charakteru powszechnego. Dlatego pomoc UE nie powinna przysługiwać wszystkim zainteresowanym, lecz wyłącznie tym, którzy zapewnią najlepsze wykorzystanie ograniczonych środków finansowych oraz realizację celów działania. Ponadto, w świetle przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, ubezpieczenie w KRUS nie stoi na przeszkodzie zawieraniu przez beneficjentów działania "Ułatwianie startu młodym rolnikom" umów o dzieło czy umów zleceń.

Problem pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika.

5. Nieprecyzyjne przepisy dotyczące koncentracji ziemi rolnej

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca charakteru prawnego uprawnienia do zakupu nieruchomości uregulowanego w ustawie o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o

⁶⁶² Rozporządzenie z 13 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Premie dla młodych rolników” w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r., poz. 982).

⁶⁶³ VII.7202.12.2014 z 5 października 2015 r.

⁶⁶⁴ Pismo z 19 października 2015 r.

zmianie niektórych innych ustaw⁶⁶⁵. Stosownie do treści kwestionowanej regulacji w przypadku dokonania zmiany umowy dzierżawy, dzierżawcy przysługuje uprawnienie do zakupu całości albo za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnych części nieruchomości, która pozostawała przedmiotem dzierżawy, na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶⁶⁶, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy. W uzasadnieniu projektu ustawy wyjaśniono, że ustawodawca wprowadzając uprawnienie do zakupu nieruchomości pozostałych w dzierżawie po umownym wyłączeniu, dążył do umocnienia pozycji dzierżawcy oraz zachęcenia dzierżawców do składania oświadczeń o przyjęciu zmian umowy dzierżawy. W praktyce stosowania prawa przez Agencję oraz sądy powszechne powstały wątpliwości co do charakteru uprawnienia do zakupu nieruchomości. Wątpliwości te pogłębiło niejednoznaczne stanowisko Agencji w tej sprawie. W piśmie Zespołu Prawnego Biura Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych wskazano, że omawiane uprawnienie stanowi roszczenie w stosunku do Agencji o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości pozostałych po wyłączeniu części gruntów z dzierżawy. W sporach sądowych dotyczących realizacji uprawnienia do zakupu nieruchomości Agencja zdaje się jednak zajmować stanowisko odmienne, zgodnie z którym uprawnienie do zakupu nieruchomości nie stanowi roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży, ponieważ zastosowanie znajdują przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dotyczące prawa pierwszeństwa. Niepewność sytuacji prawnej dzierżawców oraz nieprecyzyjne informowanie o skutkach wyłączenia części gruntów z dzierżawy mogłoby doprowadzić do naruszenia wolności i praw tych osób. Rzecznik zwrócił się⁶⁶⁷ do Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych o wyjaśnienie, czy Agencja stoi na stanowisku, że regulacja zawarta w ustawie o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw przyznaje dzierżawcy roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży

⁶⁶⁵ Ustawa z 16 września 2011 r. (Dz.U. Nr 233, poz. 1382).

⁶⁶⁶ Ustawa z 19 października 1991 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1187, z późn. zm.).

⁶⁶⁷ IV.7005.23.2014 z 13 sierpnia 2015 r.

nieruchomości, czy też statuuje prawo pierwszeństwa w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

W odpowiedzi Prezes poinformował⁶⁶⁸, że uprawnienie do zakupu nieruchomości uregulowane w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw stanowi roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości pozostałych po wyłączeniu 30% gruntów rolnych z dzierżawy w całości lub za zgodą Agencji ich części, z uwzględnieniem limitu 500 ha. Przedstawione powyżej stanowisko jest obecnie powszechnie stosowane przez oddziały terenowe Agencji.

⁶⁶⁸ Pismo z 17 września 2015 r.

18. Ochrona praw konsumentów

A. Usługi bankowe

1. Ochrona konsumentów na rynku usług bankowych

W związku ze skargami otrzymywanymi od klientów banków, którzy zawarli umowy kredytu we franku szwajcarskim, Rzecznik powziął wątpliwości dotyczące poziomu ochrony konsumentów na rynku usług bankowych. Analiza skarg klientów banków prowadzi do wniosku, że prawa konsumentów nie były należycie chronione. Skarżący wskazywali, że pracownicy banków wręcz nakłaniali ich do zawierania umów w walucie obcej, frankach szwajcarskich, argumentując, że kredyt taki będzie tańszy. Co więcej, ze względu na przyjęty sposób określania zdolności kredytowej, banki informowały klientów, że mają zdolność kredytową w walucie obcej, natomiast w złotym polskim takiej zdolności nie posiadają. Nagminne było także zatajanie przed klientami banków rzeczywistych ryzyk związanych z globalnymi zmianami kursów walut. Rzecznik zwrócił się⁶⁶⁹ do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego o przekazanie szczegółowych informacji o podjętych działaniach nadzorczych wobec konkretnych banków, a także o wskazanie, jakie działania podejmuje Komisja Nadzoru Finansowego w celu zapewnienia należytej ochrony interesów konsumentów.

W odpowiedzi Przewodniczący poinformował⁶⁷⁰, że Komisja od wielu lat podejmowała i nadal podejmuje szereg działań mających na celu ograniczenie ryzyka związanego z kredytami we frankach szwajcarskich. Nadzór bankowy już w 2006 r. wydał tzw. Rekomendację S dotyczącą dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi finansującymi nieruchomości oraz zabezpieczenia hipoteczne określającą minimalne standardy dotyczące m.in. zarządzania ryzykiem związanym z kredytowaniem walutowym. Stanowisko nadzoru bankowego o potrzebie ograniczenia skali udzielonych kredytów walutowych było krytykowane m.in. przez ówczesny rząd, ekspertów, a także potencjalnych kredytobiorców.

⁶⁶⁹ V.7220.105.2015 z 10 czerwca 2015 r.

⁶⁷⁰ Pismo z 17 lipca 2015 r.

Działania Komisji Nadzoru Bankowego zostały podtrzymane przez utworzoną w jej miejsce Komisję Nadzoru Finansowego, która w późniejszych nowelizacjach Rekomendacji S zarekomendowała dalsze ograniczenia w zakresie kredytowania walutowego. Rekomendacja S zawierała postanowienia dotyczące kredytów walutowych, wskazujące na wysokie ryzyko takich produktów oraz mające na celu ograniczenie ich udzielania kredytobiorcom osiągającym dochody w złotych. W zakresie relacji z klientami zarekomendowano bankom, aby oferowały klientom w pierwszej kolejności kredyty, pożyczki lub inne produkty w złotych. Bank mógł złożyć klientowi ofertę kredytu w walucie obcej dopiero po uzyskaniu od klienta banku pisemnego oświadczenia potwierdzającego, że dokonał wyboru oferty w walucie obcej, mając pełną świadomość ryzyka związanego z tym produktem. W ostatniej nowelizacji Rekomendacji S w 2013 r. wprowadzono postanowienie, zgodnie z którym bank powinien udzielać klientom detalicznym kredytów zabezpieczonych hipotecznie wyłącznie w walucie, w jakiej uzyskują dochód, również w przypadku klientów o wysokich dochodach. W trakcie czynności kontrolnych pracownicy UKNF szczegółowo badają stopień wdrożenia przez banki Rekomendacji S, a także analizują sposób obliczania przez banki zdolności kredytowej klienta.

2. Bankowy tytuł egzekucyjny przeciwko spadkobiercom kredytobiorcy

Rzecznik zgłosił⁶⁷¹ udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej i wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu prawa bankowego, w zakresie w jakim pozwala wystawić bankowy tytuł egzekucyjny i nadać na ów tytuł klauzulę wykonalności przeciwko spadkobiercom osoby, która dokonała czynności bankowej z bankiem.

Rzecznik stanął na stanowisku, iż w powyższej sprawie zachodzą przesłanki do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny, pomimo, że w sprawie bankowego tytułu egzekucyjnego zostały wydane uprzednio dwa wyroki⁶⁷² Trybunału Konstytucyjnego. Z

⁶⁷¹ V.512.16.2015 z 16 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 16/15.

⁶⁷² Wyrok z 26 stycznia 2005 r., sygn. akt P 10/04 oraz z 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 45/12).

przepisu regulującego sytuację spadkobierców wynika odrębna treść normatywna, rozszerzająca podmiotowy zakres zastosowania instytucji bankowego tytułu egzekucyjnego, która dotychczas nie była poddana kontroli Trybunału. Ponadto, w stosunku do osoby wnoszącej skargę konstytucyjną możliwe byłoby zastosowanie tzw. przywileju korzyści. Polega on na przyznaniu podmiotom inicjującym kontrolę konstytucyjności, poprzez złożenie skutecznej skargi, możliwości wznowienia postępowania. Regulacja umożliwiająca wydanie bankowego tytułu egzekucyjnego wobec spadkobierców narusza prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej gwarantującej równouprawnienie stron oraz zapewniającej efektywną ochronę prawa własności. Spadkobiercy stawiani są w jeszcze bardziej niekorzystnej sytuacji, niż osoby, które bezpośrednio z bankiem dokonywały czynności bankowej. Z jednej strony są oni zaskakiwani trudnościami jakie towarzyszą im przy weryfikowaniu ewentualnych zobowiązań zmarłych, z drugiej strony zaskakiwani są możliwością wydania przez banki dokumentu, jakim jest bankowy tytuł egzekucyjny, o czym dowiadują się dopiero przy pierwszej czynności egzekucyjnej. W tym przypadku deficyt informacji nadmiernie utrudnia realizację i tak już ograniczonej ochrony sądowej, wyrażającej się w możliwości złożenia zażalenia na postanowienie w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności, czy też wytoczenia powództwa przeciwegzekucyjnego. Na spadkobiercach spoczywa również cały ciężar dowodzenia i ponoszenia kosztów związanych ze wszczęciem postępowania.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy.

B. Inne

1. Zróżnicowana wysokość opłat za amatorski połów ryb

Rzecznik otrzymywał skargi obywateli dotyczące problemów związanych z różnicowaniem wysokości opłat za uprawianie amatorskiego połowu ryb. Zasady uprawiania amatorskiego połowu ryb określają przepisy ustawy o rybactwie śródlądowym⁶⁷³. Jednym z warunków uprawiania tego

⁶⁷³ Ustawa z 18 kwietnia 1985 r. (Dz.U. z 2009 r., poz. 1471, z późn. zm.).

rodzaju rybactwa jest posiadanie dokumentu uprawniającego do takiego połowu, tj. karty wędkarskiej lub karty łowiectwa podwodnego, za które pobiera się opłatę. W przypadku gdy połów odbywa się na wodach uprawnionego do rybactwa, dodatkowo konieczne jest uzyskanie jego zezwolenia. Zgodnie z ustawą opłatę za wydanie zezwolenia na uprawianie amatorskiego połowu ryb może pobierać uprawniony do rybactwa w wysokości przez siebie ustalonej. O ile wysokość składek okręgowych dla członków Polskiego Związku Wędkarskiego jest zbliżona i tylko wyjątkowo odstępstwa pomiędzy danymi okręgami są wyższe niż 100 złotych, o tyle zróżnicowanie opłat dla osób niezrzeszonych w Polskim Związku Wędkarskim jest dużo wyższe. Najbardziej widocznym przykładem takich rozbieżności są wysokości rocznych składek okręgowych. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie w 2013 r. do Polskiego Związku Wędkarskiego oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prezes Zarządu Głównego Polskiego Związku Wędkarskiego zapewnił, że Związek nie stosuje praktyk dyskryminacyjnych w pobieraniu opłat za amatorskie uprawianie rybactwa. Wyjaśnił, że różnice w stawkach dla członków Stowarzyszenia i pozostałych zainteresowanych są zgodne z prawem i mają na celu umożliwienie prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Natomiast Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdziło w odpowiedzi m.in., że wprowadzenie regulacji w sprawie ustalania opłat za amatorskie uprawianie rybactwa dla zrzeszonych i niezrzeszonych w Polskim Związku Wędkarskim byłoby niezgodne z ideą ograniczenia sfery regulacyjnej państwa. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁶⁷⁴ do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zbadanie przedstawionej sprawy w zakresie zadań nałożonych na Prezesa UOKiK ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów⁶⁷⁵, a także poinformowanie o podjętych w sprawie działaniach.

Prezes poinformował⁶⁷⁶, że zaplanował na 2015 r. rozpoczęcie badania lokalnych rynków wydawania zezwoleń przez uprawnionych do rybactwa śródlądowego na amatorski połów ryb w zakresie wysokości opłat i pakietyzacji zezwoleń. Zaplanowane badanie służyć ma analizie, czy

⁶⁷⁴ VII.7220.1.2014 z 7 kwietnia 2015 r.

⁶⁷⁵ Ustawa z 16 lutego 2007 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 184).

⁶⁷⁶ Pismo z 26 sierpnia 2015 r.

działania podejmowane przez podmioty działające na rynku udzielania pozwoleń na amatorski połów ryb w wodach śródlądowych są zgodne z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów. Kierunek badania będzie wyznaczony przez sygnały otrzymane przez Prezesa UOKiK od konsumentów, jak również od Rzecznika. Niewykluczone, że informacje uzyskane w toku postępowania dadzą wiedzę o innych ewentualnych naruszeniach zasad konkurencji. Wyników badania rynku udzielania pozwoleń na amatorski połów ryb spodziewać się można w drugim kwartale 2016 r. O zakończeniu postępowania i jego rezultatach Prezes UOKiK poinformuje Rzecznika.

2. Pozwy zbiorowe

Instytucja pozwu zbiorowego, wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym⁶⁷⁷, nie spełniła nadziei i oczekiwań konsumentów. Celem postępowania grupowego miało być umożliwienie dochodzenia roszczeń przez wiele zainteresowanych osób w jednym postępowaniu cywilnym. W założeniu postępowanie grupowe ma ułatwić dostęp do sądu, zwłaszcza przy dochodzeniu małych kwotowo roszczeń od jednego sprawcy szkody, a w konsekwencji zwiększyć skuteczność ochrony sądowej. W latach 2010-2015 złożono około 170 pozwów grupowych. Wiele spraw pozostaje w toku, część z nich toczy się co najmniej kilka lat. Większość spraw rozpatrzonych została zakończona bez poddania merytorycznej ocenie sądu zasadności powództwa, z powodu zwrócenia lub odrzucenia pozwu. Podstawową przyczyną ograniczenia dostępu do postępowań grupowych są, w ocenie skarżących, zbyt sformalizowane i rygorystyczne przesłanki dopuszczalności pozwu grupowego, co wpływa na długotrwałość tego rodzaju postępowań. Ponadto z informacji medialnych wynika, że żadna ze spraw przeciwko dużym instytucjom finansowym, np. bankom, nie doczekała się pozytywnego rozstrzygnięcia dla wnoszących pozwy zbiorowe. Rzecznik zwrócił się⁶⁷⁸ do Ministra Rozwoju o poinformowanie, czy w ocenie Ministra, istnieje

⁶⁷⁷ Ustawa z 17 grudnia 2009 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 7, poz. 44).

⁶⁷⁸ V.510.219.2015 z 23 grudnia 2015 r.

potrzeba zmian w omawianym zakresie.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

19. Problematyka danin publicznych

A. Ordynacja podatkowa

1. Podwyższenie standardów ochrony praw podatników – wprowadzenie zasady: *In dubio pro tributario*

W wyniku nowelizacji Ordynacji podatkowej⁶⁷⁹ dodano do ustawy przepis art. 2a w następującym brzmieniu „niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika”. Wejście w życie tej zasady określono na dzień 1 stycznia 2016 r. Zdaniem Rzecznika wprowadzenie tego przepisu, zawierającego klauzulę generalną do Ordynacji podatkowej, jest potrzebne polskiemu prawu podatkowemu. Pojawiające się jednak w trakcie procesu legislacyjnego wątpliwości co do niejednoznacznego charakteru tej regulacji, rodzą obawy co do jej wykładni w trakcie prowadzonych postępowań podatkowych. Szerokie ujęcie klauzuli może prowadzić do istotnych wątpliwości interpretacyjnych podczas jej stosowania przez organy. W opinii Rzecznika stosowanie tego przepisu w praktyce wymaga odpowiedniego przygotowania administracji podatkowej poprzez przeszkolenie urzędników prowadzących postępowania podatkowe w zakresie praktycznego i jednolitego stosowania tego przepisu. Pozwoli to na wyeliminowanie sytuacji, w których organ podatkowy, mimo istniejących wątpliwości podatnika odnośnie do treści normy prawnej, może wykazywać, że wątpliwości te nie wystąpiły bądź może zaniechać ich ujawniania, nie chcąc narazić się na zarzut niedostatecznej dbałości o interes fiskalny państwa. Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁰ do Ministra Finansów o przedstawienie szczegółowych informacji, czy planowane jest przeszkolenie pracowników administracji podatkowej w zakresie praktycznego stosowania wprowadzonych przepisów Ordynacji oraz wydanie zaleceń mających na celu ujednoczenie praktyki organów podatkowych.

Minister potwierdził⁶⁸¹, że regulacja prawna dotycząca zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika, zawarta w Ordynacji podatkowej, budzi zastrzeżenia ze względu na użycie przez ustawodawcę

⁶⁷⁹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 613).

⁶⁸⁰ V.511.494.2015 z 8 października 2015 r.

⁶⁸¹ Pismo z 3 listopada 2015 r.

nieprecyzyjnych określeń. Mając świadomość ogromnej wagi problemów związanych z treścią tej regulacji Minister uznał, za zasadne zasięgnięcie opinii organu doradczego, Rady Konsultacyjnej Prawa Podatkowego, w kwestii stosowania tego przepisu. Ponadto planowane jest przeszkolenie pracowników administracji podatkowej w zakresie praktycznego stosowania nowych przepisów Ordynacji podatkowej. Niezależnie od powyższego Minister Finansów wydał ogólną interpretację podatkową.

B. Podatek dochodowy od osób fizycznych

1. Skutki podatkowe finansowania przez pracodawcę kosztów noclegu tzw. pracownika mobilnego związanego z wyjazdem służbowym

Z informacji, jakie napływały do Rzecznika wynikało, że organy podatkowe prezentują niekorzystne dla podatników stanowisko dotyczące skutków podatkowych finansowania przez pracodawcę kosztów noclegu tzw. pracownika mobilnego, związanego z wyjazdem służbowym, niebędącym podróżą służbową. W indywidualnych interpretacjach prawa podatkowego Minister Finansów uznaje, że wartość świadczenia (noclegu) poniesionego w związku z wykonaniem zleconych przez pracodawcę obowiązków służbowych wynikających z umowy o pracę stanowić będzie przychód ze stosunku pracy. Organy wskazują, że na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶⁸², tylko w przypadku pracowników odbywających podróże służbową w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy możliwe jest skorzystanie ze zwolnienia obejmującego diety i inne świadczenia otrzymane przez pracownika za czas podróży służbowej do wysokości określonej w odrębnych przepisach.

Przeciwnie stanowisko jest prezentowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który na podstawie tez zawartych w wyroku⁶⁸³ Trybunału Konstytucyjnego uznał, że zapłatę przez pracodawcę kosztu noclegu pracownika wykonującego swoje obowiązki w miejscu określonym w umowie o pracę, poza siedzibą firmy oraz miejscem zamieszkania pracownika, należy traktować jako wydatek ponoszony w interesie

⁶⁸² Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 361, z późn. zm.).

⁶⁸³ Wyrok TK z 8 lipca 2014 r., sygn. akt K 7/13.

pracodawcy, a nie w interesie pracownika. W konsekwencji sfinansowanie kosztu noclegu takiego pracownika nie może być uznane za element jego przychodu. Zdaniem Rzecznika niepokojące jest pomijanie przez organy podatkowe prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zawartej w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, jak również nieuwzględnianie stanowiska zawartego w orzecznictwie sądów administracyjnych, podczas gdy Ordynacja podatkowa wychodzi poza zasadę związania wyrokiem tylko w sprawie, w której on zapadł i nadaje orzecznictwu sądów administracyjnych walor normatywny także w stosunku do innych indywidualnych spraw załatwianych w drodze interpretacji przepisów prawa podatkowego. Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁴ do Ministra Finansów o ocenę problemu i zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie, także pod kątem ewentualnych zmian legislacyjnych.

Minister podzielił⁶⁸⁵ stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym zapłatę przez pracodawcę kosztu noclegu pracownika wykonującego swoje obowiązki w miejscu określonym w umowie o pracę (poza siedzibą firmy oraz miejscem zamieszkania pracownika) należy traktować jako wydatek ponoszony w interesie pracodawcy, a nie pracownika. Przedstawione zagadnienie będzie poddane analizie w celu wypracowania najlepszego rozwiązania niwelującego zróżnicowanie sytuacji pracowników odbywających podróże służbową w stosunku do tzw. pracowników mobilnych. Obecnie trudno stwierdzić, czy najkorzystniejszym działaniem byłaby zmiana przepisów ustawy PIT. Możliwe, że ten sam efekt zostanie osiągnięty poprzez ukształtowanie jednolitej linii orzecznictwa, która w praktyce doprowadzi do jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez wszystkie zainteresowane podmioty, tj. zarówno podatników, płatników, organy podatkowe oraz sądy administracyjne.

2. Zwolnienia podatkowe wydatków na własne cele mieszkaniowe

W opinii Rzecznika nieuwzględnienie w katalogu wydatków na własne cele mieszkaniowe – określonym w ustawie o podatku dochodowym od osób

⁶⁸⁴ V.511.981.2014 z 7 maja 2015 r.

⁶⁸⁵ Pismo z 29 maja 2015 r.

fizycznych⁶⁸⁶ – kwot wniesionych do spółdzielni jako wkład mieszkaniowy w związku z nabyciem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub na rzecz Towarzystwa Budownictwa Społecznego tytułem partycypacji w kosztach budowy realizowanej przez ten podmiot pociąga za sobą niekorzystne dla podatników następstwa. Skargi przysyłane do Rzecznika wskazywały, że zwolnienie przewidziane w art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie spełnia swojej społecznej funkcji. Tymczasem zgodnie z postanowieniami Konstytucji to władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Argumentem przemawiającym za rozszerzeniem zwolnienia jest fakt, iż ponoszenie przez obywateli wydatków w związku z najmem lokalu mieszkalnego od TBS lub nabyciem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu pozytywnie wpływa na cały rynek mieszkaniowy. Odpowiednia nowelizacja przepisów może także przyczynić się do ograniczenia wydatków państwa na pomoc społeczną oraz na prowadzenie postępowań egzekucyjnych wobec osób, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej, i które nie mają perspektyw na jej poprawę ani realnych szans na spłatę zaległości podatkowych. Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁷ do Ministra Finansów o poinformowanie o zajęтым stanowisku i rozważenie podjęcia stosownych działań legislacyjnych zmierzających do wyeliminowania zaprezentowanego problemu.

Minister poinformował⁶⁸⁸, że postulat rozszerzenia katalogu wydatków uprawniających do zwolnienia z opodatkowania o kwoty wniesione do spółdzielni jako wkład mieszkaniowy w związku z nabyciem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub na rzecz Towarzystwa Budownictwa Społecznego tytułem partycypacji w kosztach budowy realizowanej przez ten podmiot, nie znajduje uzasadnienia. Ustawodawca powiązał realizację własnego celu mieszkaniowego z prawem własności. Gdyby zrezygnować z kryterium prawa własności inwestycji mieszkaniowej i

⁶⁸⁶ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 361, z późn. zm.).

⁶⁸⁷ V.511.612.2014 z 28 maja 2015 r.

⁶⁸⁸ Pismo z 24 czerwca 2015 r.

jako jedyny warunek zwolnienia przyjąć realizację celu mieszkaniowego, w katalogu tych wydatków mogłyby się znaleźć nie tylko wspomniane w wystąpieniu wydatki, ale też wszelkie inne wydatki pozwalające na zaspokajanie celów mieszkaniowych, jak np. czynsz administracyjny, czynsz z tytułu najmu prywatnego.

3. Ustalenie wysokości kwoty wolnej od podatku

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁶⁸⁹ Rzecznika w sprawie braku mechanizmu waloryzowania kwoty zmniejszającej podatek, a w konsekwencji braku urealnienia kwoty wolnej od podatku.

Wyrokiem⁶⁹⁰, Trybunał Konstytucyjny, podzielając stanowisko Rzecznika, orzekł, że:

1) przepis ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, gwarantującego co najmniej minimum egzystencji, jest niezgodny z Konstytucją;

2) powyższy przepis, we wskazanym zakresie, traci moc obowiązującą z dniem 30 listopada 2016 r.

W pozostałym zakresie Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie.

C. Oplata abonamentowa

1. Oplata abonamentowa

Do Rzecznika wpływały liczne skargi dotyczące opłat abonamentowych. Skargi te dotyczyły przede wszystkim podejmowanych przez operatora wyznaczonego jako wierzyciela oraz organy egzekucyjne czynności mających na celu doprowadzenie do realizacji ustawowego obowiązku uiszczania tych opłat. Jednak zarówno z treści skarg, jak i sprawozdania z działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji za rok 2014 wynika, że obowiązujący system regulowania opłat abonamentowych nie ma charakteru powszechnego. Wręcz przeciwnie, jedynie stosunkowo niewielka liczba

⁶⁸⁹ Informacja RPO za 2014 r., str. 230.

⁶⁹⁰ Wyrok TK z 28 października 2015 r., sygn. akt K 21/14.

rzeczywistych użytkowników odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych uiszcza opłaty abonamentowe będące daniną publiczną przeznaczoną na cel ogólnospołeczny, jakim jest realizacja misji publicznej przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji. Ten stan rzeczy, od wielu lat tolerowany przez władzę publiczną, musi być postrzegany przez osoby respektujące obowiązujący porządek prawny jako niesprawiedliwy i naruszający konstytucyjną zasadę powszechności ponoszenia ciężarów publicznych. Rzecznik zwrócił się⁶⁹¹ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie pilnych prac legislacyjnych nad dostosowaniem obecnego systemu pobierania opłat abonamentowych do standardów konstytucyjnych.

Minister dostrzega⁶⁹² problem związany z niewydolnością systemu finansowania mediów publicznych, dlatego podjęto szereg działań, które mają na celu zmianę obowiązujących przepisów. Na stronie internetowej Ministerstwa dostępny jest opracowany przez resort dokument pn. "Koncepcja zasad finansowania mediów publicznych", który przedstawia możliwe warianty konstrukcji nowej opłaty audiowizualnej i systemu jej poboru, a także najważniejsze obszary, które należy zmienić przy projektowaniu nowego systemu finansowania mediów publicznych. Powołano również zespół roboczy ds. opracowania nowej ustawy o opłacie audiowizualnej. Wejście w życie ustawy, która całkowicie zmieni obowiązujący w Polsce model finansowania mediów publicznych wymaga wcześniejszego przygotowania podmiotów odpowiedzialnych za pobór opłaty audiowizualnej. Ustawa musi zostać poprzedzona odpowiednio długim okresem *vacatio legis*.

⁶⁹¹ V.7220.196.2015 z 9 kwietnia 2015 r.

⁶⁹² Pismo z 27 maja 2015 r.

20. Działalność gospodarcza

1. Kary administracyjne przewidziane w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi

W Biurze Rzecznika badany był problem zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi⁶⁹³ przewidujących dotkliwe kary pieniężne dla osób prowadzących jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, które sprzedają produkty w opakowaniach, za brak wywieszenia w miejscu sprzedaży informacji o tych opakowaniach i odpadach opakowaniowych w zakresie systemu zwrotu, recyklingu, właściwego postępowania z odpadami opakowaniowymi, a także znaczenia oznaczeń na opakowaniach. Wymierzana na podstawie obowiązujących przepisów kara administracyjna, wynosząca od 5 000 do 500 000 zł, jest dużo wyższa niż przewidywała to wcześniejsza ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych. Kara administracyjna może zostać wymierzona każdej jednostce prowadzącej handel detaliczny lub hurtowy, a więc zarówno sieci supermarketów, jak i właścicielowi małego sklepu osiedlowego. W ocenie Rzecznika ustawodawca nie może całkowicie pomijać sytuacji ekonomicznej podmiotu podlegającego ukaraniu. Powstaje więc uzasadniona wątpliwość, czy ustalenie przez ustawodawcę najniższej kwoty pieniężnej kary administracyjnej w wysokości 5 000 zł, szczególnie, jeśli ta kara jest wymierzana w stosunku do podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w niewielkim rozmiarze, nie służy przede wszystkim represji. Przepis ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi w zakresie, w jakim określa najniższą wysokość kary pieniężnej w kwocie 5 000 zł, nadmiernie ingeruje w chronione Konstytucją prawa majątkowe jednostki i z perspektywy tych praw narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Rzecznik zwrócił się⁶⁹⁴ do Ministra Środowiska o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował⁶⁹⁵, że organ wydając decyzję w sprawie kary pieniężnej ma obowiązek pouczyć stronę o możliwości złożenia wniosku o

⁶⁹³ Ustawa z 13 czerwca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 888, z późn. zm.).

⁶⁹⁴ V.7200.48.2014 z 30 kwietnia 2015 r.

⁶⁹⁵ Pismo z 28 maja 2015 r.

rozłożenie na raty kary pieniężnej, a w niektórych przypadkach umorzyć karę pieniężną w całości lub w części. Nie można więc zgodzić się z opinią, że ustawodawca w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi przy wymierzaniu kar pieniężnych nie przewidział brania pod uwagę sytuacji ekonomicznej strony. Należy jednak podkreślić, że głównym celem administracyjnych kar pieniężnych jest pozbawienie podmiotu łamiącego prawo możliwości odnoszenia korzyści ekonomicznych z tytułu nieprzestrzegania prawa. Trudno uznać zatem, aby kary pieniężne wymierzone na podstawie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi były nieproporcjonalne.

2. Ujawnianie informacji handlowych

Rzecznik zgłosił⁶⁹⁶ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej ujawniania informacji handlowych. Zaskarżona w skardze konstytucyjnej regulacja Prawa własności przemysłowej⁶⁹⁷, nakazująca zobowiązanemu wyjawienie informacji o podmiotach zbywających towary oraz ilości i cenach uiszczonych za te towary, nie spełnia konstytucyjnych standardów ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Żądanie od zobowiązanego przedsiębiorcy ujawnienia informacji handlowych stanowi ograniczenie wolności działalności gospodarczej, które zgodnie z postanowieniami Konstytucji możliwe jest wyłącznie w drodze ustawy oraz ze względu na ważny interes publiczny. Ograniczenie wprowadzono na mocy Prawa własności przemysłowej, jednak w ocenie Rzecznika nie został spełniony wymóg niezbędności ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Kwestionowana regulacja nie spełnia testu proporcjonalności. Przedsiębiorca zobowiązany do udzielenia informacji o swoich kontrahentach i rozmiarze uzyskanych korzyści w ramach tej współpracy, w rzeczywistości zobligowany jest do ujawnienia własnej tajemnicy przedsiębiorcy (tajemnicy handlowej). Tajemnica ta stanowi dobro osobiste przedsiębiorcy podlegające szczególnej ochronie, na analogicznych zasadach jak dobra osobiste osób fizycznych. Kwestionowana

⁶⁹⁶ V.7000.10.2015 z 27 maja 2015 r., sygn. akt SK 9/15.

⁶⁹⁷ Ustawa z 30 czerwca 2000 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1410, z późn. zm.).

regulacja narusza zasadę proporcjonalności z uwagi na to, że ingerencja w sferę praw związanych z tajemnicą przedsiębiorstwa nie zapewnia jednocześnie mechanizmów ochronnych przed nieuprawnionym wykorzystaniem przez podmiot prywatny uzyskanych informacji. Skarżąca spółka zauważyła, że kształt kwestionowanej regulacji na tle praw własności przemysłowej w konsekwencji wyposaża uprawnionego w dodatkowe narzędzie pozwalające na uszczelnienie jego własnego systemu dystrybucji towarów, przy jednoczesnym ograniczeniu legalnych źródeł zaopatrywania podmiotów wykorzystujących import równoległy. Ostatecznie może dojść do monopolizacji i podziału terytorialnego wspólnego rynku ze szkodą dla konsumentów. Zdaniem Rzecznika kwestionowana regulacja nie spełnia również konstytucyjnych standardów ograniczeń prawa do prywatności przedsiębiorcy. Ustawodawca konstruując prawo do informacji w Prawie własności przemysłowej nie wziął pod uwagę skutków, jakie mogą nastąpić w przypadku niezgodnego z celem wykorzystania uzyskanej informacji, mogących prowadzić w skrajnym przypadku do eliminacji konkurenta z rynku.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie rozprawy.

3. Działalność kantorów internetowych

W związku z dynamicznym rozwojem rynku wymiany walut za pośrednictwem tzw. kantorów internetowych Rzecznik zwrócił uwagę na problemy związane z brakiem stosownych regulacji prawnych dotyczących działalności kantorów internetowych. Obecnie obowiązujące przepisy nie zawierają definicji działalności za pośrednictwem kantoru internetowego, nie określają w sposób jednoznaczny wymogów oraz warunków jej prowadzenia, odpowiedzialności za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie usługi, a także zasad sprawowania nadzoru. Tradycyjna działalność kantorowa została szczegółowo unormowana w Prawie dewizowym⁶⁹⁸. Stanowi ona działalność regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁶⁹⁹ i polega na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych oraz

⁶⁹⁸ Ustawa z 27 lipca 2002 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 826, z późn. zm.).

⁶⁹⁹ Ustawa z 2 lipca 2004 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 672, z późn. zm.).

pośrednictwie w ich kupnie i sprzedaży. Prowadzenie działalności kantorowej wymaga wpisu do rejestru działalności kantorowej prowadzonego przez Prezesa NBP. Kwestia uregulowań prawnych działalności kantorów internetowych od 2012 r. była przedmiotem analiz i konsultacji pomiędzy resortem finansów, NBP i Komisją Nadzoru Finansowego, które potwierdziły konieczność stworzenia regulacji prawnej w tym przedmiocie w związku z potencjalnymi zagrożeniami interesów klientów. W rezultacie złożony został wniosek o wpisanie do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów założeń projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo dewizowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw, dotyczącego kompleksowego uregulowania rynku usług wymiany walut, w tym świadczonych przez kantory internetowe. Rzecznik zwrócił się⁷⁰⁰ do Ministra Finansów o przekazanie szczegółowych informacji na temat projektu założeń, a także aktualnego stanu oraz harmonogramu prac legislacyjnych dotyczących poruszonej kwestii.

Minister poinformował⁷⁰¹, że w 2014 r. podjęto prace nad nowelizacją Prawa dewizowego, mające na celu wprowadzenie zabezpieczeń dla klientów rynku wymiany walut w Polsce. Niestety Ministerstwo nie otrzymało zgody na wpisanie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo dewizowe do wykazu prac legislacyjnych rządu, co w praktyce oznaczało wstrzymanie prac legislacyjnych nad omawianą nowelizacją. W ocenie Ministerstwa obecne uregulowania i sytuacja na rynku tych usług pozwalają konsumentom unikać ryzyka i w sposób bezpieczny korzystać z tych usług, także w e-kantorach. Pozycja konsumenta na rynku usług wymiany walut wymaga wzmocnienia tylko w pewnych obszarach. Ministerstwo widzi także potrzebę uporządkowania rynku usług wymiany walut i zapewnienia wszystkim przedsiębiorcom jednakowych warunków działania w poszczególnych segmentach tego rynku.

4. Wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego firm wyzyskujących pracowników

W ocenie Rzecznika brakuje mechanizmów pozwalających na skuteczne

⁷⁰⁰ V.7106.178.2014 z 14 maja 2015 r.

⁷⁰¹ Pismo z 13 lipca 2015 r.

wykluczenie firmy wyzyskującej pracowników z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zjawisko to stanowi poważny problem społeczny, który dotychczas nie spotkał się z należyłą reakcją właściwych organów i instytucji. Wprawdzie przepisy Prawa zamówień publicznych⁷⁰² wykluczają z postępowania o udzielenie zamówienia wykonawców zalegających z opłatami podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, to jednak w praktyce okazuje się, że przyjęte rozwiązanie nie jest w pełni skuteczne. Rzecznik zwrócił się⁷⁰³ do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz Głównego Inspektora Pracy o przedstawienie opinii o usprawnieniu procedury wykluczania firm wyzyskujących pracowników z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i efektywności działań inspekcji pracy w tym zakresie.

Rzecznik oczekuje odpowiedzi na swoje wystąpienie.

5. Pozbawienie przedsiębiorców prawa do poddania rozstrzygnięcia organu kontroli sądowej

Rzecznik zgłosił⁷⁰⁴ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawił⁷⁰⁵ w stanowisko, zgodnie z którym przepis art. 3 § 2 pkt 2 i pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷⁰⁶ w zakresie, w jakim nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego na postanowienie o stwierdzenie niedopuszczalności sprzeciwu wniesionego na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁷⁰⁷ jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu, zakazem uchwalania przepisów zamykających drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności i praw oraz wolnością działalności gospodarczej.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej zawiera przepisy dotyczące czynności podejmowanych przez organy kontroli w celu oceny prawidłowości działalności gospodarczej. Założeniem ustawodawcy było, aby czynności kontrolne były przeprowadzane sprawnie i w sposób

⁷⁰² Ustawa z 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 907, z późn. zm.).

⁷⁰³ III.7044.85.2015 z 1 grudnia 2015 r.

⁷⁰⁴ V.7100.31.2015 z 26 listopada 2015 r., sygn. akt SK 37/15.

⁷⁰⁵ Pismo z 23 grudnia 2015 r.

⁷⁰⁶ Ustawa z 20 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.).

⁷⁰⁷ Ustawa z 2 lipca 2004 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 584, z późn. zm.).

niezakłócający prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów dotyczących m.in. czasu trwania kontroli. Ustawodawca jednocześnie pozbawił przedsiębiorców prawa do poddania rozstrzygnięcia organu kontroli sądowej. Obowiązujące przepisy przewidują bowiem wyłącznie prawo do złożenia zażalenia do organu. Zasada państwa prawnego zobowiązuje ustawodawcę do kształtowania przepisów w sposób umożliwiający realizację prawa do sądu przez obywateli, w tym przedsiębiorców. Rozstrzygnięcia w przedmiocie sprzeciwu powinny podlegać obiektywnej kontroli sądowej w celu sprawdzenia czy organy kontrolujące przestrzegają standardów kontroli ustanowionych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Jeżeli przedsiębiorcy nie będzie przysługiwać w omawianej sytuacji ochrona sądownoadministracyjna, zostanie mu zamknięta droga do dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem przeprowadzenie czynności kontrolnych.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

21. Ruch drogowy

1. Zatrzymanie prawa jazdy

Rzecznik skierował⁷⁰⁸ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów Prawa o ruchu drogowym⁷⁰⁹ i ustawy o kierujących pojazdami⁷¹⁰ z Konstytucją oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zaskarżone rozwiązanie, zobowiązujące starostę do wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym – przy jednoczesnej odpowiedzialności za wykroczenie – budzi wątpliwości związane z naruszeniem zasady zakazu podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn. Zatrzymanie prawa jazdy jawi się bowiem jako sankcja karno-administracyjna, wykazująca podobieństwo do środka karnego, jakim jest zakaz prowadzenia pojazdów, dalece restrykcyjna, ingerująca w prawa i wolności obywatelskie. Widoczne jest to szczególnie w przypadku sytuacji kierowców zawodowych, czy innych osób, dla których posiadanie prawa jazdy stanowi niezbędny warunek wykonywania obowiązków pracowniczych.

Ponadto przewidziana przez ustawodawcę droga odwoławcza od decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy nie spełnia standardów odpowiednich gwarancji procesowych. Po pierwsze – rozwiązanie polegające na tym, że zatrzymanie ma charakter sankcji administracyjnej, oznacza automatyzm w stosowaniu tego środka. Nie są brane pod uwagę żadne elementy o charakterze subiektywnym – ani stopień winy, ani społecznej szkodliwości, ani poziom karygodności nie mają tu żadnego znaczenia. Reakcja społeczna może być więc wręcz odwrotna do zakładanej przez ustawodawcę. Nadmierna surowość zakazu budzi naturalny sprzeciw i może prowadzić do jego ignorowania, a nawet otwartego kwestionowania jego sensu i w efekcie podważenia autorytetu prawa. Po drugie – przewidziany tryb skargi jest iluzoryczny. Automatyczne nadanie decyzji starosty rygoru natychmiastowej wykonalności prowadzi do sytuacji, w której rozpoznanie odwołania

⁷⁰⁸ II.503.1.2015 z 17 września 2015 r., sygn. akt K 24/15

⁷⁰⁹ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137, z późn. zm.).

⁷¹⁰ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 155, z późn. zm.).

praktycznie zawsze następować będzie po upływie 3 miesięcznego terminu, na jaki zatrzymano prawo jazdy.

Rzecznik podkreślił jednocześnie, że cel, jakim kierował się ustawodawca wprowadzając w życie zakwestionowane we wniosku przepisy tj. zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, jest pożądanym i powszechnie akceptowanym. Wniosek w niniejszej sprawie nie może być postrzegany jako wyraz dezaprobaty wobec intencji, jakimi kierował się ustawodawca. Jednak osiągnięcie wskazanego celu musi odbywać się za pomocą środków zgodnych z prawem konstytucyjnym i międzynarodowym, w duchu poszanowania praw i wolności obywatelskich. W przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił zarzuty podniesione we wniosku, Rzecznik poprosił o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów o 18 miesięcy, tak by ustawodawca miał możliwość dokonania stosownych zmian prawa, zapewniając jednocześnie bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Opłaty za obowiązkową wymianę prawa jazdy

Rzecznik skierował⁷¹¹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami⁷¹² w zakresie, w jakim powołany przepis przewiduje pobranie opłaty za wydanie nowego dokumentu prawa jazdy w miejsce dokumentu wymagającego zmiany danych oraz opłaty ewidencyjnej, w sytuacji, gdy zmiana danych spowodowana została działaniami organów władzy publicznej, z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa.

Ustawa o kierujących pojazdami nakłada na posiadaczy prawa jazdy obowiązek wymiany dokumentu, jeżeli zmianie uległy dane w nim zawarte, w tym informacja o adresie zamieszkania kierowcy. Zmiana tych danych może wynikać z decyzji posiadacza prawa jazdy, ale zdarza się również, że jest ona skutkiem decyzji podjętych bez jego udziału przez władze gminy, a związanych ze zmianą nazwy ulicy, przy której mieszka kierowca lub zmiany

⁷¹¹ V.511.702.2014 z 20 listopada 2015 r., sygn. akt K 36/15.

⁷¹² Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 155, z późn. zm.).

numeracji porządkowej na tej ulicy. Tymczasem przepisy ustawy o kierujących pojazdami nakazują pobieranie opłaty za wymianę prawa jazdy niezależnie od tego, czym spowodowana była zmiana adresu zamieszkania. W ocenie Rzecznika jednak, decyzje organów władzy publicznej, które zapadły bez udziału samych zainteresowanych, nie powinny powodować powstania po stronie obywateli negatywnych konsekwencji finansowych.

Sprawa oczekuje na wyznaczenie rozprawy.

3. Przepisy wykonawcze do ustawy o kierujących pojazdami

Rzecznik zwrócił się w 2014 r. do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o zmianę przepisów wykonawczych do ustawy o kierujących pojazdami⁷¹³. Przepisy rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami⁷¹⁴ oraz załącznika do tego rozporządzenia są niezgodne z ustawą o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim regulują warunki wydania wtórnika dokumentu prawa jazdy. Minister podzielił uwagi Rzecznika i wskazał, że zmiana przepisów rozporządzenia zostanie wprowadzona przy najbliższej nowelizacji tego aktu prawnego. Niestety wciąż obowiązują przepisy wykonawcze, które w sposób niezgodny z ustawą o kierujących pojazdami regulują kwestie wydania wtórników prawa jazdy. Rzecznik zwrócił się⁷¹⁵ do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o wskazanie, na jakim etapie znajdują się prace legislacyjne nad nowym projektem rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami oraz, czy nowe rozwiązania będą uwzględniać prawne rozróżnienie sytuacji, w których wydawany jest wtórnik dokumentu prawa jazdy, a kiedy nowy dokument z uwagi na zmianę danych.

W odpowiedzi poinformowano⁷¹⁶ Rzecznika, że rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami jest już po uzgodnieniach międzyresortowych i będzie rozpatrywane przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

⁷¹³ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 600).

⁷¹⁴ Rozporządzenie z 31 lipca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1005, z późn. zm.).

⁷¹⁵ V.511.310.2014 z 9 marca 2015 r.

⁷¹⁶ Pismo z 23 marca 2015 r.

Rozporządzenie zawiera m.in. zmianę wzoru wniosku o wydanie prawa jazdy uwzględniającą zmianę przepisów ustawy o kierujących pojazdami w zakresie wydawania wtórników dokumentów prawa jazdy.

4. Udostępnianie właścicielom pojazdu zdjęcia zarejestrowanego wykroczenia

Do Rzecznika wpływały wnioski osób, które zażyły się na niezałączanie przez Inspekcję Transportu Drogowego do raportu z ujawnionego wykroczenia dowodu w postaci zdjęcia wykroczenia zarejestrowanego przez fotoradar oraz formularza oświadczenia wysyłanego do właściciela pojazdu. Szczególnie istotne jest to dla przedsiębiorców, których pracownicy poruszają się samochodami służbowymi, ponieważ wezwanie kierowane jest przez Inspekcję Transportu Drogowego do firmy jako właściciela z żądaniem wskazania kierującego pojazdem. Do raportu załączane jest pouczenie, że zdjęcia dokumentujące popełnienie wykroczenia w ruchu drogowym udostępniane są w Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) w Warszawie lub w delegaturach terenowych GITD. W ocenie Rzecznika zasadnym byłoby wysyłanie całości dokumentacji już w pierwszej korespondencji skierowanej do właściciela pojazdu lub udostępnianie zdjęcia wykroczenia np. w formie elektronicznej. Często bowiem podróż właściciela pojazdu do wymienionych urzędów może wiązać się ze znacznymi kosztami i powodować konieczność skorzystania z urlopu. Rzecznik zwrócił się⁷¹⁷ do Głównego Inspektora Transportu Drogowego o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁷¹⁸ Rzecznika, że w systemie teleinformatycznym Centrum Automatycznego Nadzoru Nad Ruchem Drogowym GITD prowadzone są końcowe testy zmierzające do uruchomienia automatycznej wysyłki zdjęć z urządzeń rejestrujących, już w pierwszej korespondencji skierowanej do właściciela pojazdu, zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika. Automatyczna wysyłka zostanie uruchomiona niezwłocznie po zakończeniu testów.

⁷¹⁷ II.519.1139.2015 z 25 września 2015 r.

⁷¹⁸ Pismo 26 października 2015 r.

5. Wątpliwości dotyczące podstawy prawnej prewencyjnych badań na zawartość alkoholu w organizmie

Przepisy dotyczące warunków i sposobu dokonywania badań prewencyjnych na zawartość alkoholu w organizmie prowadzących pojazdy nie określają w sposób dostatecznie precyzyjny obowiązków obywateli i uprawnień funkcjonariuszy. Rzecznik zwrócił się z tym problemem do Ministra Zdrowia. Kwestię przeprowadzania badań na zawartość alkoholu w organizmie reguluje Prawo o ruchu drogowym⁷¹⁹, które w przypadku warunków i sposobu ich wykonywania odwołuje się do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁷²⁰. Zgodnie z jej przepisami warunkiem niezbędnym przeprowadzenia badania jest podejrzenie, że przestępstwo lub wykroczenie zostało popełnione po spożyciu alkoholu. W ocenie Rzecznika nie jest więc możliwe stosowanie tych przepisów w odniesieniu do przeprowadzania prewencyjnych badań. Istniejące wątpliwości dotyczą sposobu, w jaki funkcjonariusze Policji powinni prowadzić takie badania i je dokumentować. Ponadto nie jest jasne, czy wobec braku wyraźnej regulacji są w ogóle uprawnieni do ich wykonywania. Odmowa poddania się badaniu na zawartość alkoholu w organizmie może stanowić podstawę do użycia przez funkcjonariuszy Policji środków przymusu bezpośredniego i przeprowadzenie badania wbrew woli zainteresowanego. Dlatego konieczne jest, aby przepisy pozwalające na tak daleko idącą ingerencję w sferę praw i wolności obywatelskich w sposób dostatecznie precyzyjny określały obowiązki obywateli i uprawnienia funkcjonariuszy w tym zakresie. Zdaniem Rzecznika badania prewencyjne osób prowadzących pojazdy są niezwykle ważnym i potrzebnym działaniem mającym na celu ograniczanie niebezpiecznego zjawiska, jakim jest prowadzenie pojazdów w stanie po użyciu alkoholu lub nietrzeźwości. Dlatego Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Zdrowia wskazał⁷²¹ na pilną potrzebę uregulowania tego zagadnienia z uwzględnieniem zarówno praw jednostki, jak i zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

⁷¹⁹ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 600).

⁷²⁰ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473, z późn. zm.).

⁷²¹ II.519.2097.2014 z 5 października 2015 r.

Minister podzielił⁷²² stanowisko Rzecznika, że regulacje w zakresie nadania Policji uprawnień żądania poddania się przez kierującego pojazdem lub inną osobę, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mogła kierować pojazdem, badaniu w celu ustalenia zawartości alkoholu w organizmie, a także nałożenia obowiązku poddania się takiemu badaniu przez daną osobę, muszą być precyzyjnie uregulowane, ponieważ dotyczą konstytucyjnych praw i obowiązków organów i obywateli. Co więcej, muszą być określone w akcie ustawowym, a nie w rozporządzeniu. Zagadnienia dotyczące uprawnień Policji, w tym w zakresie przeprowadzania badań prewencyjnych (rutynowych) na zawartość alkoholu w organizmie nie mogą być zatem uregulowane w obecnie procedowanym rozporządzeniu Ministra Zdrowia, które określa warunki i sposób dokonywania badań koniecznych do ustalenia zawartości alkoholu w organizmie osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia po spożyciu alkoholu.

6. Gromadzenie, przetwarzanie, udostępnianie i usuwanie danych i obrazów pojazdów naruszających przepisy ruchu drogowego przez Inspekcję Transportu Drogowego

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁷²³ Rzecznika dotyczący upoważnienia ministra właściwego do spraw transportu do określenia w drodze rozporządzenia sposobu, trybu oraz warunków technicznych gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych. Rzecznik wskazywał m.in., że w ten sposób ustawodawca pozwolił organowi władzy wykonawczej uregulować w rozporządzeniu kwestie, które powinny być określone wyłącznie w ustawie. Trybunał podzielił stanowisko Rzecznika i uznał⁷²⁴ zaskarżony przepis za niezgodny z Konstytucją.

⁷²² Pismo z 10 listopada 2015 r.

⁷²³ Informacja RPO za 2013 r., str. 215.

⁷²⁴ Wyrok TK z 14 lipca 2015 r., sygn. akt K 2/13.

22. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

A. Wykonywanie kar i środków karnych

1. Ograniczenie skazanym prawa do skargi

Rzecznik skierował⁷²⁵ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przepisów Kodeksu karnego wykonawczego dotyczących składania przez skazanych wniosków, skarg i próśb do organów wykonujących orzeczenie. Z art. 63 Konstytucji wynika, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej. W stosunku do określonej kategorii podmiotów, tj. osób skazanych w ich relacjach z organami wykonującymi orzeczenie, ustawodawca wprowadził jednak dodatkowe warunki korzystania ze skargi (wniosku) w postaci udokumentowania swoich żądań lub propozycji oraz używania poprawnego języka. Bez spełnienia tych warunków, skarga pozostanie bez rozpoznania. Wprowadzone ograniczenia prawa do skargi nie spełniają kryterium konieczności. Zgodnie z Konstytucją ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ponadto, kwestionowane przepisy naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Nie można bowiem uznać, że do zróżnicowania doszło z zastosowaniem racjonalnych kryteriów, skoro skarga kierowana w imieniu skazanego przez inną osobę do organu wykonującego orzeczenie nie jest objęta rygorami wynikającymi z zaskarżonych przepisów. Takie obostrzenia nie dotyczą również skargi skazanego kierowanej do innych organów władzy publicznej niż organy wykonujące orzeczenie.

Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

⁷²⁵ II.517.3862.2015/IX.517.76.2015 z 14 października 2015 r., sygn. akt K 28/15.

2. Zapewnienie osobom pozbawionym wolności wyżywienia uwzględniającego wymogi religijne i kulturowe

Osoby przebywające w zakładach karnych i aresztach śledczych podnosiły w skargach kierowanych do Rzecznika, że po przetransportowaniu do innej jednostki penitencjarnej nie otrzymują wyżywienia zgodnie z normą żywieniową ustaloną w poprzedniej jednostce. Zarzuty te pochodzą od osób, które korzystały z diety wyznaniowej, wegetariańskiej lub innej diety indywidualnej. Przywrócenie poprzedniej diety następuje dopiero w wyniku złożenia prośby przez osadzonego i zaakceptowaniu jej przez dyrektora jednostki. Do czasu otrzymania przez osadzonego wyżywienia odpowiadającego zasadom wyznawanej przez niego religii lub prezentowanemu światopoglądowi, upływa zwykle kilka dni. Przyjęcie przedstawionej praktyki zostało podyktowane tym, iż nie w każdej jednostce penitencjarnej istnieje możliwość przygotowywania posiłków dla wszystkich chętnych z uwzględnieniem wymogów religijnych lub kulturowych. Stąd wprowadzony wymóg weryfikacji wcześniejszej decyzji dotyczącej sposobu żywienia osadzonego. Biorąc pod uwagę przeprowadzane remonty i modernizacje kuchni więziennych należy przyjąć, że liczba jednostek, w których nadal brak odpowiednich warunków do przygotowywania posiłków z uwzględnieniem wymogów religijnych i kulturowych, systematycznie się zmniejsza. Ze względu na potrzebę poszanowania praw osadzonych do wolności religijnej, Rzecznik opowiada się za zmianą przyjętej praktyki. Jednostki penitencjarne, do których są kierowane transporty, otrzymują z co najmniej dwudziestoczterogodzinnym wyprzedzeniem informacje o transportowanym, w tym o normie wyżywienia i diecie, z której obecnie korzysta. Dysponując tą informacją jednostka może bez przeszkód przygotować odpowiednie posiłki dla osadzonego, już od początku jego pobytu. Przepisy kodeksu karnego wykonawczego przewidujące, iż skazany otrzymuje wyżywienie z uwzględnieniem w miarę możliwości wymogów religijnych i kulturowych, w istocie zobowiązują administrację więzienną do dołożenia wszelkich starań w celu zapewnienia skazanemu takiego wyżywienia. Na potrzebę zapewnienia skazanemu wyżywienia zgodnego z jego wyznaniem, kulturą czy światopoglądem wskazują także orzeczenia

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Rzecznik zwrócił się⁷²⁶ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Z informacji udzielonych⁷²⁷ w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika wynika, że powodem, dla którego osadzeni nie mogą już od pierwszego dnia po przetransportowaniu korzystać z wyżywienia według normy ustalonej w poprzedniej jednostce jest konieczność dokonania każdorazowo oceny, czy dana jednostka dysponuje możliwościami technicznymi i organizacyjnymi, aby zapewnić im takie wyżywienie. Rzecznik nie kwestionuje, że w każdym przypadku istnieje potrzeba dokonania oceny i podjęcia decyzji co do możliwości kontynuowania żywienia zleconego w poprzedniej jednostce. Zdaniem Rzecznika należałoby jedynie zmienić obowiązującą praktykę w taki sposób, aby osadzony nie musiał każdorazowo po przetransportowaniu składać ponownej prośby do dyrektora jednostki penitencjarnej, co znacznie wydłuża czas do otrzymania wyżywienia odpowiadającego jego potrzebom. Rzecznik ponownie zwrócił się⁷²⁸ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zajęcie stanowiska w sprawie.

Dyrektor poinformował⁷²⁹, że zostały podjęte działania w sprawie ujednolicenia uregulowania sposobu postępowania w kwestii zapewnienia osadzonym wyżywienia zgodnego z normą żywieniową ustaloną w poprzedniej jednostce penitencjarnej. Obowiązek uzyskania zgody dyrektora na korzystanie z wyżywienia z uwzględnieniem wymogów religijnych i kulturowych dotyczyć będzie jedynie przypadków, kiedy w jednostce penitencjarnej, do której osadzony został przetransportowany, dotychczas nie przygotowano wnioskowanego przez osadzonego rodzaju wyżywienia.

3. Stosowanie przez funkcjonariuszy Służby Więziennej środków przymusu bezpośredniego

W Biurze RPO monitorowane jest zagadnienie stosowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej środków przymusu bezpośredniego.

⁷²⁶ II.517.6143.2014 z 13 stycznia 2015 r.

⁷²⁷ Pismo z 26 stycznia 2015 r.

⁷²⁸ Pismo z 16 marca 2015 r.

⁷²⁹ Pismo z 7 kwietnia 2015 r.

Podczas wizytacji zwrócono uwagę na fakt, że w notatkach ze stosowania środków przymusu brak jest informacji o tym, czy osadzony został pouczony o możliwości złożenia skargi na decyzję o zastosowaniu środków przymusu do sądu penitencjarnego. Ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁷³⁰ precyzuje, jakie informacje zawiera notatka ze stosowania środków przymusu. Wśród nich brakuje informacji o pouczeniu osadzonego o prawie do złożenia skargi na decyzję o zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego. Rzecznik uważa, że mimo formalnego braku obowiązku nałożonego na funkcjonariuszy Służby Więziennej w tym zakresie, każdorazowo po zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego osadzony powinien zostać niezwłocznie pouczony o prawie złożenia skargi na decyzję w tym przedmiocie do sądu penitencjarnego, a informacja o dokonaniu pouczenia powinna zostać odnotowana w dokumentacji ze stosowania środków, co osadzony poświadczaliby własnoręcznym podpisem. Zapewnienie prawidłowego pouczenia o możliwości złożenia skargi na decyzję o zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego wzmacnia gwarancję praworządnego stosowania tych środków. Rzecznik zwrócił się⁷³¹ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz rozważenie możliwości wydania polecenia funkcjonariuszom Służby Więziennej w celu wprowadzenia tego rodzaju praktyki.

Dyrektor stwierdził⁷³², że obowiązujące regulacje dotyczące dokumentowania i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej są właściwe. W wyniku działalności kontrolnej przedstawicieli Biura RPO oraz funkcjonariuszy Biura Ochrony i Spraw Obronnych Centralnego Zarządu Służby Więziennej, ilość stosowanych środków przymusu bezpośredniego w ciągu ostatnich lat sukcesywnie spada. Wprowadzono mechanizmy gwarantujące praworządne i humanitarne traktowanie osadzonych w działaniach związanych z użyciem środków przymusu bezpośredniego. We wszystkich możliwych przypadkach do notatki z użycia środków przymusu bezpośredniego dołącza się nośnik zawierający zapis z urządzeń rejestrujących. Komplet tej dokumentacji stanowi materiał

⁷³⁰ Ustawa z 24 maja 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 628, z późn. zm.).

⁷³¹ II.517.6030.2014/IX.517.1482.2015 z 5 lutego 2015 r.

⁷³² Pismo z 25 lutego 2015 r.

archiwalny. Zakończenie procedury stosowania środków przymusu realizowane jest po zapoznaniu się z całością materiałów, rozmowie z osadzonym oraz pouczeniu go o możliwości złożenia zażalenia. Kontrole przeprowadzane przez funkcjonariuszy Biura Ochrony i Spraw Obronnych Centralnego Zarządu Służby Więziennej nie wykazują poważnych błędów w zakresie użycia i dokumentowania środków przymusu bezpośredniego.

4. Monitorowanie zachowania osób pozbawionych wolności

Wpływające do Rzecznika liczne wnioski w kwestii monitorowania zachowania osób pozbawionych wolności, nienależących do kategorii osadzonych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu, wskazywały, że nadal nierozwiązanym problemem, rodzącym wiele nieporozumień, jest obecność w celach mieszkalnych kamer, które nie służą w danym czasie do monitorowania zachowania osadzonego. Kwestia ta była już poruszana we wcześniejszych wystąpieniach⁷³³. Zdaniem Rzecznika istnieje potrzeba stosowania przesłon obiektywu kamer w sytuacjach, gdy nie ma wskazań do monitorowania zachowania osoby pozbawionej wolności. Ministerstwo Sprawiedliwości zapewniało, że w takich przypadkach obraz i dźwięk urządzeń rejestrujących są wyłączane. Na podstawie wyników postępowań prowadzonych w Biurze RPO, uprawnionym wydaje się być stwierdzenie, że wskazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości rozwiązanie nie jest wystarczające. Nie zapewnia ono bowiem przejrzystego procesu stosowania monitoringu. Wnioskodawcy podnoszą, że czują się wprowadzani w błąd poprzez otrzymywanie sprzecznych informacji na temat aktywności kamer w celi. Rzecznik ponownie zwrócił się⁷³⁴ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o rozważenie możliwości wprowadzenia procedur zobowiązujących do stosowania w celach mieszkalnych przesłon kamer, które zostały wyłączone z powodu braku przesłanek do monitorowania zachowania osadzonego.

W ocenie⁷³⁵ Dyrektora nie ma potrzeby dodatkowego regulowania

⁷³³ Informacja RPO za 2013 r., str. 227–228.

⁷³⁴ II.517.5016.2014 z 6 lutego 2015 r.

⁷³⁵ Pismo z 27 lutego 2015 r.

kwestii będącej przedmiotem wystąpienia Rzecznika. Monitorowanie zachowania osadzonego w celi mieszkalnej może odbywać się jedynie po wydaniu takiej decyzji przez dyrektora jednostki. Funkcjonariusze Służby Więziennej nie mają swobodnego dostępu do systemu monitoringu. Dostęp do systemu mają wyłącznie funkcjonariusze z odpowiednimi uprawnieniami. Wszelkie czynności wykonywane w systemie są rejestrowane i weryfikowane przez właściwych przełożonych, zatem nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że obowiązująca procedura nie gwarantuje właściwego postępowania Służby Więziennej w przedmiotowym zakresie.

5. Realizacji prawa do obrony skazanego odbywającego karę dyscyplinarną w postaci umieszczenia w celi izolacyjnej

W ocenie Rzecznika skazany nie jest pozbawiony prawa porozumiewania się ze swoim obrońcą podczas odbywania kary dyscyplinarnej w postaci umieszczenia w celi izolacyjnej. Wykonując tę karę skazanemu uniemożliwia się m.in. kontakt z innymi osadzonymi, rodziną i innymi osobami, poza przełożonymi i osobami wykonującymi szczególnie zadania np. lekarzem, obrońcą, kapłanem czy psychologiem. Zakaz kontaktu z tymi osobami wykraczałby poza istotę tej kary, która jest jednym ze środków oddziaływania penitencjarnego i ma realizować przede wszystkim cele wychowawcze. W prowadzonym postępowaniu wyjaśniającym w sprawie skargi skazanego Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej nie zgodził się jednak ze stanowiskiem Rzecznika wskazując, że czasowe pozbawienie możliwości korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych skazanego umieszczonego w celi izolacyjnej nie jest równoznaczne z naruszeniem prawa do obrony i nie prowadzi do pozbawienia prawa do komunikowania się z obrońcą. Skazany może bowiem swobodnie porozumiewać się z adwokatem w drodze korespondencji. Problematyka prawa do obrony skazanego odbywającego karę dyscyplinarną w postaci umieszczenia w celi izolacyjnej była już przedmiotem wystąpienia⁷³⁶ Rzecznika do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Dyrektor zgodził się wówczas z Rzecznikiem, iż w świetle obowiązujących regulacji prawnych

⁷³⁶ Informacja RPO za 2010 r., str. 263.

wymierzenie skazanemu kary dyscyplinarnej umieszczenia w celi izolacyjnej nie może ograniczać jego prawa do komunikowania się z ustanowionym w postępowaniu wykonawczym obrońcą. Rzecznik ponownie zwrócił się⁷³⁷ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie działań, które skutecznie będą chronić prawo do obrony skazanego odbywającego karę dyscyplinarną w postaci umieszczenia w celi izolacyjnej.

Dyrektor podzielił⁷³⁸ stanowisko Rzecznika i poinformował o wysłaniu do dyrektorów okręgowych Służby Więziennej pisma przypominającego, że wykonywanie wobec skazanego kary dyscyplinarnej umieszczenia w celi izolacyjnej nie może ograniczać jego prawa do komunikowania się z obrońcą ustanowionym w postępowaniu wykonawczym.

6. Przeprowadzanie badań w celu ustalenia w organizmie obecności alkoholu, środka odurzającego lub substancji psychotropowej u osób pozbawionych wolności

Do Rzecznika wpływały skargi osób pozbawionych wolności, w których wnioskodawcy podnosili zarzuty dotyczące przeprowadzania badań w celu ustalenia w organizmie obecności alkoholu, środka odurzającego lub substancji psychotropowej. We wcześniejszym wystąpieniu⁷³⁹ w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazała na potrzebę dokonania zmiany wzoru protokołu z przebiegu badania na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych znajdującego się w załączniku do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego pozbawionego wolności, ich dokumentowania oraz weryfikacji⁷⁴⁰. Minister podzielił stanowisko Rzecznika. Proponowana przez resort sprawiedliwości nowelizacja rozporządzenia powinna zapobiec dotychczasowym sytuacjom, w których nie jest możliwe ustalenie faktycznego przebiegu badania nieinwazyjnego z uwagi na brak dokumentacji i sprzeczne stanowiska stron

⁷³⁷ II.517.1999.2014 z 12 lutego 2015 r.

⁷³⁸ Pismo z 4 marca 2015 r.

⁷³⁹ Informacja RPO za 2014 r., str. 252–253.

⁷⁴⁰ Rozporządzenie z 25 stycznia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 135).

(administracji i skazanego). W ocenie Rzecznika należałoby jednak już teraz podjąć działania, aby do czasu wprowadzenia zmian w sposobie dokumentowania przebiegu badania skutecznie zapewnić respektowanie praw skazanych. Skutki decyzji administracji więziennej są bowiem dla skazanych bardzo dotkliwe i zwykle trudne do usunięcia: wycofanie z zatrudnienia, wymierzenie kary dyscyplinarnej, skierowanie do zakładu karnego typu zamkniętego, przetransportowanie do jednostki znacznie oddalonej od miejsca zamieszkania bliskich. Zasadne byłoby także przeprowadzenie szkoleń Służby Więziennej w zakresie prawidłowej interpretacji przepisów dotyczących omawianych kwestii oraz postępowania w zgodzie z nimi, co poprawiłoby stan przestrzegania praw osób pozbawionych wolności. Rzecznik zwrócił się⁷⁴¹ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Dyrektor wyraził⁷⁴² przekonanie, że projektowane zmiany załącznika do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego pozbawionego wolności, ich dokumentowania oraz weryfikacji będą sprzyjały ustaleniu faktycznego przebiegu badania nieinwazyjnego. Ewentualne przypadki nieprawidłowości w postępowaniu funkcjonariuszy Służby Więziennej będą szczegółowo omawiane w czasie szkoleń i odpraw służbowych. Jednocześnie Dyrektor poinformował, że wystosuje pismo do dyrektorów okręgowych Służby Więziennej wskazujące na potrzebę dokumentowania uwag wnoszonych przez osadzonych co do przebiegu przeprowadzonych badań, a w przypadku niekwestionowania ich wyników, zamieszczanie jednoznacznego oświadczenia badanych, potwierdzonego własnoręcznym podpisem osadzonego i datą.

Mimo otrzymanej od Dyrektora Generalnego SW odpowiedzi, do Biura RPO wpływały w dalszym ciągu skargi osadzonych wskazujące, że zalecenia te nie są realizowane, a z wyjaśnień organów więziennych wynikało, że nie jest im znane stanowisko Dyrektora Generalnego. Dlatego Rzecznik zwrócił

⁷⁴¹ II.517.2638.2014 z 23 lutego 2015 r.

⁷⁴² Pismo z 24 marca 2015 r.

się⁷⁴³ ponownie do Dyrektora Generalnego SW o upowszechnienie wśród dyrektorów okręgowych Służby Więziennej oraz w jednostkach podstawowych więziennictwa wskazanych informacji.

W odpowiedzi Dyrektor poinformował⁷⁴⁴, że Centralny Zarząd Służby Więziennej wystąpi do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych. Powiadomił również, że dopiero 4 stycznia 2016 r. do dyrektorów okręgowych Służby Więziennej zostało skierowane pismo, w którym zostali oni zobowiązani do zaznajomienia podległych jednostek organizacyjnych więziennictwa z dyspozycją Dyrektora Generalnego Służby Więziennej dotyczącą obligatoryjnego dokumentowania wnoszonych przez badane osoby uwag w zakresie przebiegu lub wyniku badania.

Warto nadmienić, że o podjęciu działań legislacyjnych w sprawie zmiany treści protokołu z przebiegu badania poprzez wprowadzenie obowiązku odnotowania w protokole uwag lub zastrzeżeń osoby badanej, opatrzonych datą i potwierdzonych podpisem, informował Rzecznika Minister Sprawiedliwości pismem z dnia 29 października 2014 r. Niestety, do chwili obecnej protokół, stanowiący załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego pozbawionego wolności, ich dokumentowania oraz weryfikacji, nie został zmieniony.

7. Umieszczania osób pozbawionych wolności w celach mieszkalnych niezgodnie z deklaracją w przedmiocie używania wyrobów tytoniowych

We wnioskach kierowanych do Rzecznika osoby pozbawione wolności podnosiły zarzut umieszczania ich w celi mieszkalnej niezgodnie z deklaracją w przedmiocie używania wyrobów tytoniowych, co narusza ich prawa do przebywania w środowisku wolnym od dymu tytoniowego. Dyrektorzy Okręgowi Służby Więziennej, którzy na wniosek Rzecznika prowadzili postępowania wyjaśniające, zwykle nie stwierdzali nieprawidłowości w

⁷⁴³ IX.517.495.2015 z 27 listopada 2015 r.

⁷⁴⁴ Pismo z 5 stycznia 2016 r.

postępowaniu administracji jednostek penitencjarnych w badanym zakresie. Z przedstawionych wyjaśnień wynika, że osadzeni są umieszczani w celi zgodnie z deklaracją dotyczącą używania wyrobów tytoniowych. Rzecznik nie kwestionuje tych ustaleń, choć w przypadkach, w których osadzony zmienia treść deklaracji, weryfikacja zarzutów jest utrudniona. Okoliczności zmian deklaracji nie potwierdzają bowiem dokumenty, np. oświadczenie osadzonego, czy też treść notatek sporządzonych przez wychowawcę. Dokonane ustalenia wskazują na brak jednolitego sposobu dokumentowania informacji dotyczącej używania przez osadzonego wyrobów tytoniowych, co prowadzi do niepożądanych sytuacji. W ocenie Rzecznika wychowawca powinien udokumentować zmianę deklaracji w zakresie używania wyrobów tytoniowych w aktach osobowych osadzonego, poprzez zamieszczenie notatki z rozmowy z osadzonym. Wprowadzenie takiej praktyki zapewne przysłużyłoby się ochronie poszanowania praw osób pozbawionych wolności, a także zabezpieczało interes jednostki penitencjarnej w przypadku ewentualnych roszczeń odszkodowawczych ze strony osadzonych. Rzecznik zwrócił się⁷⁴⁵ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Dyrektor stwierdził⁷⁴⁶, że na podstawie danych zgromadzonych w Centralnej Bazie Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET można dokonać rzetelnej oceny prawidłowości postępowania administracji w kwestii rozmieszczania osadzonych w celach mieszkalnych w zgodzie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych warunków używania wyrobów tytoniowych na terenie obiektów podległych Ministrowi Sprawiedliwości. Informacja o używaniu artykułów tytoniowych jest wskazaniem do zgodnego z przepisami rozmieszczenia skazanego w celi mieszkalnej oraz przestrzegania jego praw. W kwestii postulatu odbierania od skazanego pisemnego oświadczenia w sprawie używania lub nieużywania artykułów tytoniowych Dyrektor poinformował, że Służba Więzienna nie dysponuje możliwością wyegzekwowania oświadczenia w proponowanej formie, w sytuacji gdy skazany odmówi jego złożenia.

⁷⁴⁵ II.517.4993.2014 z 19 marca 2015 r.

⁷⁴⁶ Pismo z 14 kwietnia 2015 r.

8. Warunki udzielania skazanym przepustek losowych

W Biurze RPO prowadzono wiele postępowań wyjaśniających w sprawie skarg skazanych dotyczących sposobu i warunków udzielania tzw. przepustek losowych. Istnieją przypadki, w których zastosowanie wzmożonych środków bezpieczeństwa jest uzasadnione (np. w przypadku tzw. więźniów niebezpiecznych lub odbywających długoterminowe kary pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu zamkniętego). Wątpliwości Rzecznika budzą jednak sytuacje, w których skazani odbywający karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu otwartego lub półotwartego, nierzadko korzystający w przeszłości z różnych wolnościowych przywilejów (przepustki, praca poza jednostką penitencjarną), otrzymują zezwolenie na opuszczenie zakładu karnego, pod konwojem funkcjonariusza Służby Więziennej. Zdarzają się też sytuacje, w których osoby pozbawione wolności z bliskim okresem do końca kary, nieskazane za poważne przestępstwa, korzystają z przepustek losowych, ale w warunkach wzmożonej ochrony (odzież więzienna, kajdanki zespolone, asysta uzbrojonych i umundurowanych funkcjonariuszy Służby Więziennej). Nierzadko osadzeni rezygnowali ze skorzystania z przepustki dowiedziawszy się o warunkach, w jakich będą z niej korzystać. W ocenie Rzecznika zasadne byłoby rozważenie złagodzenia stosowanych reżimów ochronnych. Wymaga podkreślenia, że osoby skazane na karę pozbawienia wolności nie zostały pozbawione godności przyrodzonej każdej istocie ludzkiej, a kara musi być realizowana zgodnie z wymogami humanitaryzmu. Rzecznik zwrócił się⁷⁴⁷ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Dyrektor poinformował⁷⁴⁸, że obowiązujące przepisy określają, że decyzja o udzieleniu tzw. przepustki losowej pozostaje wyłącznie w gestii dyrektora jednostki penitencjarnej. Decyzję o sposobie udzielenia zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego dyrektor podejmuje w oparciu o analizę czynników zawartych w prognozie kryminologiczno-społecznej. W przypadkach budzących uzasadnione przypuszczenie, że skazany w trakcie

⁷⁴⁷ II.517.620.2015 z 19 marca 2015 r.

⁷⁴⁸ Pismo z 7 kwietnia 2015 r.

pobytu poza terenem zakładu karnego nie będzie przestrzegał porządku prawnego, istnieją obawy co do powrotu do zakładu karnego i wobec którego określono negatywną prognozę kryminologiczno-społeczną, dyrektor udziela przedmiotowego zezwolenia pod konwojem funkcjonariusza Służby Więziennej. W swoich działaniach funkcjonariusze zobowiązani są do stosowania środków ochrony. Realizując czynności konwojowe funkcjonariusze Służby Więziennej kierują się zasadami praworządności, humanitaryzmu i poszanowania godności osób pozbawionych wolności.

Zdaniem Rzecznika, w decyzji dyrektora o udzieleniu przepustki losowej powinien być określony pełen zakres i sposób realizacji konwoju, tak aby już w momencie otrzymania decyzji osadzeni byli świadomi wszystkich konsekwencji wiążących się z realizacją przepustki. Rzecznik otrzymywał skargi osadzonych dotyczące odmowy udzielenia przepustki losowej z uwagi na szczególnie ważne dla skazanego wydarzenia rodzinne takie jak chrzciny, pierwsza komunია dziecka, ślub lub narodziny dziecka. Zdaniem niektórych dyrektorów jednostek penitencjarnych nie jest to okoliczność stanowiąca przesłankę do udzielenia tzw. przepustki losowej. Rzecznik zwrócił się⁷⁴⁹ ponownie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zajęcie stanowiska w sprawie warunków i sposobów udzielenia przepustek losowych oraz rozważenie potrzeby ponownego zapoznania dyrektorów jednostek penitencjarnych ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości dotyczącym właściwej interpretacji pojęcia „wypadki szczególnie ważne dla skazanego” określonego w przepisie Kodeksu karnego wykonawczego.

W ocenie Dyrektora trudno zgodzić się⁷⁵⁰ ze stwierdzeniem że w decyzji o udzieleniu przepustki losowej powinien być określony pełen zakres i sposób realizacji konwoju. Wszyscy funkcjonariusze biorący udział w realizacji konwoju są zobligowani do nieudzielania osobom postronnym informacji na temat sposobu jego przebiegu. Są to standardowe procedury bezpieczeństwa i ich naruszenie mogłoby spowodować zagrożenie dla funkcjonariuszy realizujących konwój. Decyzja o rodzaju zastosowanych środków ochrony nie może być interpretowana jako szykanowanie osadzonego. Jej celem jest wyłącznie zapewnienie bezpieczeństwa

⁷⁴⁹ Pismo z 17 lipca 2015 r.

⁷⁵⁰ Pismo z 17 sierpnia 2015 r.

konwojowania. W każdym przypadku uwzględniane są indywidualne cechy osadzonego oraz poziom jego demoralizacji, które mogą stanowić zagrożenie dla prawidłowej realizacji udzielonego zezwolenia.

9. Przestrzeganie praw osób z niepełnosprawnościami w jednostkach penitencjarnych

Przyjęta przez Sejm RP w 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, a także ratyfikowana przez Polskę w 2012 r. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązują do umożliwienia osobom niepełnosprawnym niezależnego życia i pełnego udziału we wszystkich jego sferach. Oba dokumenty mają zastosowanie również w odniesieniu do osób pozbawionych wolności oraz środowiska stworzonego w miejscu ich osadzenia. Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji, działający na wniosek Rzecznika, dokonują wizytacji prewencyjnych zakładów karnych i aresztów śledczych, przyglądając się sytuacji osadzonych będących osobami z niepełnosprawnością. W wyniku dokonanych ustaleń stwierdzono, że w jednostkach penitencjarnych nie przyjęto żadnej procedury kontroli osobistej osób z niepełnosprawnością, uwzględniającej stopień i rodzaj niepełnosprawności. Problem dotyczy zwłaszcza osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, korzystających z protez i innych urządzeń. W obecnej sytuacji może dojść do naruszenia godności osób kontrolowanych, zarówno osób osadzonych, jak i odwiedzających. Centralny Zarząd Służby Więziennej powinien opracować ogólne zasady procedury przyjęte przy przeprowadzaniu kontroli osobistej osadzonych z niepełnosprawnością, obowiązujące we wszystkich jednostkach penitencjarnych. W części wizytowanych jednostek nie przyjęto żadnych zasad ewakuacji osób z niepełnosprawnością albo są one opisane w sposób szczątkowy w instrukcjach bezpieczeństwa. Zdaniem Rzecznika podstawowe zasady w tym zakresie powinny być spójne dla wszystkich zakładów karnych i aresztów śledczych, uszczegółowione przez wydziały ochrony poszczególnych jednostek penitencjarnych. Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę na fakt, iż żaden pojazd Służby Więziennej w wizytowanych jednostkach nie został dostosowany do przewozu osób z niepełnosprawnością poruszających się na wózkach inwalidzkich. Rzecznik

zwrócił się⁷⁵¹ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o odniesienie się do przedstawionych kwestii.

Dyrektor potwierdził⁷⁵² brak specjalnych procedur dotyczących kontroli osobistej osób z niepełnosprawnością, jednak w każdym przypadku, gdy zachodzi konieczność dokonania kontroli osobistej takiego osadzonego, funkcjonariusze realizujący te czynności uwzględniają stopień i rodzaj dysfunkcji oraz zachowują zasady indywidualizmu i humanitarnego traktowania. Ponadto zawsze podczas tego typu kontroli są stosowane ściśle zalecenia lekarskie. Czynności konwojowe w Służbie Więziennej realizowane są przez odpowiednio przygotowane grupy konwojowe. W środkach transportu przeznaczonych do przewozów osadzonych kupowanych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej do 2012 r., miejsca do siedzenia dla osób konwojowanych nie były wyposażone w pasy bezpieczeństwa. Centralny Zarząd Służby Więziennej zakupił w 2013 r. środki transportu do przewozu osadzonych, które zostały wyposażone w pasy bezpieczeństwa. Kolejne środki transportu używane do celów specjalnych, nabywane w 2015 r., pomimo braku takiego obowiązku zostaną wyposażone w pasy bezpieczeństwa przeznaczone dla osób konwojowanych. Praktyka ta będzie kontynuowana w latach następnych. W kwestii dotyczącej procedur związanych z ewakuacją osadzonych, w tym osób z niepełnosprawnością, w odpowiedzi poinformowano, że instrukcje bezpieczeństwa pożarowego sporządzane przez kierowników poszczególnych jednostek, regulujące powyższe zagadnienie, uwzględniają zapisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów. Instrukcje odnoszą się do wszystkich osób znajdujących się w ewakuowanych budynkach, w tym również do osób z niepełnosprawnością.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁷⁵³ dokumentacja ta jest uzgadniana z właściwymi komendantami Państwowej Straży Pożarnej i po uzyskaniu ich

⁷⁵¹ KMP.571.1.2015 z 21 maja 2015 r.

⁷⁵² Pismo z 18 czerwca 2015 r.

⁷⁵³ Rozporządzenie z 7 czerwca 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 109, poz. 719).

akceptacji traktowana jest jako zgodna z obowiązującym w tym zakresie stanem prawnym. Wątpliwości Rzecznika budzi uznanie, że organizacja ewakuacji osób z niepełnosprawnością przebiega w identyczny sposób jak osadzonych pełnosprawnych. Większość jednostek penitencjarnych nie ma udogodnień pozwalających na samodzielne przemieszczanie się osób z niepełnosprawnością ruchową, zwłaszcza między kondygnacjami, czy sygnalizacji alarmowych dla osób niesłyszących i ścieżek fakturowych dla osób niewidzących. Rzecznik zwrócił się⁷⁵⁴ do Komendanta Głównego Straży Pożarnej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Komendant wyraził⁷⁵⁵ stanowisko, że możliwe jest uwzględnienie w instrukcjach bezpieczeństwa pożarowego postulatów Rzecznika, o ile nie stoją one w sprzeczności z zasadniczą funkcją przedmiotowych budynków. Ponieważ sytuacja taka nie ma miejsca Rzecznik zwrócił się⁷⁵⁶ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o ponowne rozważenie przedstawionej sprawy.

Dyrektor poinformował⁷⁵⁷, że analiza zdarzeń pożarowych zaistniałych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej w ostatnich dziesięciu latach pokazuje, że w trakcie tych zdarzeń nikt nie odniósł obrażeń. W jego ocenie, nie celowym jest doprecyzowanie wewnętrznych procedur poszczególnych jednostek celem poprawy bezpieczeństwa osadzonych niepełnosprawnych. Dyrektor informuje, że w jego ocenie zmiana obecnie obowiązującej, sprawdzonej praktyki sporządzania dokumentacji dotyczącej zasad ewakuacji osadzonych poprzez tworzenie dodatkowych procedur i dokumentacji odnoszącej się do osób niepełnosprawnych pozostanie bez istotnego wpływu na dotychczasowy poziom działań prowadzonych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.

10. Przestrzeganie praw osób osadzonych z niepełnosprawnościami

Rzecznik wielokrotnie w swoich wystąpieniach podnosił kwestie dotyczące przestrzegania praw osób z niepełnosprawnością fizyczną. Wyniki

⁷⁵⁴ KMP.571.1.2015 z 28 lipca 2015 r.

⁷⁵⁵ Pismo z 20 sierpnia 2015 r.

⁷⁵⁶ KMP.571.1.2015 z 26 października 2015 r.

⁷⁵⁷ Pismo z 16 listopada 2015 r.

postępowań wyjaśniających prowadzonych w Biurze RPO potwierdziły, że wskazany problem pozostaje w dalszym ciągu aktualny. Wiele cel dla osób niepełnosprawnych nadal nie jest przystosowanych do potrzeb tej grupy osadzonych. Barięą dla korzystania z przysługujących im praw, takich jak prawo do widzeń, spacerów, czy ciepłych kąpiei, pozostaje także infrastruktura jednostek penitencjarnych. Służba Więzienna nie czyni zaś wystarczających wysiłków, aby ten stan rzeczy zmienić. Nie został rozwiązany również problem zapewnienia osobom ze znaczną niepełnosprawnością, pozbawionym wolności, całodobowej opieki i pomocy przy wykonywaniu podstawowych czynności życiowych. Rozwiązanie tej kwestii wiąże się z wieloma trudnościami, jednak zapewnienie całodobowej opieki przez personel medyczny osobom o bardzo dużym stopniu niepełnosprawności wydaje się w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka obowiązkiem jednostki penitencjarnej. W wystąpieniu do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Rzecznik postulował⁷⁵⁸, aby w razie wątpliwości dotyczących możliwości dalszego przebywania osadzonego w danej jednostce czy w ogóle w warunkach izolacji penitencjarnej, Służba Więzienna zwracała się do sędziego penitencjarnego sprawującego nadzór nad legalnością i prawidłowością wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania.

W odpowiedzi, Dyrektor poinformował⁷⁵⁹, że przy budowie nowych pawilonów penitencjarnych, zgodnie z § 6 ust. 3 Wytycznych Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych⁷⁶⁰, każdorazowo uwzględnia się miejsca zakwaterowania dla osób niepełnosprawnych. W czasie modernizacji jednostek penitencjarnych i funkcjonujących w nich podmiotów leczniczych podejmowane są w miarę możliwości finansowych działania zmierzające do ich dostosowania dla potrzeb osób niepełnosprawnych. Obecnie na terenie 57 jednostek penitencjarnych funkcjonuje 100 cel przystosowanych dla osób poruszających się na wózku inwalidzkim, dysponujących 307 miejscami zakwaterowania (stan na

⁷⁵⁸ IX.517.411.2015 z 7 grudnia 2015 r.

⁷⁵⁹ Pismo z dnia 5 stycznia 2016 r.

⁷⁶⁰ Wytyczne Nr 3/2011 z dnia 4 października 2011 r.

wrzesień 2015 r.).

11. Postępowanie z korespondencją osób pozbawionych wolności, nadawaną jako przesyłka polecona

Po zbadaniu indywidualnej skargi osadzonego, Rzecznik zasygnalizował w wystąpieniu problem należytego zabezpieczenia prawa osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych do prowadzenia korespondencji prywatnej, przekazywanej jako przesyłka polecona. Zgodnie z przepisami prawa pocztowego przesyłka polecona jest przesyłką rejestrowaną, za której dostarczenie Poczta Polska ponosi pełną odpowiedzialność. Obowiązujące przepisy nie określają sposobu postępowania z korespondencją prywatną osadzonych, nadawaną jako przesyłka polecona i każda jednostka penitencyjna wypracowuje w tym zakresie własną praktykę. W opinii Rzecznika istnieje potrzeba generalnego uregulowania tej kwestii. Wydaje się, że właściwym byłoby, aby postępowanie z tą korespondencją, nadawaną jako przesyłki polecane, następowało według tych samych zasad, jakie przewidują przepisy w odniesieniu do wysyłanej przesyłką poleconą korespondencji urzędowej. Rzecznik zwrócił się⁷⁶¹ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Dyrektor przedstawił⁷⁶² stanowisko Centralnego Zarządu Służby Więziennej, zgodnie z którym obecnie przyjęta praktyka całkowicie zabezpiecza interesy osadzonych w zakresie postępowania z ich prywatną korespondencją poleconą podlegającą wysłaniu za pośrednictwem administracji jednostki penitencjarnej, natomiast jednostkowa nieprawidłowość opisana w skardze do Rzecznika nie powinna stanowić podstawy do zmiany rozwiązań, które funkcjonują właściwie i nie są obciążone nadmierną biurokracją.

⁷⁶¹ II.517.47.2014/IX.517.1490.2015 z 17 czerwca 2015 r.

⁷⁶² Pismo z 7 lipca 2015 r.

12. Zmiana przepisów Kodeksu karnego wykonawczego dotyczących paczek żywnościowych dla osadzonych

Do Rzecznika wpływały wnioski osób pozbawionych wolności dotyczące zmiany przepisu Kodeksu karnego wykonawczego wprowadzającego zasadę, iż znajdujące się w paczce artykuły żywnościowe lub artykuły tytoniowe mogą być kupowane wyłącznie za pośrednictwem zakładu karnego. Skazany otrzyma paczkę po złożeniu zamówienia na piśmie oraz po pokryciu kosztów przygotowania paczki. Zamówienie może być też złożone przez osobę najbliższą. Treść znowelizowanego przepisu jest bardzo ogólna, nieprecyzyjna i może powodować liczne trudności związane z jego interpretacją. Skarżący twierdzili także, że przepis ten może spowodować sytuację, w której podmioty prowadzące w jednostkach penitencjarnych kantyny staną się monopolistami, zaś sami osadzeni oraz ich bliscy będą zmuszeni do robienia zakupów po zawyżonych cenach. Ponadto określony w znowelizowanym przepisie limit wagi artykułów żywnościowych, które można posiadać w celi (6 kg), jest zbyt niski z uwagi na fakt, iż takimi artykułami są również napoje. Rzecznik, rozumiejąc wagę argumentów przemawiających za wprowadzeniem zmian w omawianych przepisach, zwrócił jednak uwagę, że nie mogą one prowadzić do naruszenia praw osób pozbawionych wolności wynikających z innych przepisów Kodeksu karnego wykonawczego czy też ograniczać ich konstytucyjnego prawa do życia rodzinnego. Co więcej, istnieje obawa, że znowelizowane przepisy mogą być w praktyce różnie interpretowane i stosowane. Rzecznik zwrócił się⁷⁶³ do Ministra Sprawiedliwości i Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej wyjaśnił⁷⁶⁴, że obowiązująca od 1 lipca 2015 r. zmiana przepisów oznacza w praktyce, że przygotowaniem paczek żywnościowych zajmują się podmioty gospodarcze prowadzące punkty sprzedaży na terenie jednostek penitencjarnych. W związku z powyższym, aby zapobiec negatywnym zjawiskom wynikającym z wprowadzonego dla osadzonych i ich najbliższych ograniczenia w zakresie

⁷⁶³ II.517.1336.2015/IX.517.1159.2015 z 18 czerwca 2015 r.

⁷⁶⁴ Pismo z 9 lipca 2015 r.

miejsca dokonywania zakupów, podjęto działania mające na celu zabezpieczenie interesów osób przebywających w jednostkach penitencjarnych. Obecnie punkty sprzedaży na terenie jednostek penitencjarnych prowadzą zarówno przywieszienne zakłady pracy, jak również zewnętrzne podmioty gospodarcze. Umowy, które regulują zasady funkcjonowania punktów sprzedaży na terenie jednostek penitencjarnych zobowiązują operatorów tych punktów do odpowiedniego kształtowania cen oferowanych produktów, które nie mogą być wyższe niż średnie ceny detaliczne stosowane przez sklepy spożywcze zlokalizowane w pobliżu jednostki.

Minister Sprawiedliwości poinformował⁷⁶⁵, że celem zmian wprowadzonych w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego dotyczących otrzymywania paczek przez skazanych było wyeliminowanie sytuacji zatrzymywania i odsyłania paczek do nadawców na ich koszt z uwagi na niedozwoloną lub budzącą uzasadnione podejrzenia zawartość oraz przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z przekazywaniem ukrytych w paczkach przedmiotów zabronionych na teren zakładu karnego. Obecnie skazany ma pewność, że otrzyma wszystkie zamówione produkty w jak najkrótszym czasie. W celu właściwej realizacji znowelizowanych przepisów Kodeksu karnego wykonawczego Dyrektor Generalny Służby Więziennej wydał zarządzenie w sprawie określenia dopuszczalnej ilości i wymiarów rzeczy, w tym żywności, znajdujących się w posiadaniu skazanego w zakładzie karnym oraz sposobu postępowania z przedmiotami i żywnością, których wymiary lub ilość naruszają obowiązujący porządek lub utrudniają konwojowanie.

Do Rzecznika w dalszym ciągu wpływało wiele wniosków od osób pozbawionych wolności, które krytycznie oceniły zmiany wprowadzone z dniem 1 lipca 2015 r. w zakresie paczek żywnościowych. Najwięcej kontrowersji budziła przyjęta w Kodeksie karnym wykonawczym zasada, że paczkę żywnościową może zamówić skazany albo osoba dla niego najbliższa. Zdaniem autorów wniosków, wprowadzenie takiego ograniczenia nosi cechy dyskryminacji, jest nieuzasadnione i powoduje, że z prawa do otrzymania

⁷⁶⁵ Pismo z 11 sierpnia 2015 r.

paczki żywnościowej nie mogą skorzystać osadzeni, którzy nie mają osób najbliższych lub z osobami takimi od wielu lat nie utrzymują kontaktów. Rzecznik podzielił to stanowisko i zwrócił się⁷⁶⁶ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany kwestionowanego przepisu k.k.w., poprzez przyjęcie w nim, że paczkę dla skazanego może zamówić każda osoba, z którą skazany utrzymuje kontakt w formie korespondencji, wideł i rozmów telefonicznych.

Rzecznik ponownie wystąpił⁷⁶⁷ także do Dyrektora Generalnego SW podkreślając, że najwięcej uwag, jakie są przedstawiane Rzecznikowi, dotyczy wysokich cen artykułów spożywczych sprzedawanych przez podmioty przyjmujące zamówienia na paczki. Wnioskodawcy wskazują też na zróżnicowaną praktykę realizacji paczek w jednostkach penitencjarnych. Podają że w części z nich paczki przygotowuje ten sam podmiot gospodarczy, który prowadzi kantinę i wówczas zasadą jest, że te same produkty można kupić na wypiszę oraz otrzymać w paczce. W innych zaś jednostkach kantyna i punkt realizacji paczek prowadzone są przez różne podmioty – wówczas osadzeni żalą się na wyższe ceny produktów sprzedawanych w ramach paczek i także wskazują, że zamawia się je wyłącznie z wykazu dostarczonego przez jednostkę penitencjarną. Rzecznik podniósł, że warto rozważyć celowość przekazania realizacji paczek żywnościowych wyłącznie przywieziennym zakładom pracy. Wydaje się, że z uwagi na to, iż podmioty te nadzorowane są przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, byłaby wówczas większa możliwość wpływania na ich działalność m.in. przez ustalenie limitu marży naliczanej do cen sprzedawanych artykułów.

W odpowiedzi Dyrektor wskazał⁷⁶⁸, że troską administracji jednostek penitencjarnych pozostaje urozmaicenie asortymentu towarów w taki sposób, aby był on adresowany do osadzonych oraz ich rodzin o zróżnicowanym statusie materialnym, jak również zagwarantowanie możliwie najniższej ceny oferowanych towarów. Ceny produktów oferowanych w kantinach muszą być równocześnie skalkulowane w taki sposób, aby przy określonym poziomie sprzedaży zapewniały pokrycie ponoszonych kosztów. Mimo

⁷⁶⁶ II.517.1336.2015/IX.517.1159.2015 z 16 października 2015 r.

⁷⁶⁷ Pismo z 16 października 2015 r.

⁷⁶⁸ Pismo z 18 listopada 2015 r.

obiektywnie istniejących ograniczeń dyrektorzy jednostek penitencjarnych zobowiązują operatorów punktów sprzedaży do zapewnienia poziomu cen, jak oferowane w podobnych sklepach, znajdujących się w pobliżu jednostki penitencjarnej. Propozycja Rzecznika, aby realizację paczek żywnościowych dla osadzonych przekazać wyłącznie przywiędziennym zakładom pracy sprzyja realizacji statutowych zadań zarówno Służby Więziennej jak i przywiędziennych zakładów pracy.

13. Odpłatne zatrudnianie skazanych

Rzecznik otrzymywał wnioski skazanych, niejednokrotnie posiadających zobowiązania alimentacyjne, w których wskazywali na brak możliwości wykonywania odpłatnej pracy w czasie pobytu w zakładzie karnym. Zgodnie z danymi statystycznymi opublikowanymi na stronie internetowej Służby Więziennej liczba skazanych i ukaranych zatrudnionych odpłatnie zdecydowanie zmniejszyła się po wejściu w życie wyroku⁷⁶⁹ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. Zdaniem Rzecznika obecna sytuacja jest konsekwencją zmiany przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, zgodnie z którymi wynagrodzenie przysługujące skazanemu zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy ustala się w sposób zapewniający osiągnięcie kwoty co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, przy przepracowaniu pełnego miesięcznego wymiaru czasu pracy lub wykonaniu pełnej miesięcznej normy pracy. W wypadku przepracowania niepełnej miesięcznej normy czasu pracy lub niewykonania pełnej miesięcznej normy pracy wynagrodzenie wypłaca się proporcjonalnie do ilości czasu pracy lub wykonanej normy pracy. W razie zatrudnienia skazanego w niepełnym wymiarze czasu pracy najniższe wynagrodzenie ustala się w kwocie proporcjonalnej do liczby godzin zatrudnienia, biorąc za podstawę kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę. Powołana regulacja spowodowała problemy w pozyskaniu dla skazanych podmiotów zainteresowanych ich zatrudnieniem. Wprowadzenie dodatkowych instrumentów zachęcających poszczególne podmioty do zatrudnienia skazanych nie przyniosło

⁷⁶⁹ Sygn. akt P 20/09.

oczekiwanego rezultatu. Wydaje się, że ustawodawca, wykonując obowiązek dostosowania systemu prawa do treści wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, mógł rozważyć również inne rozwiązania prawne niż przyjęcie, że skazany nie może otrzymać niższego wynagrodzenia za pracę niż minimalne wynagrodzenie, przy jednoczesnej zgodności przepisów z Konstytucją i orzeczeniem Trybunału. Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁰ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej, mającej na celu doprowadzenie do zwiększenia poziomu odpłatnego zatrudniania skazanych.

Minister potwierdził⁷⁷¹, że w związku z nowelizacją przepisów Kodeksu karnego wykonawczego zmniejszyła się liczba podmiotów zewnętrznych zainteresowanych kontynuacją zatrudniania skazanych. Służba Więzienna podjęła działania mające powstrzymać spadek liczby miejsc pracy dla osadzonych m.in. poprzez promocję zatrudnienia skazanych oraz wprowadzenie możliwości skorzystania przez przedsiębiorców z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźiennych Zakładów Pracy, co ograniczałoby skutki wzrostu kosztów pracy. Stworzenie dla przedsiębiorców systemu zachęt i udogodnień nie spowodowało dotychczas znacznego wzrostu poziomu odpłatnego zatrudnienia skazanych. Działania te mają charakter długofalowy i ich ewentualną skuteczność będzie można zweryfikować dopiero po upływie dłuższego okresu. Ponadto w ocenie Ministra celowym byłoby powołanie międzyresortowego zespołu z udziałem nie tylko przedstawicieli resortu sprawiedliwości i Służby Więziennej, ale również Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Gospodarki dla wypracowania planu działań mających na celu zwiększenie aktywizacji zawodowej osób skazanych.

Ponieważ problematyka zatrudnienia osób pozbawionych wolności pozostaje w dalszym ciągu w zainteresowaniu Rzecznika, wystąpił⁷⁷² On ponownie do Ministra Sprawiedliwości i nawiązując do uprzednio otrzymanej odpowiedzi zwrócił się z pytaniem czy zamiar powołania zespołu międzyresortowego został zrealizowany, a jeśli tak, jaki jest stan

⁷⁷⁰ II.517.1812.2014/IX.517.1335.2015 z 10 lipca 2015 r.

⁷⁷¹ Pismo z 20 sierpnia 2015 r.

⁷⁷² Pismo z 4 stycznia 2016 r.

zaawansowania prowadzonych prac. Jeśli natomiast nie doszło dotychczas do stworzenia zespołu roboczego, to czy planowane jest podjęcie innego rodzaju działań ukierunkowanych na poszukiwanie metod zwiększenia odpłatnego zatrudnienia więźniów. Ponadto, ponieważ w mediach pojawiły się informacje o planowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości rozszerzeniu możliwości kierowania skazanych do pracy nieodpłatnej, świadczonej na rzecz samorządów, Rzecznik poprosił o udzielenie informacji, czy istotnie w resorcie sprawiedliwości opracowywana jest koncepcja zmian w tym zakresie, a jeśli tak, jaki charakter, praktyczny czy legislacyjny, będą miały te zmiany oraz kiedy planowane jest ich wprowadzenie.

Minister Sprawiedliwości poinformował⁷⁷³, iż w resorcie sprawiedliwości prowadzone są prace legislacyjne mające na celu doprowadzenie do wzrostu poziomu zatrudnienia odpłatnego i nieodpłatnego. Nie wskazał jednak żadnych konkretów.

14. Zapewnienie właściwych warunków utrzymania higieny osobistej w jednostkach penitencjarnych

Rzecznik dostrzega poprawę warunków sanitarno-higienicznych osób pozbawionych wolności i docenia zaangażowanie Służby Więziennej w zapewnienie osadzonym odpowiednich standardów. Niemniej jednak są jeszcze jednostki penitencjarne, w których problem braku poszanowania praw do prywatności nie został całkowicie rozwiązany. W ocenie Rzecznika w celach, w których umywalka znajduje się poza wydzieloną pełną, trwałą zabudową kąpielnią sanitarną i jest ona jedynym tego typu urządzeniem w pomieszczeniu, osadzeni nie mają zapewnionych warunków intymności podczas wykonywania czynności związanych z utrzymaniem higieny osobistej. Przepis rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności zawiera sformułowanie „niezbędne urządzenia sanitarne”. Powszechnie uznaje się, że do niezbędnych urządzeń sanitarnych należy również umywalka, zatem i ona powinna być usytuowana w sposób zapewniający niekrępujące jej użytkowanie. W ocenie Rzecznika nie można

⁷⁷³ Pismo z 22 stycznia 2016 r.

zgodzić się z poglądem prezentowanym przez kierowników jednostek penitencjarnych i dyrektorów okręgowych Służby Więziennej, że wystarczające jest zapewnienie prawa do intymności w czasie korzystania przez osadzonych z ciepłej kąpieli. Codzienne czynności związane z utrzymaniem czystości ciała, realizowane w celi mieszkalnej, również powinny odbywać się w warunkach zapewniających każdemu osadzonemu minimum intymności. Trudno zaś przyjąć, że brak umywalki w kącie sanitarnym, a umiejscowienie jej w celi mieszkalnej, spełnia te wymogi. Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁴ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o rozważenie podjęcia działań w celu zapewnienia wszystkim osadzonym właściwych warunków utrzymania higieny osobistej.

W odpowiedzi Dyrektor wyjaśnił⁷⁷⁵, że umywalka umieszczona zarówno w węźle sanitarnym, jak i poza nim, co dopuszcza przepis wytycznych Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 4 października 2011 r. w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych, przeznaczona jest do realizacji czynności higienicznych, które nie wymagają zachowania intymności. Czynności związane z utrzymaniem higieny intymnych części ciała osadzony może dokonywać podczas korzystania z przysługującej kąpieli, które w większości jednostek odbywają się w łazniach zbiorowych, co w sposób oczywisty wyklucza intymność oraz w zabudowanym kącie sanitarnym, z użyciem miski, która zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie warunków bytowych osób pozbawionych wolności w zakładach karnych i aresztach śledczych znajduje się na wyposażeniu celi mieszkalnej. Dyrektor Generalny Służby Więziennej dodał w odpowiedzi, że przedstawione stanowisko nie kwestionuje zasadności podejmowanych przez Służbę Więzienną działań zmierzających do zapewnienia osadzonym wyższych standardów służących utrzymaniu higieny osobistej.

⁷⁷⁴ II.517.6121.2014 z 17 lipca 2015 r.

⁷⁷⁵ Pismo z 3 sierpnia 2015 r.

15. Udostępnienie osobom pozbawionym wolności obowiązujących przepisów Kodeksu karnego wykonawczego

Do Rzecznika wpływały liczne wnioski osób pozbawionych wolności, w których podnosili brak możliwości zapoznania się z nowymi regulacjami Kodeksu karnego wykonawczego. W sytuacji znacznych zmian przepisów, osoby pozbawione wolności mają nadzieję na skrócenie odbywanych kar lub złagodzenie reżimu więziennego. Uzyskiwane z różnych źródeł informacje, niejednokrotnie nieodpowiadające rzeczywistemu brzmieniu wprowadzonych unormowań, mogą powodować zwiększenie oczekiwań nieadekwatnych do istoty nowelizacji i wywołać niepożądane reakcje ze strony osób osadzonych. Zgodnie z unormowaniami zawartymi w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania, na prośbę skazanego (tymczasowo aresztowanego) udostępnia się mu Kodeks karny wykonawczy oraz wydane na jego podstawie akty wykonawcze. Dlatego wydaje się celowym zakupienie przez wszystkie jednostki penitencjarne ujednoliconych tekstów kodeksów uwzględniających stan prawny obowiązujący od dnia 1 lipca 2015 r., w ilości umożliwiającej udostępnienie osadzonym. Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁶ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o poinformowanie o podjętej decyzji.

Dyrektor wyjaśnił⁷⁷⁷, że jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego w dniu 1 lipca 2015 r., Służba Więzienna przeprowadziła szeroką akcję informacyjną. Za pośrednictwem wszystkich dostępnych w jednostkach penitencjarnych środków, jak studia telewizji więziennej, radiowęzły, tablice ogłoszeń oraz bieżące wyjaśnianie wątpliwości osadzonych w trakcie rozmów indywidualnych, regularnie były i nadal są rozpowszechniane komunikaty i informacje dotyczące zmian w obowiązujących przepisach. W każdej jednostce penitencjarnej osadzeni mają dostęp do stanowisk komputerowych z Systemem Informacji Prawnej Lex Polonica, w pełnym zakresie abonamentu wykupionego przez Służbę

⁷⁷⁶ II.517.2325.2015 z 28 lipca 2015 r.

⁷⁷⁷ Pismo z 27 sierpnia 2015 r.

Więzienną. Ponadto Centralny Zarząd Służby Więziennej planuje dokonanie zakupu 4 tysięcy egzemplarzy ujednoliconego tekstu Kodeksu karnego wykonawczego, które po przeprowadzeniu wymaganej procedury zostaną rozdysponowane do jednostek penitencjarnych.

16. Prawa wyborcze osadzonych

W skargach kierowanych do Rzecznika osoby pozbawione wolności wskazywały na poważne trudności w udziale w wyborach (samorządowych, prezydenckich), a także w referendum ogólnokrajowym. Zgodnie z konstytucyjną zasadą powszechności wyborów państwo ma obowiązek umożliwienia udziału w głosowaniu wszystkim uprawnionym. W ocenie Rzecznika, fakt przebywania w zakładzie karnym, czy areszcie śledczym, nie może powodować ograniczeń w korzystaniu z czynnego prawa wyborczego przez osoby posiadające pełnię praw publicznych. Rzecznik podjął postępowanie wyjaśniające w każdej ze zgłoszonych spraw i stwierdził, że przyczyną występowania barier w dostępie osób osadzonych do wyborów i referendum jest przede wszystkim niedostosowany system prawa wyborczego, w tym m.in. procedury związane z funkcjonowaniem rejestrów i spisów wyborców, a także z oddawaniem głosu. Istotną kwestią jest także brak właściwej informacji dla osadzonych o ich prawach wyborczych i kwestiach organizacyjnych związanych z głosowaniem. Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁸ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie podjęcia przez funkcjonariuszy Służby Więziennej rozbudowanych działań informacyjnych związanych z prawami wyborczymi osadzonych i kwestiami procedur oddawania głosu.

W odpowiedzi Dyrektor przedstawił⁷⁷⁹ działania podejmowane przez Służbę Więzienną w celu umożliwienia wzięcia udziału w głosowaniu osobom pozbawionym wolności, posiadającym czynne prawo wyborcze. Administracje jednostek penitencjarnych są zobowiązane do zapoznania osadzonych z przepisami dotyczącymi wyborów. Osoby pozbawione wolności przebywające w jednostkach penitencjarnych, mogą zapoznać się z

⁷⁷⁸ VII.602.58.2015 z 20 października 2015 r.

⁷⁷⁹ Pismo z 23 października 2015 r.

przebiegiem kampanii wyborczej za pośrednictwem audycji radiowęzła, radia i telewizji oraz prasy. Dyrektorzy aresztów śledczych i zakładów karnych zapewniają obsługę oraz organizacyjno-techniczne warunki głosowania i pracy obwodowych komisji wyborczych.

17. Utrudnienia w kontaktach telefonicznych skazanych z osobami bliskimi

Osoby pozbawione wolności skarżyły się we wnioskach kierowanych do Rzecznika, że w jednostkach penitencjarnych, w których zrezygnowano z samoinkasujących aparatów telefonicznych na rzecz nowego, prywatnego operatora, osadzeni mają trudności w utrzymywaniu więzi z bliskimi. Karty telefoniczne nowego operatora można kupić w kantynie więziennej lub w niektórych punktach usługowych w pobliżu jednostek penitencjarnych. Jest to zatem oferta skierowana do osób odwiedzających. Pozostali mogą nabyć kartę przez Internet, jednak muszą ponosić dodatkowe opłaty za przesyłkę. Zdaniem wnioskodawców usługi nowego operatora są znacznie droższe od oferty innych operatorów i nie pozwalają na korzystanie z kart operatorów oferujących rabaty. Z wyjątkiem okresu promocji, operator nie realizuje połączeń na koszt rozmówcy, co narusza przepisy Kodeksu karnego wykonawczego. Wyłączona jest też możliwość korzystania z infolinii. Nowe aparaty telefoniczne, zdaniem skarżących, często ulegają awariom, co powoduje całkowity brak kontaktu telefonicznego z najbliższymi. Ponadto karty oferowane przez nowego operatora ważne są tylko przez pewien okres czasu, nawet jeśli są na nich środki finansowe. Inni operatorzy nie wprowadzają tego typu ograniczeń. Usługi nowego operatora świadczone są w coraz większej liczbie jednostek penitencjarnych, dlatego Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁰ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Dyrektor poinformował⁷⁸¹, że Służba Więzienna nie ponosi odpowiedzialności za strategię działania, priorytety i politykę taryfową firm telekomunikacyjnych udostępniających swoje usługi na terenie jednostek penitencjarnych. Fakt, iż dotychczasowy operator zrezygnował z

⁷⁸⁰ II.517.2918.2014/IX.517.945.2015 z 21 października 2015 r.

⁷⁸¹ Pismo z 23 listopada 2015 r.

utrzymywania aparatów samoinkasujących na terenie jednostek penitencjarnych wynika wyłącznie z decyzji operatora, a nie z uwarunkowań narzucanych przez Służbę Więzienną. Usługę utrzymania aparatów samoinkasujących w jednostkach penitencjarnych świadczą firmy telekomunikacyjne wyłonione według kryteriów takich jak czas reakcji na zgłoszenie o usterkach i czas serwisowania urządzeń, jakość i cena świadczonych usług. Nowe przepisy nakładają na Służbę Więzienną obowiązek zagwarantowania dostępu do usług telekomunikacyjnych także tymczasowo aresztowanym. Konieczne będzie przyjęcie optymalnych, systemowych rozwiązań w celu realizacji tego obowiązku. W drodze przetargu zostanie wyłoniony operator usług telekomunikacyjnych świadczonych na rzecz osadzonych.

W związku z treścią otrzymanej odpowiedzi, Rzecznik skierował⁷⁸² ponownie wystąpienie do Dyrektora Generalnego SW podkreślając, że obowiązkiem Służby Więziennej jest zapewnienie skazanym realizacji przysługujących im uprawnień. Tymczasem, zdaniem Rzecznika, do realizacji usług telekomunikacyjnych został dopuszczony podmiot, który z góry nie zamierza tych praw respektować, o czym świadczy nie dopuszczenie do wybierania przez skazanych numerów zaczynających się od 0800. Stąd Rzecznik ponownie poprosił Dyrektora Generalnego SW o zaangażowanie się w ustalenie z operatorem telekomunikacyjnym zakresu i zasad świadczenia usług na terenie jednostek penitencjarnych.

18. System dozoru elektronicznego

Z dniem 1 lipca 2015 r. nastąpiła zmiana przepisów dotyczących Systemu Dozoru Elektronicznego, który przestał być systemem odbywania kary pozbawienia wolności, a stanowi jeden z rodzajów kary ograniczenia wolności. Wątpliwości Rzecznika budzi przede wszystkim zakres stosowania Systemu Dozoru Elektronicznego (SDE) jako kary ograniczenia wolności. Okazuje się, że przeprowadzona nowelizacja przepisów doprowadziła do drastycznego spadku stosowania dozoru elektronicznego. Niski wskaźnik stosowania Systemu Dozoru Elektronicznego pokazał, że pomimo upływu

⁷⁸² Pismo z 20 stycznia 2016 r.

kilku miesięcy, w linii orzeczniczej sądów nie utrzymała się praktyka orzekania kary ograniczenia wolności z zastosowaniem SDE. Ponadto istnieją znaczne rozbieżności w wymierzaniu kary ograniczenia wolności w poszczególnych okręgach. Przyczyną tego stanu rzeczy może być zrezygnowanie z możliwości odbywania krótkoterminowej kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w Systemie Dozoru Elektronicznego. Rezygnacja przez ustawodawcę z korzyści, jakie dawało stosowanie SDE skazanym, ale też wymiarowi sprawiedliwości, rodzi poważne wątpliwości co do racjonalności przyjętych zmian. Zdaniem Rzecznika należałoby rozważyć możliwość umieszczenia dozoru elektronicznego w katalogu kar samoistnych, tak aby nie był on jedną z form kary ograniczenia wolności. Należałoby jednocześnie zachować dotychczasowe rozwiązania dotyczące dozoru mobilnego i zbliżeniowego oraz powrócić do koncepcji zamiany krótkoterminowych kar pozbawienia wolności na karę odbywaną w warunkach Systemu Dozoru Elektronicznego. Rzecznik zwrócił się⁷⁸³ do Ministra Sprawiedliwości o doprowadzenie do znowelizowania przepisów Kodeksu karnego oraz Kodeksu karnego wykonawczego z uwzględnieniem postulatów przedstawionych w wystąpieniu.

Minister podzielił⁷⁸⁴ w pełni opinię Rzecznika, czego wyrazem jest przygotowany przez Ministerstwo projekt nowelizacji obowiązujących przepisów w tym kierunku aby system dozoru elektronicznego był ponownie formą wykonywania kary pozbawienia wolności. Projekt ma charakter pilny.

19. Korzystanie przez osoby pozbawione wolności z odzieży odpowiedniej do pory roku

Do Rzecznika wpływały skargi od osób pozbawionych wolności dotyczące nierespektowania prawa do korzystania z odzieży odpowiedniej do pory roku. Ze skarg wynikało, że niezależnie od pory roku i panującej temperatury, osadzeni wychodząc z celi mieszkalnej musieli założyć długie spodnie, a w niektórych jednostkach penitencjarnych również bluzę z długim rękawem. Jako uzasadnienie wprowadzonych zasad przepisy porządku

⁷⁸³ IX.071.2.2015 z 24 listopada 2015 r.

⁷⁸⁴ Pismo z 11 stycznia 2016 r.

wewnętrznego wskazywały względy bezpieczeństwa i dyscypliny. Tymczasem zgodnie z przepisami Kodeksu karnego wykonawczego skazany korzysta z odzieży odpowiedniej do pory roku. Również rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych stanowi, że osadzonym wydaje się odzież i bieliznę odpowiednią do pory roku, a w załączonych tabelach zawarto sformułowanie, że spodenki i koszulka gimnastyczna są wydawane w okresie letnim, a także w okresie przejściowym w zależności od warunków atmosferycznych. Nakaz korzystania przez skazanych z odzieży nieodpowiedniej do pory roku stanowi naruszenie ich praw określonych w przepisach k.k.w., a także zasad wykonywania kary pozbawienia wolności w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności ludzkiej. Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁵ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie stosownych działań w celu wyeliminowania z porządków wewnętrznych zakładów karnych i aresztów śledczych uregulowań naruszających przepisy Kodeksu karnego wykonawczego.

Dyrektor nie podzielił⁷⁸⁶ stanowiska przedstawionego w wystąpieniu Rzecznika, a zwłaszcza zastrzeżeń dotyczących unormowań zawartych w porządkach wewnętrznych jednostek penitencjarnych. Całkowita dowolność w kwestii korzystania z odzieży przez osadzonych może doprowadzić do sytuacji konfliktowych. Dlatego ważne jest, aby wdrażać skazanych do przestrzegania obowiązujących norm, w szczególności dotyczących dobierania stroju stosownego do sytuacji i okoliczności.

20. Reguły Nelsona Mandeli dotyczące standardów traktowania więźniów

W dniu 7 października 2015 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję Standardy ONZ Minimum Traktowania Więźniów (Reguły Nelsona Mandeli). Przyjęty dokument jest zaktualizowaną wersją Wzorcowych Reguł ONZ Traktowania Więźniów z 1955 r. Nowa wersja reguł ma na celu m.in. wzmocnienie ochrony praw osadzonych do opieki zdrowotnej. Zwrócono także uwagę na problem odosobnienia, kontroli osobistych więźniów,

⁷⁸⁵ IX.517.497.2015 z 27 listopada 2015 r.

⁷⁸⁶ Pismo z 22 grudnia 2015 r.

prowadzenia postępowania wyjaśniającego w przypadku śmierci osadzonego, stosowanie środków dyscyplinarnych, profesjonalizm zatrudnionej w więzieniu kadry, czy prowadzenie kontroli przez niezależne podmioty. Zasadniczym celem, jak podkreślono po przyjęciu Reguł Nelsona Mandeli, jest poprawienie sytuacji więźniów na świecie. Dokument ten nie ma charakteru wiążącego dla Polski, ale powinien być brany pod uwagę przy stanowieniu prawa krajowego, a także w praktyce postępowania z więźniami. Polska powinna dążyć do upowszechnienia treści tego dokumentu w jednostkach penitencjarnych na terenie kraju. Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁷ do Ministra Sprawiedliwości o udostępnienie polskiej wersji Reguł Nelsona Mandeli na stronie internetowej Ministerstwa i Służby Więziennej oraz polecenie rozpowszechnienia wiedzy na temat ich treści wśród wszystkich funkcjonariuszy Służby Więziennej, w celu wdrożenia Reguł w praktyce. Zasadnym wydaje się także przeanalizowanie przepisów Kodeksu karnego wykonawczego pod kątem ewentualnej konieczności implementacji treści Reguł do obecnie obowiązującej regulacji.

Minister podzielił⁷⁸⁸ opinię o znaczeniu Reguł minimalnych Narodów Zjednoczonych postępowania z osadzonymi (Reguł Nelsona Mandeli). Obecnie prowadzona jest szczegółowa analiza zgodności polskiego prawa z Regułami. Po uzgodnieniu polskiej wersji językowej Reguł, zostaną one opublikowane na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości i Służby Więziennej.

21. Ochrona zdrowia osób pozbawionych wolności

Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o uzupełnienie przepisów rozporządzenia w sprawie wykazu zakładów leczniczych, w tym psychiatrycznych, przeznaczonych do wykonywania tymczasowego aresztowania oraz warunków zabezpieczenia tych zakładów⁷⁹⁰, tak aby wykaz zakładów leczniczych przeznaczonych do wykonywania tymczasowego aresztowania zawierał, obok więziennych

⁷⁸⁷ IX.071.3.2015 z 2 grudnia 2015 r.

⁷⁸⁸ Pismo z 28 grudnia 2015 r.

⁷⁸⁹ IX.517.411.2015 z 7 grudnia 2015 r.

⁷⁹⁰ Rozporządzenie z 16 czerwca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 918).

zakładów leczniczych, również zakłady lecznicze znajdujące się poza strukturą więziennictwa, spełniające warunki określone w rozporządzeniu. Brak w wykazie „wolnościowych” podmiotów leczniczych może oznaczać, że tymczasowe aresztowanie osoby, której stan zdrowia wymaga umieszczenia w zakładzie leczniczym, będzie wykonywane wyłącznie w placówkach więziennych, które często nie dysponują odpowiednimi świadczeniami medycznymi. Może wówczas dojść do naruszenia fundamentalnych praw konstytucyjnych takich jak prawo do ochrony zdrowia i życia, prawo do wolności od niehumanitarnego bądź poniżającego traktowania lub karania oraz prawo dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Pozostawienie więźnia bez odpowiedniej opieki medycznej, czy uniemożliwienie skorzystania z pomocy lekarskiej stanowi również traktowanie sprzeczne z postanowieniami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zakłady lecznicze przeznaczone do wykonywania tymczasowego aresztowania, znajdujące się poza systemem więziennictwa, powinny spełniać warunki uniemożliwiające ucieczkę oraz niekontrolowany kontakt z osobami trzecimi, a jednocześnie zapewniać dostęp do tymczasowo aresztowanego przez organy prowadzące postępowanie karne. Co do zasady więc nie może to być każdy „wolnościowy” podmiot leczniczy. Zdarzają się oczywiście sytuacje, gdy ze względu na chorobę oskarżonego wymagana jest natychmiastowa hospitalizacja, a nie jest możliwe odstąpienie od tymczasowego aresztowania. Leczenie oskarżonego w otwartym zakładzie leczniczym, pod nadzorem funkcjonariuszy Służby Więziennej przewidują w takich przypadkach przepisy zarówno Kodeksu postępowania karnego, jak i wspomnianego rozporządzenia.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁹¹ Rzecznika, że obowiązujące uregulowania gwarantują poszanowanie konstytucyjnych praw osób tymczasowo aresztowanych w zakresie ochrony zdrowia. W praktyce skierowanie tymczasowo aresztowanego na leczenie dotyczy najczęściej placówki o charakterze zamkniętym, z uwagi na konieczność realizacji celów tymczasowego aresztowania. Prawodawca przewidział jednak możliwość

⁷⁹¹ Pismo z 31 grudnia 2015 r.

wykonywania tymczasowego aresztowania w tzw. wolnościowych podmiotach leczniczych. W zależności od potrzeby i stanu zdrowia osoby tymczasowo aresztowanej, może to być każdy podmiot leczniczy. Wyszczególnienie takich podmiotów w wykazie mogłoby ograniczać możliwość korzystania przez osoby pozbawione wolności z usług specjalistycznych podmiotów leczniczych w sytuacjach nagłych zagrożenia życia i zdrowia, bądź oznaczałoby umieszczenie w wykazie wszystkich podmiotów leczniczych, świadczących takie usługi zgodnie z ustawą o działalności leczniczej. Ponadto, zgodnie z obowiązującymi przepisami w sytuacji, gdy pozbawienie oskarżonego wolności spowodowałoby dla jego życia lub zdrowia poważne niebezpieczeństwo, należy odstąpić od stosowania tymczasowego aresztowania.

22. Funkcjonowanie w jednostkach penitencjarnych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną

Rzecznik wielokrotnie sygnalizował organom więziennictwa problemy dotyczące funkcjonowania w jednostkach penitencjarnych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, apelując o podjęcie działań na rzecz podniesienia standardów opieki nad nimi i poszanowania ich praw. Ta grupa osadzonych stanowi niemałą część populacji więziennej. W związku z tym, Rzecznik po raz kolejny zwrócił się⁷⁹² do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o informację o stanie realizacji wprowadzenia kompleksowego systemu wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną.

W odpowiedzi Dyrektor zapewnił⁷⁹³, że Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej prowadzi wielowymiarowe szkolenia, także w kontekście postępowania z osadzonymi upośledzonymi umysłowo. W szerokim nurcie działań na rzecz osób niepełnosprawnych Służba Więzienna włączyła nową, pilotażową inicjatywę szkoleniową dla funkcjonariuszy m.in. odpowiedzialnych za tworzenie, opiniowanie i realizację projektów architektonicznych, pod kątem modernizacji i dostosowania zakładów

⁷⁹² II.517.566.2014, pismo z 28 lipca 2015 r.

⁷⁹³ Pismo z 2 września 2015 r.

karnych i aresztów śledczych do potrzeb osadzonych z niepełnosprawnością. Szkolenie to ma na celu podnieść wiedzę i umiejętności praktyczne funkcjonariuszy w zakresie analizy problemów niepełnosprawnych, postępowania z mitami i stereotypami w tym obszarze, a jednocześnie wnieść elementy *savoir - vivre* oraz umiejętności dobrej komunikacji w codziennej pracy z osadzonymi.

Pracownicy Biura RPO przeprowadzili wizytację w czterech ośrodkach diagnostycznych. Wizytujący spotkali się ze wszystkimi pacjentami tych ośrodków oraz wysłuchali informacji i uwag pracowników. W wizytowanych ośrodkach diagnostycznych w wielu celach mieszkalnych panują bardzo złe warunki bytowe. Atutem wizytowanych ośrodków jest natomiast personel, o wysokim poziomie kompetencji zawodowych i zaangażowania w realizację powierzonych mu obowiązków. Wobec braku wystarczającej liczby specjalistów w ośrodkach diagnostycznych i długiego okresu oczekiwania na przeprowadzenie docelowych badań psychologicznych i psychiatrycznych, wydaje się, że system kierowania pacjentów do ośrodków diagnostycznych wymaga zracjonalizowania. W ocenie Rzecznika potrzebne są również szkolenia dla funkcjonariuszy z zakresu wczesnej diagnostyki osadzonego i sposobu postępowania z osobami z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę na brak systemowych rozwiązań dotyczących postępowania w przypadku wątpliwości, czy osadzony, z uwagi na stopień niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej powinien przebywać w warunkach izolacji penitencjarnej. Prawo karne nie może zastępować polityki socjalnej państwa, a gdy w więzieniach przebywają osoby chore psychicznie czy upośledzone intelektualnie w stopniu znacznym, tak właśnie się dzieje. Obowiązkiem Służby Więziennej jest informowanie sądów o pobycie w więzieniu osoby, której choroba psychiczna lub stopień rozwoju psycho-fizycznego nie pozwala na osiągnięcie celów kary określonych w Kodeksie karnym wykonawczym. Taka sytuacja powinna być zasygnalizowana również sędziemu penitencjarnemu, który sprawuje nadzór nad legalnością i prawidłowością wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania.

Rzecznik zwrócił się⁷⁹⁴ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

23. Niezapewnienie osobom pozbawionym wolności warunków właściwych do utrzymania należytej higieny osobistej

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁷⁹⁵ Rzecznika w sprawie warunków korzystania przez tymczasowo aresztowanych i skazanych mężczyzn z ciepłej kąpieli. Trybunał nie podzielił stanowiska RPO i uznał⁷⁹⁶, że zaskarżone przepisy są zgodne z Kodeksem karnym wykonawczym i Konstytucją.

B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

1. Przestrzeganie praw nieletnich

Podczas wizytacji schronisk dla nieletnich oraz zakładów poprawczych przeprowadzanych przez przedstawicieli Rzecznika z Zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji, dostrzeżono kilka istotnych z punktu widzenia ochrony praw nieletnich zagadnień wymagających interwencji ustawodawcy. Problemy te były przedstawiane Ministrowi Sprawiedliwości przez Rzecznika w wystąpieniach dotyczących stosowania monitoringu wizyjnego w placówkach dla nieletnich, kontroli osobistej nieletnich, pobytu nieletnich matek w ośrodkach resocjalizacyjnych, przeprowadzania wobec wychowanków placówek dla nieletnich testów na obecność w organizmie alkoholu, środków odurzających i substancji psychoaktywnych. Kolejną kwestią poruszoną przez Rzecznika była także procedura przedłużania pobytu nieletnich w schronisku dla nieletnich w kontekście orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Grabowski przeciwko Polsce. Minister Sprawiedliwości zapewnił, że zagadnienia te zostaną uwzględnione podczas prac nad nowelizacją przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, jednak proces legislacyjny nie zakończył się. Rzecznik podkreślił konieczność pilnego uregulowania wymienionych kwestii w procedowanym

⁷⁹⁴ IX.517.2.2015 z 21 grudnia 2015 r.

⁷⁹⁵ Informacja RPO za 2014 r., str.243.

⁷⁹⁶ Wyrok TK z 31 marca 2015 r., sygn. akt U 6/14.

projekcie, co pozwoli na zachowanie konstytucyjnego standardu ograniczenia praw i wolności wyłącznie w przepisach rangi ustawowej, i zwrócił się⁷⁹⁷ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie na jakim etapie jest proces legislacyjny w zakresie opisanych zmian.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

2. Prawo nieletnich umieszczonych w policyjnych izbach dziecka do korzystania z pomocy adwokata

Obowiązujące przepisy nie gwarantują obligatoryjnego dostępu do adwokata osobom nieletnim umieszczonym w policyjnych izbach dziecka, co stanowi naruszenie ich prawa do obrony. Zgodnie z zapisami ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich⁷⁹⁸ można zatrzymać, a następnie umieścić w policyjnej izbie dziecka nieletniego, co do którego istnieje uzasadnione podejrzenie, że popełnił czyn karalny, jest to konieczne ze względu na okoliczności sprawy i zachodzi uzasadniona obawa ukrycia się nieletniego, zatarcia śladów popełnionego czynu albo gdy nie można ustalić jego tożsamości. Zatrzymanego nieletniego informuje się o przyczynach zatrzymania, przysługujących mu prawach, a także – na jego żądanie – umożliwia się nawiązanie kontaktu z rodzicem, opiekunem lub adwokatem. Regulamin Pobytu w Policyjnej Izbie Dziecka, będący załącznikiem do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych⁷⁹⁹, przewiduje możliwość odwiedzin rodziców, obrońcy lub opiekuna, ale tylko za zgodą sądu, kierownika izby lub policjanta prowadzącego sprawę. W ocenie Rzecznika konieczna jest zmiana przepisów Regulaminu w sposób gwarantujący nieletniemu umieszczonemu w policyjnej izbie dziecka niezwłoczną pomoc adwokata. Postulat ten wydaje się istotny również z powodu ustaleń Komitetu Praw Dziecka ONZ, który wskazał na przypadki dokonywania czynności procesowych z udziałem dzieci, składania przez nie oświadczeń i podpisywania dokumentów, bez obecności prawnika lub innej zaufanej osoby towarzyszącej, mimo wymogów określonych w ustawie o postępowaniu w

⁷⁹⁷ KMP.573.42.2014 z 10 grudnia 2015 r.

⁷⁹⁸ Ustawa z 26 października 1989 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 382 z późn. zm.).

⁷⁹⁹ Rozporządzenie z 4 czerwca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz.638, z późn. zm.).

sprawach nieletnich. Rzecznik wystąpił⁸⁰⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie działań w celu zmiany kwestionowanych przepisów.

Minister podzielił⁸⁰¹ argumenty Rzecznika wskazane w wystąpieniu. Zauważył również, że przepis prawa warunkujący możliwość odwiedzin obrońcy od uzyskania zgody sądu, kierownika izby lub policjanta prowadzącego sprawę, nie ma uzasadnienia w kontekście przysługujących nieletniemu gwarancji procesowych w zakresie prawa do obrony. W jego ocenie zasadne jest utrzymanie rozwiązań zapewniających zachowanie niezbędnego porządku organizacyjnego w policyjnych izbach dziecka, a z drugiej strony istnieje potrzeba wprowadzenia regulacji zapobiegających formułowaniu przez obrońców żądań kontaktu z nieletnim w porach kolidujących z obowiązującym w izbie harmonogramem dnia (a więc np. w porze nocnej, w porze posiłków, etc.), czy też podczas nieobecności nieletniego w izbie z różnych przyczyn (np. z powodu stawiennictwa przez organem procesowym). Minister wskazał, że resort spraw wewnętrznych i administracji deklaruje zainicjowanie działań na rzecz zmiany przepisu Regulaminu.

3. Przedłużanie pobytu pełnoletniego wychowanka w placówce wychowawczej do zakończenia roku szkolnego

Do Rzecznika zwracali się pracownicy młodzieżowych ośrodków wychowawczych podnosząc, że często sąd przedłuża pobyt pełnoletniego wychowanka w ośrodku do czasu ukończenia roku szkolnego, bez jego zgody. Rzecznik we wcześniejszym⁸⁰² wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości postulował zmianę przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich⁸⁰³, aby dostosować je do standardów konstytucyjnych. Z udzielonej odpowiedzi wynikało, że problematyka ta zostanie uwzględniona w toku dalszych prac legislacyjnych. Mimo upływu ponad dwóch lat, nie doszło do zapowiadanej nowelizacji. Rzecznik zwrócił się⁸⁰⁴ do Ministra

⁸⁰⁰ KMP.573.20.2015 z 30 listopada 2015 r.

⁸⁰¹ Pismo z 8 stycznia 2016 r.

⁸⁰² Informacja RPO za 2012 r., str. 211–212.

⁸⁰³ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 382, z późn. zm.).

⁸⁰⁴ II.517.514.2015/IX.517.1743.2015 z 10 lutego 2015 r.

Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie i poinformowanie, czy toczą się prace nad nowelizacją ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, a jeśli nie, to rozważenie zainicjowania takich prac.

Minister wyjaśnił⁸⁰⁵, że przedstawiona przez Rzecznika problematyka konieczności dostosowania regulacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich do regulacji zawartej w Konstytucji była przedmiotem analizy resortu sprawiedliwości i została objęta, wpisaniem do Wykazu Prac Rady Ministrów, projektem założeń ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i innych ustaw. Zmiana polegać będzie na wprowadzeniu obowiązku uzyskania zgody pełnoletniego nieletniego umieszczonego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym na przedłużenie okresu pobytu do czasu zakończenia roku szkolnego. Bez zgody nieletniego sąd rodzinny nie będzie mógł orzec o przedłużeniu pobytu nieletniego w tej placówce. Projektuje się również zawarcie regulacji przewidującej prawo do wyrażenia zgody na kontynuowanie nauki po ukończeniu 18. roku życia przez nieletnich umieszczonych w innych placówkach, o których mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich.

4. Sytuacja przebywających w placówkach resocjalizacyjnych nieletnich będących w ciąży oraz nieletnich matek i ich dzieci

Rzecznik skierował w 2014 roku wystąpienie⁸⁰⁶ do Ministra Sprawiedliwości, do wiadomości Ministra Edukacji Narodowej, w sprawie braku właściwych regulacji prawnych dotyczących sytuacji przebywających w placówkach resocjalizacyjnych nieletnich będących w ciąży oraz nieletnich matek i ich dzieci po urodzeniu. W wystąpieniu wskazano, iż obecna sytuacja nieletnich w ciąży i matek po urodzeniu dziecka narusza konstytucyjny porządek prawny. Placówki resocjalizacyjne powinny dysponować domami lub oddziałami, a nawet pokojami dla matki i dziecka, w których nieletnie mogłyby przebywać wraz ze swoimi dziećmi w odpowiednich warunkach. Uregulowania prawnego wymaga zatem stworzenie właściwych warunków organizacyjnych w placówkach resocjalizacyjnych do pomocy w opiece dla

⁸⁰⁵ Pismo z 27 lutego 2015 r.

⁸⁰⁶ Informacja RPO za 2014 r., str. 258–259.

nieletniej matki i jej dziecka. Rzecznik zwrócił się⁸⁰⁷ do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, która zapewni odpowiednie warunki i opiekę nieletnich w ciąży oraz nieletnich matek i ich dzieci po urodzeniu, w placówkach resocjalizacyjnych.

Wobec braku odpowiedzi ze strony Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej, Rzecznik ponowił prośbę⁸⁰⁸ o odniesienie się do sygnalizowanego wystąpienia. Do dnia zakończenia VIII kadencji Senatu RP nie wpłynęła odpowiedź. Wobec dyskontynuacji prac parlamentu nie należy oczekiwać, iż wpłynie odpowiedź w tej sprawie. Sytuacja nieletnich w sygnalizowanym zakresie będzie pozostawać w zainteresowaniu Rzecznika do czasu przygotowania odpowiednich regulacji prawnych.

5. Badania na obecność alkoholu, substancji odurzających lub psychotropowych w organizmie nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich

Zadaniem personelu zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich jest m.in. zapobieganie i przeciwdziałanie nabywaniu i spożywaniu przez wychowanków napojów alkoholowych oraz środków odurzających i psychotropowych. W tym celu w części placówek wychowawcy lub pielęgniarki przeprowadzają badania na obecność alkoholu, substancji odurzających lub psychotropowych w organizmie nieletnich. W wystąpieniu Rzecznik wskazał, że żadne badanie nie powinno być wykonywane bez wyraźnego uprawnienia ustawowego dla osób je wykonujących. Przepisy wykonawcze powinny z kolei określać sposób dokumentowania testów i możliwość zweryfikowania ich wyników, aby zapewnić prawną gwarancję ochrony interesów nieletniego. Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich⁸⁰⁹ daje możliwość wyłącznie kuratorowi sądowemu sprawującemu nadzór nad nieletnim zobowiązania go do poddania się badaniu w celu ustalenia w organizmie obecności alkoholu lub środków odurzających. Rzecznik zwrócił się⁸¹⁰ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy

⁸⁰⁷ KMP.573.52.2014 z 11 marca 2015 r.

⁸⁰⁸ Pismo z 31 sierpnia 2015 r.

⁸⁰⁹ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 382, z późn. zm.).

⁸¹⁰ KMP.573.42.2014 z 30 marca 2015 r.

ustawodawczej mającej na celu ustawowe wskazanie podmiotów upoważnionych do przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających i psychotropowych w organizmie nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, jak również określenie w aktach wykonawczych warunków i sposobu przeprowadzania tych badań, sposobu ich dokumentowania i weryfikacji.

W odpowiedzi poinformowano⁸¹¹ Rzecznika, że Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz niektórych innych ustaw. Celem tej regulacji jest m.in. zapewnienie konstytucyjności rozwiązań w zakresie praw i obowiązków nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. W założeniach projektu przewidziano wprowadzenie nowych zapisów uzupełniających obowiązki nieletniego przebywającego w zakładzie lub schronisku o poddaniu się w uzasadnionych przypadkach badaniom na obecność w organizmie alkoholu lub innego środka użytego w celu wprowadzenia się w stan odurzenia. Ponadto w części dotyczącej zasad zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w zakładzie poprawczym i schronisku dla nieletnich znajdują się przepisy dotyczące przeprowadzania tych badań przez pracownika pedagogicznego lub medycznego.

6. Realizacja prawa dzieci pozbawionych wolności do składania skarg

Ustalenia przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji dokonujących wizytacji prewencyjnych wywołują wątpliwości co do istnienia efektywnego mechanizmu składania skarg przez dzieci przebywające w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, policyjnych izbach dziecka i młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, a także w domach pomocy społecznej. Komitet Praw Dziecka ONZ w zaleceniach wydanych w związku ze sprawozdaniem okresowym Polski z realizacji Konwencji o prawach dziecka, rekomenduje dokonanie przeglądu istniejących mechanizmów skargowych i upewnienie się, że wszystkie dzieci pozbawione wolności mają dostęp do bezpiecznego i przyjaznego dziecku mechanizmu

⁸¹¹ Pismo z 21 kwietnia 2015 r.

składania skarg związanych z pozbawieniem wolności, warunkami przetrzymywania i leczenia. Powszechną praktyką w miejscach pozbawienia wolności dzieci jest udostępnianie danych teleadresowych różnych instytucji o organizacji, do których dzieci mogą się zwrócić samodzielnie. Niejednokrotnie dane te wywieszane są na tablicach informacyjnych dopiero po interwencji przedstawicieli KMP. Wątpliwe jest skorzystanie z tych informacji przez dzieci z głębszą niepełnosprawnością intelektualną bądź przez dzieci nie mające dostępu do telefonu lub możliwości korespondowania bez kontroli personelu placówki. Obecne procedury nie zapewniają też żadnej ochrony przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami wniesienia skargi czy też ochrony przed dalszym krzywdzeniem przez sprawcę. Rzecznik zwrócił się⁸¹² do Rzecznika Praw Dziecka o podjęcie współpracy w celu wypracowania standardów dotyczących składania skarg przez dzieci pozbawione wolności.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

C. Pobyt w miejscach zatrzymań

1. Przepisy regulujące dokonywanie kontroli osobistych przez Żandarmerię Wojskową

Podczas wizytacji prewencyjnych dokonywanych przez przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji w izbach zatrzymań Żandarmerii Wojskowej ujawniony został problem braku ustawowego umocowania uprawnień obsługi izb zatrzymań Żandarmerii Wojskowej w zakresie kontroli osobistych osób umieszczanych w izbach zatrzymań. Kontrole osobiste tych osób wykonywane są wyłącznie na podstawie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie izb zatrzymań⁸¹³. Budzi to poważne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnie wyznaczonych granic ingerencji w sferę wolności jednostki. Czynność taka ingeruje w konstytucyjne prawo do nietykalności i wolności osobistej, którego ograniczenie lub pozbawienie może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Podobnie tak głęboka ingerencja w prawo do

⁸¹² KMP.573.42.2014 z 10 grudnia 2015 r.

⁸¹³ Rozporządzenie z 10 września 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1358).

prywatności, jako ograniczająca prawa i wolności obywatela, może być ustanowiona tylko w ustawie i w określonych sytuacjach. Rzecznik podkreślił w wystąpieniu, że kwestię kontroli osobistej należałoby w sposób precyzyjny i kompletny uregulować na poziomie ustawy. Przepisy ustawowe powinny zawierać definicję zakresu pojęcia kontrola osobista czy też przeszukanie osoby, określając granice ingerencji organów władzy publicznej w integralność osoby ludzkiej. Powinny również przewidywać adekwatne środki zaskarżenia czynności podejmowanych przez uprawnione do ich wykonywania osoby, w zakresie sposobu prowadzenia czynności, jak również ich legalności i zasadności. Rzecznik zwrócił się⁸¹⁴ do Ministra Obrony Narodowej o rozważenie podjęcia prac nad zmianą przepisów w sposób, który zapewni ochronę konstytucyjnych praw i wolności.

Minister poinformował⁸¹⁵, że problematyką kontroli osobistej wykonywanej przez różne podmioty pod kątem spełnienia wymogów konstytucyjnej ochrony prawa do nietykalności osobistej zajmuje się aktualnie Trybunał Konstytucyjny, na wniosek Rzecznika. Uzasadnione wydaje się więc wstrzymanie się z podejmowaniem prac nad zmianą przepisów do czasu wiążącego wypowiedzenia się Trybunału Konstytucyjnego w sprawie uregulowania zagadnień przeszukania osób, dokonywania kontroli osobistej oraz przeszukania pojazdów przez funkcjonariuszy publicznych. Pozwoli to na ukształtowanie przepisów w sposób określony przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Kontrola osobista w policyjnych izbach dziecka oraz w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia

Przedstawiciele Zespołu Krajowy Mechanizm Prewencji przeprowadzają prewencyjne wizytacje m.in. policyjnych izb dziecka oraz pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia w jednostkach organizacyjnych Policji. Podczas wizytacji okazało się, że powszechną praktyką w tego typu jednostkach jest rozbieranie zatrzymanych do naga i poddanie ich sprawdzeniu. Z wyjaśnień

⁸¹⁴ KMP.570.40.2014 z 4 marca 2015 r.

⁸¹⁵ Pismo z 30 marca 2015 r.

funkcjonariuszy wynika, że przeprowadzenie takiego sprawdzenia jest niezbędne ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa zatrzymanego oraz całej jednostki. Rzecznik we wcześniejszym⁸¹⁶ wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych sygnalizował, że zagadnienie określenia zakresu czynności szczegółowego sprawdzenia ma charakter systemowy. Zaznaczył pilną potrzebę uregulowania w ustawie kontroli osobistej osób umieszczanych w policyjnych izbach dziecka oraz w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia. Obecny sposób dokonywania sprawdzenia ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo do nietykalności i wolności osobistej, którego ograniczenie lub pozbawienie może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Policja powinna być uprawniona do wykonywania szczegółowych kontroli, w celu odebrania przedmiotów potencjalnie niebezpiecznych. Nie może się to jednak odbywać bez właściwej, z punktu widzenia standardu konstytucyjnego, podstawy prawnej. Minister podzielił wówczas stanowisko Rzecznika. Wskazał również, że omawiana materia została uwzględniona w treści projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji. Rzecznik ponownie zwrócił się⁸¹⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych o poinformowanie, na jakim etapie jest proces legislacyjny w zakresie opisywanych zmian.

Minister poinformował⁸¹⁸ Rzecznika, że w dalszym ciągu trwają prace nad projektem założeń projektu ustawy o Policji mające na celu m.in. uregulowanie na poziomie ustawy dokonywania kontroli osobistych. Z uwagi na kompleksowy charakter planowanych zmian w ustawie o Policji, prace nad założeniami prowadzone są przez Zespół do spraw opracowania projektu założeń projektu ustawy o Policji.

3. Przeszukania w pomieszczeniach Straży Granicznej przeznaczonych dla osób zatrzymanych

Podczas wizytacji prewencyjnych w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych Straży Granicznej, przedstawiciele Krajowego Mechanizmu

⁸¹⁶ Informacja RPO za 2014 r., str. 256.

⁸¹⁷ KMP.570.36.2014 z 10 lipca 2015 r.

⁸¹⁸ Pismo z 12 sierpnia 2015 r.

Prewencji badali zagadnienie przeszukań zatrzymanych. Osoba zatrzymana podlega szczegółowemu sprawdzeniu zgodnie z regulaminem stanowiącym załącznik do rozporządzenia⁸¹⁹ Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Przedstawiciele KMP zwracali uwagę, że zakres czynności realizowanych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, w tym możliwość rozebrania do naga osoby zatrzymanej, przybierająca formę kontroli osobistej, powoduje, że nie mogą one być podejmowane na podstawie aktu podustawowego. Tak głęboka ingerencja w prawo do prywatności może wynikać tylko z przepisów ustawy i może być ustanowiona tylko w określonych sytuacjach. Kwestia kontroli osobistych w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych nie została uregulowana w ustawie o Straży Granicznej, mimo iż zagadnienie to było sygnalizowane w raportach przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji. Rzecznik zwrócił się⁸²⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie działań legislacyjnych w przedstawionym zakresie.

Minister wyjaśnił⁸²¹, że czynność sprawdzenia osób zatrzymanych dokonywana przez funkcjonariuszy SG w celu odebrania przedmiotów, ma miejsce wyłącznie w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa, a także podkreślił, że zgodnie z ustawą o Straży Granicznej funkcjonariusze w toku wykonywania czynności służbowych mają obowiązek respektowania godności oraz przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Wskazał on również, że wobec cudzoziemca umieszczonego w pomieszczeniu Straży Granicznej, stosownie do przepisu art. 396 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach⁸²² zastosowanie znajdują przepisy rozdziału 2 zatytułowanego *Pobyt cudzoziemców w strzeżonym ośrodku lub w areszcie dla cudzoziemców* (art. 410-427 ustawy) w zakresie, w jakim dotyczą one pobytu w areszcie dla cudzoziemców. Według Ministra art. 412 ustawy o cudzoziemcach, zawarty w rozdziale 2 ustawy, znajduje zastosowanie także w odniesieniu do pomieszczeń SG dla osób zatrzymanych, stanowiąc w przypadku czynności sprawdzenia cudzoziemców umieszczonych w takich pomieszczeniach podstawę normatywną wyrażoną w ustawie.

⁸¹⁹ Rozporządzenie z 20 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2011 r., Nr. 143 poz. 843, z późn. zm.).

⁸²⁰ KMP.570.10.2015 z 24 września 2015 r.

⁸²¹ Pismo z 27 października 2015 r.

⁸²² Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1650, z późn. zm.)

W przedmiotowej sprawie prowadzona⁸²³ jest dalsza korespondencja z Ministrem.

4. Zasady funkcjonowania Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym

Zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób⁸²⁴, osoba umieszczona w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym ma prawo, za zgodą kierownika placówki, do kontaktu z innymi osobami za pośrednictwem telefonu, za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz do kontaktu osobistego z osobami ją odwiedzającymi. Ustawodawca nie przewidział zatem żadnych form nadzorowania widzeń ani innych ograniczeń z tym związanych. Wobec powyższego trudno zaakceptować brak określenia zasad funkcjonowania Ośrodka, w tym wprowadzenia ograniczeń praw osób w nim umieszczonych. W szczególności dotyczy to nadzorowania widzeń przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. Rzecznik zwrócił się⁸²⁵ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska odnośnie stosowanej w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym praktyki dozoru widzeń i rozważenie podjęcia działań zmierzających do jej zapobieżenia.

Minister poinformował⁸²⁶, że odwiedziny pacjentów w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym odbywają się w obecności oddelegowanych funkcjonariuszy Służby Więziennej z uwagi na fakt, że pomieszczenie przeznaczone do odwiedzin nie jest objęte systemem monitoringu. Minister zapewnił, że podejmowane są starania, aby ta forma odwiedzin była jak najmniej uciążliwa dla pacjentów, jednak nie można zapominać, że pacjenci przebywający w Ośrodku to osoby niebezpieczne, z wieloletnią przeszłością więzienną, przejawiające głębokie zaburzenia osobowości i poprzez to stwarzające bardzo wysokie prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego przeciwko zdrowiu, życiu lub wolności

⁸²³ KMP.570.10.2015 z 21 stycznia 2015 r.

⁸²⁴ Ustawa z 22 listopada 2013 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 24).

⁸²⁵ II.517.2681.2014/IX.517.77.2015 z 30 marca 2015 r. i 1 lipca 2015 r.

⁸²⁶ Pismo z 15 lipca 2015 r.

seksualnej innych osób.

Nadzór nad Krajowym Ośrodkiem Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym sprawuje Minister Zdrowia, jednak w związku z tym, że wnioskodawcą projektu ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób był Minister Sprawiedliwości, Rzecznik przedstawił w wystąpieniu uwagi dotyczące braków regulacji ustawowej. W trakcie procesu legislacyjnego nie zdecydowano się na uchwalenie przepisów regulujących prawa i obowiązki osób umieszczonych w Ośrodku lub przepisów stanowiących podstawę do jakichkolwiek ograniczeń. Brak takiej regulacji należałoby interpretować w ten sposób, że pensjonariusze korzystają z pełni praw konstytucyjnych. Mimo to, w toku badania skarg osób umieszczonych w Ośrodku okazało się, że regulamin wewnętrzny Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym ingeruje w konstytucyjne prawa jednostki. Rzecznik dwukrotnie sygnalizował, że nadzorowanie widzeń przez funkcjonariuszy Służby Więziennej nie ma żadnych podstaw prawnych. Niestety, stanowisko to nie spotkało się ze zrozumieniem. W ustawie wskazano jedynie prawo pensjonariusza, za zgodą kierownika Ośrodka, do kontaktu z innymi osobami za pośrednictwem telefonu lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a także prawo do kontaktu osobistego z osobami odwiedzającymi. Podano także ogólne przesłanki odmowy lub cofnięcia zgody na taki kontakt. W praktyce widzenia są nadzorowane przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i pracownika ochrony Ośrodka, mimo iż brak ku temu jakiegokolwiek podstawy. Regulamin Odwiedzin Pacjentów wyklucza kontakt osobisty pomiędzy osobami odwiedzającymi a osobą odwiedzaną, mimo że ustawa o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób mówi o prawie do kontaktu osobistego. Oprócz problematyki widzeń regulamin przewiduje szereg innych ograniczeń praw pensjonariuszy, np. mogą oni korzystać ze spaceru dopiero po tygodniu pobytu w Ośrodku. Pensjonariusze mają też ograniczoną możliwość dysponowania własnymi środkami pieniężnymi. Ponadto nie mogą wysyłać listów poleconych. Omawiana ustawa faktycznie pozwala na bezterminowe pozbawienie człowieka wolności. Nie można zatem sankcjonować

dowolności w postępowaniu z osobami przebywającymi w Ośrodku, które umieszczane są tam po odbyciu kary pozbawienia wolności w zakładzie karnym, a w praktyce spotykają się ze znacznie szerszymi ograniczeniami. Rzecznik zwrócił się⁸²⁷ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

5. Dostosowanie pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia w jednostkach organizacyjnych Policji do potrzeb osób z niepełnosprawnością

Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji w ramach prewencyjnych wizytacji przeprowadzanych m.in. w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia (PdOZ) w jednostkach organizacyjnych Policji badają stopień ich dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnością. W przeważającej większości komend pracownicy Biura RPO stwierdzili brak poszanowania przepisów Karty Praw Osób Niepełnosprawnych przyjętej przez Sejm RP, a także ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. W raportach powizytacyjnych wskazano na konieczność wyposażenia pomieszczeń w udogodnienia dla osób poruszających się na wózku lub z obniżoną sprawnością ruchową oraz zniwelowanie barier architektonicznych przy przeprowadzaniu prac remontowych, wymagających pozwolenia na budowę. Podczas spotkania reprezentantów Krajowego Mechanizmu Prewencji z przedstawicielami Komendy Głównej Policji ustalono, że zostaną wyznaczone pomieszczenia spełniające standardy dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnością, do których będą dowożone osoby wymagające szczególnych warunków pobytu. Stworzenie osobom mającym trudność w poruszaniu się odpowiednich warunków pobytu w pomieszczeniach powinno mieć charakter priorytetowy. Rzecznik zwrócił się⁸²⁸ do Komendanta Głównego Policji o określenie przewidywalnego terminu pełnego dostosowania pomieszczeń wskazanych przez Policję do potrzeb osób z niepełnosprawnością oraz wskazanie w obrębie wszystkich komend

⁸²⁷ II.517.2681.2014/IX.517.77.2015 z 30 lipca 2015 r.

⁸²⁸ KMP.570.1.2014 z 24 lipca 2015 r.

wojewódzkich pomieszczeń, które będą dostosowane do przebywania w nich osób niepełnosprawnych.

Komendant stwierdził⁸²⁹, że dostosowanie omawianych pomieszczeń musi być poprzedzone lub też prowadzone jednocześnie z dostosowaniem samych obiektów jednostek Policji, w których zlokalizowane są te pomieszczenia. Z tego względu spełnienie wymagań technicznych w tym zakresie jest procesem długotrwałym, a zwłaszcza wymagającym dużych nakładów finansowych. Komendant Główny Policji skierował pismo do Komendantów wojewódzkich oraz Komendanta Stołecznego Policji, w którym polecił podjęcie w miarę posiadanych możliwości, w tym finansowych, działań ukierunkowanych na sukcesywne dostosowywanie pomieszczeń, tak aby docelowo na terenie każdego garnizonu Policji funkcjonowało co najmniej jedno pomieszczenie dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, które będzie spełniało warunki techniczne pozwalające na umieszczenie w nim osób niepełnosprawnych ruchowo lub poruszających się na wózku inwalidzkim.

Rzecznik z zadowoleniem przyjął deklarację kontynuowania przez Policję dostosowywania pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Jednocześnie w kolejnym wystąpieniu zauważył, że nie wszystkie wskazane przez Policję pomieszczenia spełniają standardy dostępności dla osób z niepełnosprawnością. Odpowiednie rozwiązania powinny obejmować całą drogę od wejścia do komendy lub komisariatu, po pokoje dla osób zatrzymanych i sanitariaty. Należy odpowiednio dostosować i wyposażać pomieszczenia z myślą o osobach poruszających się na wózkach inwalidzkich, a także zapewnić bezpieczne poruszanie się osobom z dysfunkcją wzroku. Rzecznik zwrócił się⁸³⁰ do Komendanta Głównego Policji o przekazanie informacji na temat rozwiązań przyjętych w kwestii umieszczania osób z niepełnosprawnościami w województwach, w których dostosowanie PdOZ przewidziano na 2016-19 rok lub nie określono jego terminu.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

⁸²⁹ Pismo z 17 sierpnia 2015 r.

⁸³⁰ KMP.570.1.2014 z 17 grudnia 2015 r.

6. Opieka nad osobami nietrzeźwymi w policyjnych Pomieszczeniach dla Osób Zatrzymanych

Rzecznik skierował w 2013 roku wystąpienie⁸³¹ do Prezesa Rady Ministrów wskazując na problem systemowy polegający na przerzucaniu obowiązku opieki nad osobami nietrzeźwymi na Policję, podczas gdy policyjne Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych (PdOZ) nie są do tego przygotowane. W PdOZ nie zatrudniana się lekarza, który mógłby udzielić doraźnej profesjonalnej pomocy medycznej w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia osób trzeźwiejących. Z drugiej strony organy samorządu terytorialnego likwidują głównie ze względów finansowych izby wytrzeźwień.

Do Biura RPO wpłynęła odpowiedź⁸³² Ministra Zdrowia, który jest za utrzymaniem obecnego stanu prawnego oraz odpowiedź⁸³³ Ministra Spraw Wewnętrznych, który opowiada się za proponowaną przez Rzecznika zmianą art. 39 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁸³⁴, która zobligowałaby organy samorządu terytorialnego do tworzenia placówek nowoczesnego typu, które łączyłyby w sobie funkcje izby wytrzeźwień, ośrodka terapeutycznego i placówki pomagającej rodzinie.

Wobec przeciwstawnych opinii w tej mierze Rzecznik ponownie zwrócił się⁸³⁵ do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie jednoznacznego stanowiska w sprawie.

Minister Zdrowia wskazał⁸³⁶, że biorąc jednak pod uwagę zgłaszane przez różnych interesariuszy problemy w postępowaniu z osobami nietrzeźwymi, w tym także zagadnienie dotyczące doprowadzania przez Policję osób nietrzeźwych do szpitali psychiatrycznych, Minister Zdrowia zaprosił Ministra Spraw Wewnętrznych do omówienia i dalszego wypracowania wspólnych, satysfakcjonujących kierunków zmian w zakresie systemowego uregulowania opieki nad osobami nietrzeźwymi. Rzecznik nie

⁸³¹ Informacja RPO za 2013 r., str. 239

⁸³² Pismo z 31 stycznia 2014 r.

⁸³³ Pismo z 4 grudnia 2013 r.

⁸³⁴ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1286, z późn. zm.)

⁸³⁵ KMP.574.14.2014 z 8 stycznia 2015 r.

⁸³⁶ Pismo z 30 stycznia 2015 r.

został poinformowany o ustaleniach poczynionych między ww. Ministrami.

23. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Zawodowa służba wojskowa

1. Refundacja kosztów nauki żołnierzy zawodowych w uczelniach wojskowych

Do Rzecznika zwrócili się z prośbą o pomoc żołnierze zawodowi wytypowani na niestacjonarne studia pierwszego stopnia w uczelniach wojskowych. W opinii żołnierzy fakt wytypowania ich przez macierzyste jednostki wojskowe jest równoznaczny z przyjęciem przez te jednostki zobowiązania do ponoszenia kosztów studiów. Tymczasem wnioski o refundację złożone do dowódców jednostek zostały rozpatrzone odmownie. W uzasadnieniu wskazano na brak stosownych podstaw prawnych do zwrotu pieniędzy. Zgodnie z przepisami ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁸³⁷ żołnierz zawodowy może wystąpić do dowódcy jednostki wojskowej z wnioskiem o udzielenie pomocy w związku z pobieraniem nauki. Pomoc może być udzielona wyłącznie w przypadkach, gdy poziom i kierunek nauki są zbieżne z wymaganiami kwalifikacyjnymi na zajmowanym lub na planowanym do wyznaczenia stanowisku służbowym. Dowódca jednostki wojskowej ustala, czy żołnierz zawodowy spełnia ustawowe warunki do udzielenia pomocy w związku z pobieraniem przez niego nauki. W opinii Rzecznika decyzja odmawiająca udzielenia pomocy finansowej powinna być znana kandydatom zanim ponieśli koszty związane z rozpoczęciem studiów. Otrzymanie takiej informacji po podjęciu nauki postawiło w trudnej sytuacji żołnierzy oraz ich rodziny. Rzecznik zwrócił się⁸³⁸ do Ministra Obrony Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister wyjaśnił⁸³⁹, że sytuacja żołnierzy zawodowych, w szczególności korpusu szeregowych zawodowych, którzy podjęli niestacjonarne studia I stopnia, jest znana w resorcie obrony narodowej. Resort obrony narodowej doceniając wysiłek żołnierzy, którzy podejmują trud podnoszenia kwalifikacji bez wsparcia finansowego wojska, zainicjował wdrożenie rozwiązań prawnych, stanowiących realną pomoc tym żołnierzom.

⁸³⁷ Ustawa z 11 września 2003 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1414, z późn. zm.).

⁸³⁸ III.7042.16.2015 z 20 lipca 2015 r.

⁸³⁹ Pismo z 3 sierpnia 2015 r.

W ustawie z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw zawarto rozwiązania umożliwiające wsparcie m.in. podoficerów i szeregowych zawodowych, którzy podjęli niestacjonarne studia pierwszego stopnia. W szczególności rozszerzono zakres podmiotów uprawnionych do korzystania z urlopu szkoleniowego, co zapewni żołnierzom zawodowym pobierającym naukę na własny koszt, którzy nie spełniają wymogów do uzyskania pomocy finansowej ze strony organów wojskowych, że za zgodą dowódcy jednostki wojskowej będą mogli korzystać z urlopu szkoleniowego. Doskonalenie form i metod rozwoju służbowego żołnierzy Sił Zbrojnych ma charakter ustawiczny, jednak wprowadzanie nowych rozwiązań może następować wyłącznie na drodze zmian przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Dlatego też nadal prowadzone są działania w celu wypracowania optymalnych warunków w omawianym zakresie, satysfakcjonujących żołnierzy zawodowych oraz uwzględniających potrzeby i możliwości Sił Zbrojnych.

2. Przestrzeganie praw obywatelskich oraz warunków pełnienia służby żołnierzy w wizytowanej jednostce wojskowej

Przedstawiciele Biura RPO przeprowadzili spotkania z żołnierzami 3 Warszawskiej Brygady Raketowej Obrony Powietrznej. Żołnierze korpusu szeregowych zawodowych wnosili o przyspieszenie czasu rozpatrywania wniosków o skierowanie na szkolenie podoficerskie. Ponadto podczas spotkań z dowódcą, oficerami, podoficerami, szeregowymi zawodowymi poruszono wiele innych kwestii m.in. problem opóźnień w realizacji należności mundurowych, brak etatów z wymogiem posiadania wyższego wykształcenia, problemy dojazdu do jednostki i powrotu do domu. W trakcie rozmów podniesiona została również konieczność ochrony żołnierzy przed szkodliwym promieniowaniem i hałasem. Wyjątkowo pilnym problemem z punktu widzenia bezpieczeństwa żołnierzy i pracowników cywilnych wizytowanej jednostki wojskowej jest konieczność zmiany organizacji wjazdu na teren jednostki. W piśmie do Ministra Obrony Narodowej

Rzecznik wyraził⁸⁴⁰ nadzieję, że zostaną podjęte działania zmierzające do wyjaśnienia i rozwiązania poruszonych problemów.

Minister zapewnił⁸⁴¹, że rozpatrywanie wniosków szeregowych zawodowych kierowanych na egzamin na podoficera jest realizowane zgodnie z obowiązującymi zasadami i z zachowaniem obowiązujących terminów. Sygnalizowany przez żołnierzy brak etatów podoficerskich z wymaganym wykształceniem wyższym podyktowany jest uwarunkowaniami zawartymi w obowiązujących przepisach. Przedstawiony Rzecznikowi problem związany z zaopatrywaniem żołnierzy zawodowych w umundurowanie i wyekwipowanie realizowany jest zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej. Ponadto Minister poinformował, że zgodnie z przepisami pomiary natężenia promieniowania elektromagnetycznego są wykonywane regularnie co dwa lata. Minister Obrony Narodowej odniósł się także do kwestii dojazdu żołnierzy do miejsca pełnienia służby i powrotu do miejsca zamieszkania, a także poinformował o działaniach podejmowanych przez dowódcę jednostki w celu zwiększenia bezpieczeństwa na drodze w obrębie wjazdu na teren jednostki wojskowej.

3.Ochrona prawna osób ujawniających nieprawidłowości w służbach mundurowych

W wyniku prowadzonych w Biurze RPO spraw żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych ujawnił się problem niewystarczającej ochrony prawnej osób ujawniających nieprawidłowości (tzw. sygnalistów) w służbach mundurowych. W praktyce może okazać się, że w odwecie za zgłoszenie nieprawidłowości podjęte zostaną wobec funkcjonariusza decyzje personalne dotyczące przeniesienia na niższe stanowisko służbowe, do innej jednostki organizacyjnej czy zwolnienia ze służby. Nieprawidłowości w działaniu służb mundurowych mogą powodować fatalne skutki dla sprawnego funkcjonowania i bezpieczeństwa Państwa. Upublicznienie nieprawidłowości stanowi ostatnie stadium działania „sygnalisty”. Gdyby

⁸⁴⁰ III.7044.52.2015/WZF.7044.8.2015 z 9 października 2015 r.

⁸⁴¹ Pismo z 5 listopada 2015 r.

zapewniono skuteczne narzędzia ochrony ich praw, informacje o nieprawidłowościach w działalności służb mogłyby zostać wykryte i ocenione na wcześniejszym etapie. Wielu sygnalistów próbuje najpierw zainteresować nieprawidłowościami swoje środowisko. Dopiero brak reakcji ze strony przełożonych (tzw. „zamiatanie spraw pod dywan”) powoduje u nich konieczność powiadomienia instytucji zewnętrznych np. Rzecznika Praw Obywatelskich, Najwyższej Izby Kontroli czy innych służb inspekcji, aby na koniec, w razie niesatysfakcjonującego rozstrzygnięcia zwrócić się o ocenę i pomoc do opinii publicznej czy parlamentarzystów. Pewną gwarancję w zakresie tzw. bezpiecznej komunikacji stanowi art. 13 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁸⁴², zgodnie z którym Rzecznik odmawia ujawnienia nazwiska i innych danych osobowych skarżącego, w tym także wobec organów władzy publicznej, jeżeli uzna to za niezbędne dla ochrony wolności, praw i interesów jednostki. W przepisach prawa powszechnie obowiązującego brakuje jednak środków prawnych pozwalających skutecznie chronić sygnalistów przed odwetem.

Rzecznik zwrócił się⁸⁴³ do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań mających na celu zapewnienie skutecznej ochrony praw sygnalistów w służbach mundurowych.

B. Żołnierze rezerwy

1. Sposób ustalania wysokości należnego świadczenia rekompensacyjnego za utracone dochody

Rzecznik otrzymywał skargi od żołnierzy rezerwy dotyczące sposobu ustalania wysokości należnego świadczenia rekompensacyjnego za utracone dochody. Zgodnie z postanowieniami znowelizowanej ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁴⁴ żołnierzowi rezerwy oraz osobie przeniesionej do rezerwy niebędącej żołnierzem rezerwy, którzy odbyli ćwiczenia wojskowe, z wyjątkiem ćwiczeń trwających do dwudziestu czterech godzin odbywających się w czasie lub w dniu

⁸⁴² Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 z późn. zm.).

⁸⁴³ III.7050.7.2014/WZF.750.1.2016 z 3 listopada 2015 r.

⁸⁴⁴ Ustawa z 24 kwietnia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 773).

wolnym od pracy, przysługuje świadczenie pieniężne rekompensujące utracone wynagrodzenie ze stosunku pracy lub stosunku służbowego albo dochód z prowadzonej działalności gospodarczej lub rolniczej, którą mogliby uzyskać w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych. Tymczasem przepisy obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania i wypłacania świadczenia pieniężnego żołnierzom rezerwy odbywającym ćwiczenia wojskowe⁸⁴⁵ dotyczące ustalania wysokości świadczenia rekompensacyjnego są niezgodne z postanowieniami ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Przewidują one bowiem sposób ustalania świadczenia pieniężnego według reguł, które obowiązywały przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz niektórych innych ustaw. Rzecznik zwrócił się⁸⁴⁶ do Ministra Obrony Narodowej o podjęcie pilnych działań w celu dostosowania regulacji wykonawczych obowiązujących w tym zakresie do nowych ustawowych reguł ustalania świadczenia pieniężnego.

Minister poinformował⁸⁴⁷, że projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu ustalania i trybu wypłacania świadczenia pieniężnego żołnierzom rezerwy odbywającym ćwiczenia wojskowe został skierowany do konsultacji międzyresortowych w dniu 19 stycznia 2015 r. Ze względu na uwagi, które zostały zgłoszone w czasie prowadzonych uzgodnień zaszła konieczność jego modyfikacji. Minister zapewnił, że zostaną dołożone wszelkie starania, aby projekt przedmiotowej regulacji możliwie szybko wszedł do porządku prawnego.

2. Rekompensata utraconego wynagrodzenia dla żołnierzy rezerwy odbywających obowiązkowe ćwiczenia wojskowe

Rzecznik otrzymał skargę żołnierza rezerwy dotyczącą odmowy wypłaty świadczenia pieniężnego rekompensującego utracone wynagrodzenie za czas odbywania ćwiczeń wojskowych osobie zatrudnionej na podstawie umowy zlecenia. Odmowę wypłaty świadczenia uzasadniono brzmieniem przepisu

⁸⁴⁵ Rozporządzenie z 1 lutego 2000 r. (Dz.U. Nr 13, poz. 155).

⁸⁴⁶ III.7042.982.2014 z 18 lutego 2015 r.

⁸⁴⁷ Pismo z 26 marca 2015 r.

ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁴⁸. Świadczenie to przysługuje jedynie osobom pobierającym wynagrodzenie ze stosunku pracy lub stosunku służbowego albo dochód z prowadzonej działalności gospodarczej lub rolniczej, które mogliby uzyskać w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych. Norma prawna wynikająca z treści ww. przepisu nie obejmuje swoim zakresem żołnierzy rezerwy wykonujących zatrudnienie na podstawie umowy zlecenia. W ocenie Rzecznika obowiązująca regulacja, pomijając żołnierzy rezerwy, którzy w czasie odbywania obowiązkowych ćwiczeń wojskowych byli zatrudnieni na podstawie umowy zlecenia, narusza ich prawo do równego traktowania w zakresie rekompensaty utraconego wynagrodzenia. Rzecznik zwrócił się⁸⁴⁹ do Ministra Obrony Narodowej o podjęcie działań w celu uregulowania przedstawionego problemu.

W ocenie⁸⁵⁰ Ministra należy zachować w mocy obowiązującą regulację w zakresie świadczenia pieniężnego rekompensującego żołnierzom rezerwy utracone wynagrodzenie w związku z udziałem w ćwiczeniach wojskowych. Umowa zlecenia w żadnym razie nie jest formą zatrudnienia, a co za tym idzie, nie może być traktowana tożsamo z umową o pracę lub innymi formami zatrudnienia przewidzianymi w przepisach kodeksu pracy. Stąd też nie można w tym przypadku mówić o naruszeniu konstytucyjnej zasady równego traktowania. Problem pozostaje przedmiotem dalszego zainteresowania Rzecznika.

C. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych

1. Ochrona praw funkcjonariuszy Policji

a) Obniżenie wysokości uposażenia funkcjonariuszy Policji za czas zwolnienia lekarskiego

Wątpliwości Rzecznika wzbudziła treść przepisu ustawy o Policji⁸⁵¹ w zakresie, w jakim kształtuje w sposób mniej korzystny w stosunku do funkcjonariuszy Policji podstawę obliczania wysokości świadczeń. Do

⁸⁴⁸ Ustawa z 21 listopada 1967 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 827, z późn. zm.).

⁸⁴⁹ III.7042.93.2015/WZF.7042.3.2015 z 29 września 2015 r.

⁸⁵⁰ Pismo z 13 listopada 2015 r.

⁸⁵¹ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.).

podstawy wymiaru wlicza się tylko uposażenie zasadnicze i dodatki o charakterze stałym, a zatem nie wlicza się dodatków czasowych, czy nagród. Tymczasem w systemie powszechnym podstawą jest przeciętne wynagrodzenie z ostatnich 12 miesięcy, do którego wlicza się dodatki czasowe i nagrody. Takie ukształtowanie odmiennych podstaw dla funkcjonariuszy oraz dla pracowników narusza, w ocenie związku zawodowego policjantów, zasady sprawiedliwości społecznej. Związkowcy wskazywali również w piśmie do Rzecznika na konsekwencje braku definicji wypadku w drodze do miejsca pełnienia służby lub w drodze powrotnej ze służby. Rzecznik zwrócił się⁸⁵² do Ministra Spraw Wewnętrznych o odniesienie się do przedstawionych problemów.

Minister wyjaśnił⁸⁵³, że zgodnie z ustawą o Policji funkcjonariusz otrzymuje za okres przebywania na zwolnieniu lekarskim co do zasady 80% uposażenia, zaś prawo do 100% uposażenia zachowuje jedynie wyjątkowo. Podstawą wymiaru świadczenia jest uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami o charakterze stałym, należne policjantowi na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, z uwzględnieniem powstałych w tym okresie zmian, mających wpływ na prawo do uposażenia i innych należności lub ich wysokość. Minister Spraw Wewnętrznych poinformował, że z dniem 1 czerwca 2014 r. w stosunku do funkcjonariuszy Policji zostały wprowadzone zbliżone do przyjętych w powszechnym, pracowniczym systemie ubezpieczeń rozwiązania w zakresie wynagradzania za okres przebywania na zwolnieniu lekarskim. Intencją ustawodawcy nie było jednak całkowite zrównanie ich z zasadami dotyczącymi pracowników cywilnych. Minister podkreślił, że stanowisko związków zawodowych przedstawione Rzecznikowi nie znajduje uzasadnienia w kontekście obowiązujących przepisów prawa. Pracownicy nie są bowiem tożsamą czy też podobną grupą osób do funkcjonariuszy, na co wskazuje szereg odmiennych przepisów prawa kształtujących ich sytuację prawną.

⁸⁵² III.7043.15.2015 z 16 marca 2015 r.

⁸⁵³ Pismo z 14 maja 2015 r.

b) Zawieszenie w czynnościach służbowych funkcjonariuszy Policji w przypadku wniesienia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia

Rzecznik powrócił do problemu zgłoszonego wcześniej w wystąpieniu⁸⁵⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wprowadzenie instytucji oskarżyciela subsydiarnego do polskiego procesu karnego spowodowało w kontekście przepisów ustawy o Policji sytuację, w której przełożony właściwy w sprawach osobowych zobligowany został do zawieszenia w czynnościach służbowych policjanta w przypadku skutecznego wniesienia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia. Zawieszenie w czynnościach służbowych, oprócz szybkiego odsunięcia policjanta od bieżącego wypełniania zadań, niesie za sobą także dolegliwość finansową. Policjantowi zawieszonemu w czynnościach służbowych zawiesza się do najbliższego terminu płatności 50% ostatnio należnego uposażenia. Z dniem 9 października 2014 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o Policji, która umożliwia, a nie obliuguje, zawieszenie w czynnościach policjanta, przeciwko któremu wniesiono subsydiarny akt oskarżenia. W obrocie prawnym nadal funkcjonują jednak odpowiednie przepisy pragmatyk służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych, podporządkowanych innym resortom, np. przepisy ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Konieczność zmiany przepisów jednej pragmatyki służbowej nie przekłada się na zmianę innej, równie dolegliwej regulacji, co może prowadzić do nierównego traktowania poszczególnych grup zawodowych. W przypadku konieczności nowelizacji przepisów ustawy należałoby rozważyć możliwość przeglądu pokrewnych regulacji. Rzecznik zwrócił się⁸⁵⁵ do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie możliwości usprawnienia rządowego procesu legislacyjnego w opisanym zakresie, a także podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany regulacji nakazujących obligatoryjne zawieszenie w czynnościach służbowych funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych w przypadku wniesienia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia.

⁸⁵⁴ Informacja RPO za 2010 r., str. 294.

⁸⁵⁵ III.7044.26.2015 z 1 kwietnia 2015 r.

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji poinformował⁸⁵⁶, że w Rządowym Centrum Legislacji zostaną podjęte prace mające na celu przygotowanie projektu ustawy wprowadzającej fakultatywne zawieszenie w czynnościach służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych, której efektem będzie lepsza ochrona prawna funkcjonariuszy tych służb. Po opracowaniu tego projektu zostanie on przekazany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do dalszego procedowania.

c) Uprawnienia policjantów do otrzymania części zawieszzonego uposażenia

Rzecznik podjął do zbadania sprawę utraty przez funkcjonariuszy Policji części zawieszzonego uposażenia wskutek zwolnienia ze służby w Policji przed uprawomocnieniem się orzeczenia sądu. Dotyczy to sytuacji gdy w wyniku przeprowadzonego postępowania funkcjonariusz Policji nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby. Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o Policji w sytuacji gdy policjant, który został zawieszony w czynnościach służbowych w związku z toczącym się postępowaniem karnym lub dyscyplinarnym, nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby, lecz stosowne orzeczenie uniewinniające lub umarzające postępowanie zostało wydane po zwolnieniu policjanta ze służby, brak jest podstaw do przyznania zawieszonyj części uposażenia wraz z obligatoryjnymi podwyżkami. Inaczej mówiąc, zawieszony w czynnościach służbowych policjant, po zakończeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego będącego przyczyną zawieszenia w czynnościach służbowych, otrzyma zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki wprowadzone w okresie zawieszenia, pod warunkiem, że w postępowaniach tych nie zostanie skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby. Rzecznik przyjął do wiadomości korzystne dla zwolnionych policjantów stanowisko Komendy Głównej Policji, z którego wynika, że nawet w przypadku, jeżeli uniewinnienie policjanta następuje po rozwiązaniu z nim

⁸⁵⁶ Pismo z 27 lipca 2015 r.

stosunku służbowego, to należy uznać, iż przysługuje mu prawo do zawieszanej części uposażenia oraz obligatoryjnych podwyżek wprowadzonych w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych. Jednak odmienne stanowisko zajmują w swych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny oraz niektóre wojewódzkie sądy administracyjne. Poszczególne pragmatyki służbowe regulują omawiane zagadnienie w sposób niejednolity. Różnicowanie zasad zwrotu części uposażenia funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych budzi wątpliwości Rzecznika z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości. Rzecznik zwrócił się⁸⁵⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

Minister stwierdził⁸⁵⁸, że postulat dokonania nowelizacji przepisów ustawy o Policji, podniesionego w wystąpieniu Rzecznika, nie uzasadniają jednoznacznie zawarte w wystąpieniu wątpliwości co do zgodności przepisów tej ustawy z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa oraz równego traktowania. Niemniej jednak zagadnienie to zostanie uwzględnione podczas trwających obecnie prac w resorcie spraw wewnętrznych nad projektem założeń projektu ustawy o Policji, prowadzonych przez Zespół do spraw opracowania projektu założeń projektu ustawy o Policji, powołany na podstawie zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych. Prace legislacyjne związane z wprowadzeniem stosownych zmian ustawowych będą monitorowane przez Rzecznika.

d) Realizacja ustawowych zadań Policji po reformie procedury karnej

Rzecznik z dużym zaniepokojeniem przyjął informacje prasowe mogące sugerować, że nieuwzględnienie w budżecie Policji wzrostu wydatków związanych z nowelizacją procedury karnej spowodowało istotne ograniczenie realizacji ustawowych zadań Policji. W wyniku reformy procedury karnej wprowadzonej od 1 lipca 2015 r. na funkcjonariuszy Policji zostały nałożone nowe obowiązki. Jak wynika z treści publikacji⁸⁵⁹ największym dodatkowym obciążeniem finansowym są wydatki na

⁸⁵⁷ III.7042.24.2015 z 23 lipca 2015 r.

⁸⁵⁸ Pismo z 8 września 2015 r.

⁸⁵⁹ Publikacja pt. „Dziura w budżecie policji”, serwis internetowy rp.pl z 3 listopada 2015 r.

wynagrodzenia biegłych oraz koszty analiz laboratoryjnych. Istotny wzrost wydatków spowodowany jest także koniecznością kserowania dokumentów z akt sprawy, związaną z obowiązkiem anonimizacji danych świadków i pokrzywdzonych. Zwiększyła się także liczba wysyłanej korespondencji, co powoduje kolejne koszty. Z treści publikacji wynika ponadto, że opisana sytuacja związana z brakiem środków w budżecie Policji powoduje spadek wykrywalności sprawców przestępstw, zmniejszenie liczby patroli na ulicach, co negatywnie wpływa na bezpieczeństwo obywateli. Rzecznik zwrócił się⁸⁶⁰ do Komendanta Głównego Policji o przekazanie stanowiska odnoszącego się do informacji przedstawionych w materiale prasowym.

e) Przepisy określające warunki bezpieczeństwa i higieny pracy służb mundurowych

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁸⁶¹ Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy: o Policji, o Straży Granicznej, o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służbie Celnej.

Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest prawem konstytucyjnym. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy powinny być określone w ustawie. Żadna z zakwestionowanych we wniosku pragmatyk służbowych nie określała prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Nie precyzowała tym samym obowiązków pracodawcy ani sposobu realizacji tego prawa.

Wyrokiem⁸⁶², Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisów kwestionowanych przez Rzecznika, odraczając termin utraty mocy obowiązującej o 12 miesięcy. Prace legislacyjne związane z wykonaniem niniejszego orzeczenia będą monitorowane przez Rzecznika.

⁸⁶⁰ II.519.1562.2015 z 30 listopada 2015 r.

⁸⁶¹ Informacja RPO za 2014 r., str. 264.

⁸⁶² Wyrok TK z 24 listopada 2015 r., sygn. akt K 18/14.

2. Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Więziennej

a) Kontrola stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej w wybranych jednostkach penitencjarnych

Przeprowadzone w 2014 roku wizytacje wybranych jednostek penitencjarnych wykazały wzrastającą liczbę nadgodzin wśród funkcjonariuszy działu ochrony. Ponadto funkcjonariusze Służby Więziennej zgłaszali potrzebę przeprowadzenia generalnego remontu oraz standaryzacji w jednej z wizytowanych jednostek penitencjarnych. Rzecznik zwrócił się⁸⁶³ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zlecenie zbadania przedstawionych zarzutów i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

W odpowiedzi Dyrektor poinformował⁸⁶⁴ o działaniach podejmowanych w celu redukcji godzin nadliczbowych wypracowanych przez funkcjonariuszy działu ochrony. Wizytowany zakład karny otrzymał środki finansowe na poprawę warunków służby. Przyznane środki wykorzystano na przeprowadzenie prac remontowych.

3. Ochrona praw funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei

a) Regulacje dotyczące warunków zatrudnienia funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei

Do Rzecznika wpłynął wniosek Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Straży Ochrony Kolei w sprawie niezgodności przepisu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinni odpowiadać funkcjonariusze ochrony kolei, zasad oceny zdolności psychicznej i fizycznej do służby oraz trybu i jednostek uprawnionych do orzekania o tej niezdolności⁸⁶⁵, z ustawą o transporcie kolejowym⁸⁶⁶. Zakwestionowany przepis rozporządzenia określa różną częstotliwość badań okresowych funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei w zależności od rodzaju zajmowanego stanowiska. Funkcjonariusze zatrudnieni na stanowiskach administracyjnych przechodzą badania okresowe raz na trzy lata, natomiast funkcjonariusze operacyjni oraz po ukończeniu 50 lat - corocznie. W ocenie

⁸⁶³ III.7044.104.2014 z 5 lutego 2015 r.

⁸⁶⁴ Pismo z 25 lutego 2015 r.

⁸⁶⁵ Rozporządzenie z 6 października 2004 r. (Dz.U. Nr 232, poz. 2332).

⁸⁶⁶ Ustawa z 28 marca 2003 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1594, z późn. zm.).

Rzecznika analiza przepisu ustawy o transporcie drogowym upoważniającego do wydania rozporządzenia nie daje jednoznacznych podstaw do stwierdzenia, że upoważnienie ustawowe może stanowić podstawę do wprowadzenia podziału funkcjonariuszy na kategorie zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych i operacyjnych. Ustawa nie zawiera żadnych regulacji w tym zakresie, co może prowadzić do wniosku, że rozporządzenie nie wykonuje ustawy, a reguluje kwestie pominięte przez ustawę. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego może to stanowić podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności rozporządzenia. Rzecznik zwrócił się⁸⁶⁷ do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister wyjaśnił⁸⁶⁸, że na podstawie przepisu ustawy o transporcie kolejowym upoważniającego ministra właściwego do spraw transportu do określenia trybu i jednostek uprawnionych do orzekania o zdolności fizycznej i psychicznej do służby w straży ochrony kolei, w ramach trybu uregulowano zarówno sposób, jak i częstotliwość przeprowadzania badań okresowych funkcjonariuszy straży ochrony kolei. Natomiast określając podział funkcjonariuszy straży ochrony kolei na funkcjonariuszy zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych i zatrudnionych na stanowiskach operacyjnych, wzięto pod uwagę wytyczne zawarte w innym przepisie ustawy o transporcie kolejowym, które dotyczą zadań oraz zasad działania straży ochrony kolei. Podział ten, którego nie było w poprzednio obowiązującym rozporządzeniu w sprawie warunków, jakim powinni odpowiadać funkcjonariusze straży ochrony kolei, został wprowadzony na wniosek funkcjonariuszy straży ochrony kolei w obowiązującym obecnie rozporządzeniu, w celu dalszego zatrudniania funkcjonariuszy straży ochrony kolei z kilkudziesięcioletnim stażem, których stan zdrowia nie pozwalałby na dalsze zatrudnienie. W związku z powyższym w obowiązującym rozporządzeniu zostały złagodzone wymagania zdrowotne dla funkcjonariuszy straży ochrony kolei zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych.

Wyjaśnienia przekazane Rzecznikowi nie rozwiały pojawiających się wątpliwości. Ustawa o transporcie kolejowym określa rodzajowo jednorodną

⁸⁶⁷ III.7040.98.2014 z 22 stycznia 2015 r.

⁸⁶⁸ Pismo z 18 lutego 2015 r.

kategorię podmiotów, jakimi są funkcjonariusze ochrony kolei. Podmioty te muszą posiadać zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych. Szczegółowe zasady oceny tej zdolności miał określić w drodze rozporządzenia minister, biorąc pod uwagę zadania oraz zasady działania straży ochrony kolei, a nie poszczególnych funkcjonariuszy tej formacji. Dlatego w ocenie Rzecznika upoważnienie nie zawierało umocowania do wprowadzenia w rozporządzeniu kryteriów częstotliwości badań okresowych w postaci wieku funkcjonariuszy oraz zajmowanych przez nich stanowisk. Rzecznik ponownie zwrócił się⁸⁶⁹ do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował⁸⁷⁰, że przy najbliższych pracach nad zmianą rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinni odpowiadać funkcjonariusze straży ochrony kolei, zasad oceny zdolności fizycznej i psychicznej do służby oraz trybu i jednostek uprawnionych do orzekania o tej zdolności zostanie zaproponowane zlikwidowanie podziału funkcjonariuszy straży ochrony kolei zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych i operacyjnych. Kierując się względami bezpieczeństwa w tej formacji należy pozostawić kryterium wieku, od którego uzależniona jest częstotliwość badań. Będzie to zgodne z ideą regulacji Unii Europejskiej dotyczącej kwestii wymagań zdrowotnych.

Prace legislacyjne związane ze zmianą rozporządzenia pozostają w zainteresowaniu Rzecznika.

D. Służba za granicą

1. Pomoc na rzecz weteranów działań poza granicami państwa

Weterani oraz weterani poszkodowani stanowią coraz liczniejszą grupę osób z uwagi na stały udział Wojska Polskiego w działaniach poza granicami kraju. Ustawa o weteranach działań poza granicami państwa⁸⁷¹ znacznie poprawiła status weteranów, jednak nie jest w stanie zapewnić adekwatnej pomocy wszystkim zainteresowanym, zwłaszcza weteranom ciężko

⁸⁶⁹ III.7040.98.2014 z 21 kwietnia 2015 r.

⁸⁷⁰ Pismo z 26 czerwca 2015 r.

⁸⁷¹ Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 205, poz.1203).

poszkodowanym, wymagającym systematycznej opieki. Jednocześnie pojawia się coraz więcej osób i organizacji pozarządowych zainteresowanych organizowaniem i prowadzeniem pomocy na rzecz środowisk weteranów. W trakcie spotkań przedstawiciele Biura RPO ze środowiskiem weteranów działań poza granicami państwa okazało się, że organizacje pozarządowe świadczące pomoc na rzecz weteranów nie mają prawnych możliwości uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego. Wśród zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸⁷² nie została wymieniona działalność na rzecz weteranów. Rada Ministrów została upoważniona do rozszerzenia zakresu zadań publicznych w drodze rozporządzenia, co umożliwiłoby szybszą reakcję na zachodzące w społeczeństwie przemiany. Wprowadzenie dodatkowego zadania publicznego tzn. „działalności na rzecz weteranów” z jednej strony znacząco przyczyni się do poprawy sytuacji weteranów, z drugiej strony zapewni organizacjom pozarządowym racjonalne wspieranie potrzebujących. Rzecznik zwrócił się⁸⁷³ do Ministra Pracy i Zabezpieczenia Społecznego o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister zapowiedział⁸⁷⁴, że przed ewentualnym podjęciem stosownych działań legislacyjnych zwróci się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie braku możliwości uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe świadczące pomoc na rzecz weteranów. Jednocześnie rozważy omówienie tej kwestii na posiedzeniu Rady Działalności Pożytku Publicznego. Dodatkowo Minister wskazał, że istniejące pojęcie „kombatantów” powinno być rozumiane w jego słownikowym znaczeniu. Tym samym aktualnie resort stoi na stanowisku, że działalność na rzecz weteranów może być realizowana w ramach działalności na rzecz kombatantów.

Problem pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

⁸⁷² Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1118, z późn. zm.).

⁸⁷³ III.612.1.2015/WZF.612.1.2015 z 9 listopada 2015 r.

⁸⁷⁴ Pismo z 11 grudnia 2015 r.

24. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych

1. Sytuacja osób nieposiadających żadnego obywatelstwa

Z uwagi na skomplikowaną sytuację prawną osób bezpaństwowych, nie jest łatwe oszacowanie, ile osób nieposiadających żadnego obywatelstwa przebywa w Polsce. Mimo stosunkowo niewielkiej grupy takich osób, dla zagwarantowania im możliwości korzystania z podstawowych praw człowieka i wypełnienia przez Polskę regulacji międzynarodowych, niezbędne są odpowiednie zmiany w polskim prawie. Osoby nieposiadające obywatelstwa nie mają możliwości podjęcia legalnego zatrudnienia na terenie Polski, nie mogą korzystać z pomocy społecznej czy świadczeń Narodowego Funduszu Zdrowia, nie mają także możliwości uzyskania dokumentu uprawniającego do podróży oraz zawarcia związku małżeńskiego. Obecnie w celu zalegalizowania pobytu możliwe jest skorzystanie z dwóch dostępnych procedur: uzyskania statusu uchodźcy lub postępowania legalizacyjnego. Obowiązujące przepisy dotyczące uzyskania statusu uchodźcy i inne umożliwiające zalegalizowanie pobytu nie są dostosowane do specyficznej sytuacji osób bezpaństwowych. Z tego względu istotne jest wprowadzenie odrębnej procedury identyfikacji bezpaństwowca zwłaszcza, że możliwość uzyskania statusu osoby bezpaństwowej obowiązuje w innych krajach Unii Europejskiej. Rzecznik z zadowoleniem przyjął informację o trwających pracach nad ratyfikacją Konwencji o ograniczeniu bezpaństwowości z 1961 r. Niemniej jednak, niepokojące jest stwierdzenie o braku zasadności dla podejmowania prac legislacyjnych w zakresie przystąpienia Polski do Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r. Obie Konwencje zawierają niezwykle ważne i potrzebne uregulowania dotyczące statusu bezpaństwowców. Polska jest jednym z niewielu państw, które nie ratyfikowały tych dokumentów międzynarodowych. Rzecznik zwrócił się⁸⁷⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanowiska na temat poruszonych problemów.

Minister poinformował⁸⁷⁶, że wejście w życie ustawy z dnia 2 kwietnia

⁸⁷⁵ VII.533.5.2015 z 14 maja 2015 r.

⁸⁷⁶ Pismo z 11 czerwca 2015 r.

2009 r. o obywatelstwie polskim pozwoliło na rozpoczęcie dyskusji o przystąpieniu Polski do Konwencji o statusie bezpaństwowców oraz Konwencji o ograniczeniu bezpaństwowości. Na podstawie dokonanej analizy przepisów prawa oraz stanowisk zgromadzonych w trakcie konsultacji, międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji kierowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych zarekomendował przystąpienie Polski do Konwencji o ograniczeniu bezpaństwowości. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem procesu ratyfikacji Konwencji.

Obowiązujące przepisy nie są dostosowane do specyfiki sytuacji prawnej osób nieposiadających żadnego obywatelstwa, na co wskazują w swoich raportach polskie i międzynarodowe organizacje pozarządowe. W kolejnym wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych Rzecznik postulował⁸⁷⁷ wprowadzenie procedury identyfikacji tej grupy osób, jak również odpowiedniej procedury prawnej umożliwiającej legalizację ich pobytu w Polsce. Jednocześnie Rzecznik zwrócił się z prośbą o informacje na temat prac nad ratyfikacją Konwencji o ograniczeniu bezpaństwowości, a także o przekazanie stanowiska resortu spraw wewnętrznych w kwestii zasadności ratyfikacji przez Polskę Konwencji o statusie bezpaństwowców.

W odpowiedzi Minister przedstawił⁸⁷⁸ interpretację obowiązujących przepisów, z której wynika, że apatrydzi mają możliwość zalegalizowania pobytu na terytorium RP, a w dalszej perspektywie - uzyskania obywatelstwa polskiego w drodze uznania za obywatela polskiego albo nadania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP. Podkreślił także, że odnośnie do kwestii wprowadzenia do polskiego porządku prawnego procedury identyfikacji osób nieposiadających obywatelstwa żadnego państwa należy wskazać, że ocenie zasadności i celowości przedmiotowego rozwiązania powinno towarzyszyć konkretne założenie co do jego zakresu i skutków. Przede wszystkim, wymaga rozstrzygnięcia czy identyfikacja osób nieposiadających obywatelstwa miałaby służyć przyznaniu określonego uprawnienia, i tym samym stanowić element innego postępowania (którego przedmiotem jest jego przyznanie), czy też ma to być postępowanie w

⁸⁷⁷ VII.533.5.2015 z 4 grudnia 2015 r.

⁸⁷⁸ Pismo z 29 grudnia 2015 r.

przedmiocie ustalenia nieposiadania obywatelstwa żadnego państwa o skutkach *erga omnes*. Z uwagi na szczególną sytuację bezpaństwowców, jak również fakt, że źródła stanu nieposiadania żadnego obywatelstwa przez konkretną osobę mogą być bardzo zróżnicowane, ewentualne prace legislacyjne nad wprowadzeniem zmian w obowiązujących przepisach prawa muszą być poprzedzone szczegółową analizą.

W nawiązaniu do Konwencji o statusie bezpaństwowców Minister poinformował także, że prowadzone są badania w zakresie obowiązywania wskazanej konwencji w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Decyzja w przedmiocie prowadzenia dalszych prac pod kątem ewentualnej ratyfikacji Konwencji nie została jeszcze podjęta.

Problem nadal pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika. Rzecznik analizuje przedstawioną odpowiedź pod kątem możliwości podjęcia dalszych działań.

2. Pogarszające się warunki obsługi interesantów w Wydziale Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego

Rzecznik otrzymał niepokojące informacje o sytuacji panującej w Wydziale Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w związku z dużą liczbą składanych przez cudzoziemców wniosków o wydanie zezwoleń na pobyt w Polsce. Istotny wpływ na wzrastającą liczbę wniosków ma dramatyczna sytuacja na Ukrainie. Duża liczba składanych wniosków wpływa na standardy obsługi interesantów w Wydziale Spraw Cudzoziemców. Powstające kolejki są źródłem dochodu dla grup nieformalnych pośredników, odpłatnie zajmujących lub odsprzedających miejsca w kolejce i wyzyskujących cudzoziemców usiłujących załatwić swoją sprawę w Urzędzie. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że samo utrzymanie się liczby składanych wniosków na obecnym poziomie w ciągu kilku miesięcy spowoduje całkowity paraliż systemu terminowego załatwiania spraw pobytowych cudzoziemców. W ocenie Dyrektora Generalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wyczerpano już wszystkie możliwości usprawnienia procesu prowadzenia postępowań legalizacyjnych i nie uzyskano oczekiwanych rezultatów. Jediną szansą na

poprawę sytuacji są zmiany systemowe w prawie i obowiązujących procedurach. Rzecznik zwróciła się⁸⁷⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych o zapoznanie się z sytuacją panującą w Wydziale i niezwłoczne podjęcie działań usprawniających procedury załatwiania spraw pobytowych cudzoziemców, a także o informację na temat sytuacji w pozostałych urzędach wojewódzkich w wydziałach zajmujących się legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium Polski.

Minister poinformował⁸⁸⁰, że opisany w wystąpieniu problem znany jest w resorcie. W związku z tym podjęto działania mające na celu poprawę sytuacji w tym zakresie. Planowane jest m.in. tymczasowe oddelegowanie do Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego funkcjonariuszy Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej. Odnosząc się do problemu tzw. mafii kolejkowych oraz nieuczciwych pełnomocników pośredniczących w procesie legalizowania pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium Polski, Minister wskazał, że sprawa ta jest objęta zainteresowaniem Policji. Ponadto Niezależnie od podjętych działań, niezbędne może okazać się zabezpieczenie dodatkowych środków finansowych na zwiększenie obsady kadrowej Wydziałów do Spraw Cudzoziemców w niektórych Urzędach Wojewódzkich, jednak ta kwestia znajduje się poza właściwością Ministra Spraw Wewnętrznych.

W kolejnym piśmie skierowanym do Wojewody Mazowieckiego Rzecznik zapytał⁸⁸¹, czy Wydział Spraw Cudzoziemców rzeczywiście otrzymał zapowiadane wsparcie z innych instytucji publicznych, a jeżeli tak, to czy przyczyniło się ono do poprawy sytuacji. W odpowiedzi Wojewoda potwierdził⁸⁸², że otrzymał środki na dodatkowe etaty, ale nie zlikwidowało to problemów kadrowych w Wydziale. Mimo to wprowadzone zostały zmiany organizacyjne, które uporządkowały ruch klientów Urzędu i zapewniły wysoki standard obsługi. Przede wszystkim utworzono centrum telefonicznego umawiania wizyt, zapewniono maksymalną obsadę stanowisk bezpośredniej obsługi klienta oraz uruchomiono zamiejscowe stanowiska przyjmowania wniosków o legalizację pobytu w Radomiu. Jednocześnie

⁸⁷⁹ V.540.19.2014 z 29 stycznia 2015 r.

⁸⁸⁰ Pismo z 3 marca 2015 r.

⁸⁸¹ Pismo z 25 marca 2015 r.

⁸⁸² Pismo z 10 sierpnia 2015 r.

Wojewoda zlecił audyt całego procesu legalizacji pobytu cudzoziemców, który ustalić miał momenty krytyczne w procedurze legalizacyjnej, co z kolei prowadzić powinno do usprawnienia tej procedury, w ramach obowiązujących przepisów prawa.

3. Sytuacja migrantów, obywateli Unii Europejskiej, z nieuregulowaną kwestią pobytu na terytorium Polski

W 2014 roku Rzecznik zainteresował się sytuacją migrantów, będących obywatelami Unii Europejskiej, którzy z różnych przyczyn nie mogli uregulować kwestii pobytu na terytorium Polski (np. opisywana w mediach sprawa rumuńskich Romów). Uwagę Rzecznika zwróciły przypadki, w których cudzoziemcy przyjeżdżający do Polski w ramach unijnej swobody przemieszczania się nie byli w stanie spełnić przesłanek do nabycia prawa pobytu przez okres dłuższy niż trzy miesiące, określonych w ustawie o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁸⁸³. Problem ten dotyczy w szczególności osób znajdujących się w złej kondycji materialnej, niezdolnych do podjęcia zatrudnienia, które dodatkowo nie są objęte żadnym ubezpieczeniem zdrowotnym. Brak uregulowanego pobytu w takich przypadkach wyklucza możliwość korzystania ze świadczeń z pomocy społecznej.

Problem ten wielokrotnie zgłaszany był w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich⁸⁸⁴. Jako przykład podawana była wówczas sprawa pochodzących z Rumunii Romów, zamieszkujących we Wrocławiu. Sytuacja rumuńskich Romów nie uległa zmianie: nadal egzystują oni w skrajnej biedzie i warunkach urągających godności ludzkiej. Państwo polskie, z uwagi na wskazaną wyżej lukę w obowiązujących przepisach prawa, w dalszym ciągu nie jest natomiast w stanie udzielić im kompleksowego wsparcia w ramach istniejącego systemu pomocy społecznej.

Ostatecznie resort spraw wewnętrznych podzielił obawy Rzecznika. W udzielonej odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

⁸⁸³ Ustawa z 14 lipca 2006 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1525).

⁸⁸⁴ V.540.1.2014/ XI.540.4.2015 z 16 stycznia i 24 lutego 2014 r. oraz z 30 stycznia 2015 r.

zapowiedział⁸⁸⁵, że w 2016 r. wprowadzone zostaną ułatwienia w zakresie uzyskiwania przez obywateli UE prawa pobytu na terytorium Polski. Ułatwienia te zniwelować mają sygnalizowane przez Rzecznika trudności w rejestrowaniu pobytu przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej.

4. Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji w Polsce

Nawiązując do odpowiedzi otrzymanej od Ministra Edukacji Narodowej odnoszącej się do wniosków i rekomendacji przedstawionych w raporcie poświęconym realizacji prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji w Polsce Rzecznik stwierdził, że za działaniami zmierzającymi do odpowiedniego przygotowania kadry pedagogicznej powinny pójść zmiany systemowe, które z jednej strony ułatwią szkołom skuteczną realizację zadań, a z drugiej strony poprawią sytuację małoletnich cudzoziemców uczących się w polskich szkołach. Jednym z rozwiązań sugerowanych przez Rzecznika było ujednoczenie podstawy programowej realizowanej w stosunku do cudzoziemców. Minister Edukacji Narodowej stwierdził jednak, że obowiązujące przepisy dają szkołom duże możliwości wyrównywania szans edukacyjnych, a wprowadzenie specjalnych regulacji dla cudzoziemców może te szanse zmniejszać. Minister nie wskazał też żadnych alternatywnych rozwiązań, które pozwoliłyby uniknąć dysproporcji w wymaganiach, jakie poszczególne szkoły stawiają uczniom. Rzecznik przedstawił także propozycje zmiany zasad dopuszczania cudzoziemców do egzaminów zewnętrznych tzn. sprawdzianu szóstoklasisty i egzaminu gimnazjalnego. Proponowane przez resort edukacji ułatwienia dla uczniów należy uznać za dalece niewystarczające. Dobrym rozwiązaniem jest rozważane przez Ministra zwiększenie minimalnego wymiaru czasowego dodatkowych zajęć z języka polskiego. Zgodnie z zapowiedzią jednak, wprowadzenie tej zmiany ma poprzedzać trwająca aż rok analiza istniejących potrzeb i skutków finansowych, jakie zmiana ta może powodować. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁸⁸⁶ do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań, które w realny

⁸⁸⁵ Pismo z 7 grudnia 2015 r.

⁸⁸⁶ V.540.11.2014 z 9 lutego 2015 r.

sposób wpłyną na poprawę stanu realizacji prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji w Polsce.

W reakcji na kolejne⁸⁸⁷ wystąpienie Rzecznika, resort edukacji zorganizował spotkanie z udziałem przedstawicieli Komendy Głównej Straży Granicznej, funkcjonariuszy SG pełniących służbę w ośrodkach strzeżonych w Białej Podlaskiej i Kętrzynie, a także dyrektorów szkół podstawowych oraz kuratorów oświaty z woj. mazowieckiego i warmińsko - mazurskiego. W spotkaniu uczestniczył również pracownik Biura RPO. Wszystkie problemy, na które zwracali uwagę uczestnicy spotkania, pokrywały się z tymi, które szczegółowo zostały opisane w raporcie Rzecznika. W nawiązaniu do rekomendacji Rzecznika ze strony MEN padła deklaracja, że resort podejmie prace nad stworzeniem ram prawnych nauczania małoletnich cudzoziemców przebywających w detencji.

W 2015 r., w związku z trwającym w Europie kryzysem migracyjnym i zaangażowaniem się Polski w unijny program relokacji i przesiedleń cudzoziemców zamierzających ubiegać się w państwach członkowskich o ochronę międzynarodową, kwestia zmian w systemie oświaty, poprawiających sytuację ucznia – cudzoziemca i jednocześnie ułatwiających szkołom realizację ciężących na nich zadań, stała się pilna. Temat ten Rzecznik poruszył⁸⁸⁸ w wystąpieniu skierowanym do Prezes Rady Ministrów w sprawie „mapy drogowej” przyjęcia przez Polskę uchodźców. Wśród sugerowanych przez Rzecznika rozwiązań, które przyczynić powinny się do zwiększenia efektywności nauczania i zapewnienia cudzoziemcom skutecznej realizacji prawa do nauki zagwarantowanego w art. 70 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ponownie znalazło się ujednoczenie podstawy programowej realizowanej w stosunku do cudzoziemców, ustalenie minimalnych wymagań, jakim ta grupa uczniów powinna podlegać, stworzenie jednakowych standardów oceniania i promowania uczniów do kolejnych klas, a także zmiana zasad dopuszczania cudzoziemców do egzaminów zewnętrznych. Rzecznik zwrócił też uwagę na to, że skuteczna realizacja zadań ciężących na szkołach wymaga od nauczycieli i pedagogów szczególnej wiedzy i kompetencji międzykulturowych. Te osiągalne mogą

⁸⁸⁷ Pismo z 23 kwietnia 2015 r.

⁸⁸⁸ Pismo z 5 października 2015 r.

być dzięki szkoleniom, warsztatom czy treningom, adresowanym do osób pracujących z dziećmi cudzoziemskimi oraz wyposażeniu szkół w odpowiednie materiały edukacyjne. Konieczne jest również zaangażowanie polskich uczniów we wszelkie działania służące adaptacji uczniów cudzoziemskich w nowych warunkach. Obowiązkiem nauczycieli już teraz powinno być szerzenie wśród polskich uczniów rzetelnej wiedzy na temat zjawiska migracji i uchodźstwa, krajów i kultur, z których migranci się wywodzą, a także uwrażliwianie młodego pokolenia na kwestię różnic kulturowych, poszanowania dla tych różnic i dialogu międzykulturowego.

Rzecznik wskazał jednocześnie na istotne naruszenie prawa do nauki, wynikającego z art. 70 Konstytucji, w przypadku małoletnich cudzoziemców umieszczanych w ośrodkach strzeżonych. Ta grupa małoletnich jest bowiem całkowicie wykluczona z powszechnego systemu edukacji. Nauczanie dzieci w ośrodkach strzeżonych nie zostało uregulowane w żadnych przepisach prawa oświatowego, odbywa się wyłącznie na podstawie porozumienia Straży Granicznej, szkół publicznych oraz władz oświatowych, a zatem zależy tylko od woli i możliwości tych instytucji, i nie realizuje żadnej podstawy programowej. W tej sytuacji Rzecznik uznał za konieczne, w pierwszej kolejności, stworzenie regulacji prawnych, które określą zasady, na jakich ta grupa małoletnich będzie realizować swoje prawo do nauki. Głównym postulatem Rzecznika było przy tym umożliwienie dzieciom z ośrodków strzeżonych pobierania nauki w szkołach powszechnych, na zasadach obowiązujących wszystkich innych cudzoziemców korzystających w Polsce z prawa do nauki.

5. Reagowanie na przejawy mowy nienawiści

W związku z napływem do Europy licznych grup migrantów wspólnota międzynarodowa, a w szczególności Unia Europejska, stanęła wobec wyzwania zapewnienia adekwatnego wsparcia dla osób najbardziej potrzebujących pomocy. Z przykrością należy stwierdzić, że przekaz medialny zdominowały doniesienia wskazujące na ujemne skutki włączenia się państwa i społeczeństwa polskiego w rozwiązanie obecnego kryzysu. W ocenie Rzecznika konieczne jest wzmożenie wysiłków na rzecz

przeciwstawienia się rosnącej fali nienawiści wobec migrantów. Społeczne przyzwolenie oraz brak szybkiej i adekwatnej reakcji ze strony właściwych organów państwowych na zdarzenia motywowane nienawiścią, sprzyjają narastaniu wrogich postaw, utrwalaniu negatywnych stereotypów i uprzedzeń. W tym kontekście niezmiernie ważna jest rola prokuratury w konsekwentnym i skutecznym ściganiu i karaniu sprawców przestępstw z nienawiści. Rzecznik zwrócił się⁸⁸⁹ do Prokuratora Generalnego o przedstawienie oceny skuteczności działań prokuratury w omawianym zakresie, a także o wskazanie planowanych czynności mających na celu reakcję na zjawisko rozprzestrzeniającej się, w szczególności w Internecie, mowy nienawiści.

Prokurator zapewnił⁸⁹⁰, że problematyka przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści jest jednym z jego priorytetów. W ostatnich kilku latach zdecydowanie zwiększyła się liczba prowadzonych postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw popełnianych z motywów narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych lub z powodu bezwyznaniowości, w tym zwłaszcza z wykorzystaniem Internetu, co wynika między innymi z faktu większej świadomości prawnej obywateli. Powołany przez Prokuratora Generalnego zespół opracował w 2014 r. zalecenia metodologiczne dla prokuratorów w sprawach związanych z przestępstwami z nienawiści dokonywanymi z wykorzystaniem Internetu. Prokuratura Generalna przygotowała również wykłady i warsztaty dla prokuratorów prowadzących postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa motywowane nienawiścią oraz dla funkcjonariuszy Policji prowadzących tego rodzaju postępowania. Ponadto planowane są szkolenia dla około 200 prokuratorów specjalizujących się w tematyce przestępstw motywowanych nienawiścią, opracowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.

6. Przyjęcie przez Polskę migrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki

W wystąpieniu Rzecznik przedstawił najważniejsze wyzwania, którym

⁸⁸⁹ VIII.518.34.2015/XI.518.35.2015 z 25 września 2015 r.

⁸⁹⁰ Pismo z 21 października 2015 r.

musi sprostać państwo polskie przygotowując się do przyjęcia migrantów. Wyzwania te, wraz z rekomendacjami i sugerowanymi przez Rzecznika kierunkami działań można potraktować jako przyczynek do opracowania swoistej „mapy drogowej” dla władz publicznych odpowiedzialnych za przygotowanie i wdrożenie polityki migracyjnej państwa. Państwo polskie musi wypracować takie podejście do zjawiska migracji, które określa się jako Kulturę Przyjęcia. Władze publiczne powinny stworzyć warunki do integracji z polskim społeczeństwem, zapewnić możliwość nauki języka polskiego, otworzyć ścieżki edukacji i kariery zawodowej. Obecny kształt polityki migracyjnej państwa wymaga wielu zmian. Niezbędne jest podjęcie szerokiej akcji informacyjnej na temat uchodźców i ich sytuacji. Podstawą przeciwdziałania nietolerancji powinny być działania edukacyjne. W przypadku czynów motywowanych nienawiścią wobec migrantów, konieczne będzie zdecydowane reagowanie organów ścigania.

Cudzoziemcy ubiegający się o status uchodźcy zyskają prawo do pomocy socjalnej w wymiarze określonym w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Istnieją jednak wątpliwości, czy obecny system pomocy socjalnej zagwarantuje cudzoziemcom realne wsparcie na czas trwania postępowań uchodźczych. Należałoby rozważyć zwiększenie środków budżetowych na pomoc cudzoziemcom ubiegającym się o status uchodźcy, a także wskazanie nowych lokalizacji ośrodków dla cudzoziemców. Praktyka Straży Granicznej i sądów polegająca na umieszczaniu cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych powinna ulec zmianie, na rzecz częstszego stosowania, alternatywnych do detencji, środków wolnościowych. Konieczne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do ustanowienia całkowitego zakazu umieszczania w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców osób małoletnich oraz osób sprawujących nad nimi opiekę. Ten postulat był zgłaszany wielokrotnie Ministrowi Spraw Wewnętrznych, niestety bezskutecznie. Obowiązkiem państwa polskiego, wynikającym z postanowień Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, jest stworzenie kompleksowego programu służącego wspieraniu i rehabilitacji osób, które były ofiarami tortur lub innego niehumanitarnego traktowania. Rzecznik

przekazał⁸⁹¹ powyższe uwagi Prezesowi Rady Ministrów z nadzieją, że zostaną one wykorzystane przy opracowaniu takiej polityki migracyjnej państwa, która zapewni migrantom godne przyjęcie w naszym kraju, zagwarantuje poszanowanie ich praw i wolności, a także stworzy tym osobom realne szanse na rozpoczęcie w Polsce nowego życia.

7. Demonstracje organizowane przez przeciwników przyjęcia uchodźców do Polski

Z niepokojem Rzecznik przyjął informacje o przebiegu demonstracji organizowanych w wielu miastach przez przeciwników przyjęcia uchodźców do Polski. Prezentowane podczas tych zgromadzeń zachowania, w tym niektóre wypowiedzi uczestników demonstracji, mogły przekraczać granice wolności słowa, a nawet wypełniać znamiona czynu zabronionego. Brak szybkiej i adekwatnej reakcji ze strony właściwych organów państwowych na zdarzenia motywowane nienawiścią, sprzyjają narastaniu wrogich postaw, utrwalaniu negatywnych stereotypów i uprzedzeń. W ocenie Rzecznika konieczne jest wzmożenie wysiłków w celu przeciwstawienia się rosnącej fali nienawiści wobec migrantów. Szczególna odpowiedzialność spoczywa w tym zakresie na organach ścigania, zobowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim osobom przebywającym na terytorium naszego kraju, w tym odpowiedniego reagowania na przestępstwa dyskryminacyjne. Rzecznik zwrócił się⁸⁹² do Komendanta Głównego Policji o przedłożenie informacji, czy podczas wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji czynności służbowych odnotowano zdarzenia, które wypełniały znamiona czynu zabronionego, o liczbie postępowań, które wszczęto w wyniku podjęcia odpowiednich działań przez funkcjonariuszy Policji, a także o wskazanie, czy podejmowane są działania mające na celu zapewnienie oczekiwanej skuteczności ze strony tej służby w zakresie ochrony osób przebywających na terytorium Polski i tych, których przyjazd jest planowany.

Komendant zapewnił⁸⁹³, że każda manifestacja anty-migracyjna jest poddawana gruntownej analizie ryzyka, która pozwala na wskazanie

⁸⁹¹ V.543.9.2015 z 5 października 2015 r.

⁸⁹² VIII.518.33.2015/XI.518.34.2015 z 8 października 2015 r.

⁸⁹³ Pismo z 2 listopada 2015 r.

obszarów zagrożeń, w tym związanych z popełnianiem przestępstw na tle nienawiści. Przedstawił dane z komend wojewódzkich na temat zorganizowanych na terenie poszczególnych województw zgromadzeń i stwierdzonych podczas nich zdarzeń wypełniających znamiona czynu zabronionego. Przekazał również informacje o działaniach prowadzonych przez Policję, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa migrantom. Podkreślił także rolę, jaką w procesie wewnętrznej edukacji w Policji odgrywa Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka oraz analogiczni pełnomocnicy przy każdym komendancie wojewódzkim/ Stołecznym Policji.

8. Ochrona praw imigrantów będących ofiarami przemocy

Jednym z zadań wzmacniających gwarancje pełnego poszanowania praw imigrantów przebywających w ośrodkach dla cudzoziemców, jak i napływających do Polski z krajów Bliskiego Wschodu, jest opracowanie procedur postępowania mających na celu identyfikację spośród nich ofiar przemocy, tortur lub innego niehumanitarnego traktowania, których mogli doświadczyć w kraju pochodzenia lub w trakcie podróży. Przyjęcie stosownych rozwiązań w tym zakresie stanowi warunek realizacji przez państwo polskie zobowiązania wynikającego z Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, polegającego na stworzeniu kompleksowego programu służącego wspieraniu i rehabilitacji osób, które były ofiarami tortur lub innego niehumanitarnego traktowania. W ocenie Rzecznika należy stworzyć jednolitą praktykę postępowania, która wskazywałaby, jak prowadzić wywiad medyczny i badania, także psychologiczne, aby możliwie najszybciej zidentyfikować osoby potrzebujące pomocy. Podstawowy dokument zawierający informacje o identyfikowaniu i dokumentowaniu dla potrzeb sądów lub organów śledczych przypadków stosowania tortur lub innego okrutnego traktowania albo karania stanowi Protokół Stambulski. Nie ma on charakteru wiążącego, jednak prawo międzynarodowe zobowiązuje rządy do badania i dokumentowania przypadków tortur i innych form znęcania się, a także karania osób

odpowiedzialnych. Sprostanie wyzwaniom w zakresie identyfikowania i monitorowania ofiar tortur wśród cudzoziemców przebywających na terenie naszego państwa wymaga stworzenia gwarancji rzetelnej oceny dokonywanej przez specjalistów z zakresu medycyny sądowej, psychologii i psychiatrii w ośrodkach pobytu cudzoziemców. Rzecznik zwrócił się⁸⁹⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych o opracowanie i wcielenie w życie procedury opartej na Protokole Stambulskim.

Minister wyjaśnił⁸⁹⁵, że za opiekę nad cudzoziemcami, którzy złożą wnioski o nadanie statusu uchodźcy na terytorium RP odpowiedzialny jest Urząd do Spraw Cudzoziemców. W trakcie trwania procedury uchodźczej cudzoziemcom zapewnione zostanie kompleksowe wsparcie ze strony Urzędu, obejmujące m.in. opiekę medyczną oraz pomoc psychologiczną. Zgodnie z ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, cudzoziemcowi, który informuje organ prowadzący postępowanie, że był poddany przemocy lub którego stan psychofizyczny stwarza domniemanie, że był poddany przemocy, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców zapewnia przeprowadzenie badań lekarskich lub psychologicznych w celu potwierdzenia tych okoliczności. Ponadto w Straży Granicznej stosowane są „Zasady postępowania Straży Granicznej z cudzoziemcami wymagającymi szczególnego traktowania”, a więc m.in. z ofiarami przemocy, tortur lub innego niehumanitarnego traktowania.

Informacje przedstawione przez Ministra o istnieniu prawnych gwarancji identyfikacji ofiar przemocy lub tortur wśród cudzoziemców przebywających w przeznaczonych dla nich ośrodkach, zostaną zweryfikowane przez przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji w trakcie wizytacji tych miejsc detencji.

9. Edukacja antydyskryminacyjna

Atmosfera toczącej się w Polsce debaty publicznej na temat migrantów nie sprzyja budowaniu postaw szacunku i otwartości. Niemal każdego dnia dowiadujemy się o kolejnym zgromadzeniu, publicznej wypowiedzi lub

⁸⁹⁴ KMP.572.1.2015 z 26 października 2015 r.

⁸⁹⁵ Pismo z 6 listopada 2015 r.

innym zachowaniu wyrażającym negatywny stosunek do cudzoziemców i mniejszości, zwłaszcza etnicznych lub narodowych czy wyznaniowych. Ten obraz rzeczywistości i przekaz, obecny w mediach i Internecie, oddziałuje na dzieci i młodzież, wpływając na ich postawy i opinie. Szczególnie bulwersującym zdarzeniem było spalenie podczas protestu we Wrocławiu kukły przypominającej postać Żyda, będące wyrazem utrwalonych postaw antysemickich. Konieczne jest przeciwdziałanie negatywnym stereotypom przede wszystkim poprzez podejmowanie działań o charakterze edukacyjnym w szkołach i innych placówkach oświatowych. Celem edukacji antydyskryminacyjnej jest uwrażliwienie uczniów na drugiego człowieka, przekazywanie im wiedzy o prawach człowieka i środkach ich ochrony oraz umiejętności działania w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności. Dzieci i młodzież, wyposażone przez szkołę w odpowiednią wiedzę, mogą spowodować zmianę postaw w swoich rodzinach i środowisku, a przez to przyczynić się do dalej idącej zmiany społecznej. Przekazywanie dzieciom i młodzieży odpowiedniej wiedzy może także uchronić je przed niebezpieczeństwem włączenia się w działalność ruchów i organizacji odwołujących się do ideologii nazistowskiej, opartej na rasizmie i antysemityzmie. Rzecznik zwrócił się⁸⁹⁶ do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz informacji o planowanych działaniach.

10. Poprawa warunków socjalno – bytowych społeczności romskiej

Przedstawiciele Rzecznika odwiedzili osiedla romskie w Maszkowicach (gmina Łącko) i Koszarach (gmina Limanowa). Z mieszkańcami rozmawiali przede wszystkim o ciężkich warunkach mieszkaniowych, jakie panują na osiedlach oraz o zaangażowaniu lokalnych władz w poprawę tych warunków. Od ostatniej wizyty pracowników Biura na osiedlach romskich w Maszkowicach i Koszarach minęły dwa lata (poprzednie wizytacje przeprowadzone zostały pod koniec października 2013 r.). Jak się okazało, warunki mieszkaniowe na osiedlach nie uległy w tym czasie istotnej poprawie (jedynie w Koszarach do budynku wielorodzinnego dobudowano

⁸⁹⁶ XI.519.1.2015 z 1 grudnia 2015 r.

kilka pionów sanitarnych, dzięki czemu mieszkania w budynku zostały wyposażone w łazienki).

Po wizycie na osiedlach Rzecznik interweniował⁸⁹⁷ u Wójta Gminy Limanowa w sprawie objęcia osiedla romskiego w Koszarach planowaną budową sieci kanalizacyjnej oraz poprosił o rozważenie możliwości zapewnienia dzieciom z osiedla dowozu do szkoły w Limanowej. Obie sprawy zgłosili pracownikom Biura mieszkańcy osiedla. Odnosząc się do pierwszej ze spraw Wójt poinformował⁸⁹⁸ Rzecznika o skierowanym do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego wniosku o dofinansowanie z Programu integracji społeczności romskiej w Polsce budowy oczyszczalni ścieków, która zapewni odbiór nieczystości ciekłych z osiedla w Koszarach. Wójt Gminy potwierdził też, że dzieci z osiedla nie są dowożone do szkoły organizowanym przez gminę transportem. Powodem tego jest jednak niewielka odległość osiedla od szkoły w Limanowej, wynosząca jedynie 1,5 km, co nie obliguje gminy do zapewnienia takiego transportu.

Rzecznik zwrócił się⁸⁹⁹ też do pełnomocnika Wojewody Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych o wskazanie, które z małopolskich gmin starały się w tym roku o dofinansowanie z Programu romskiego zadań i inwestycji zmierzających do poprawy warunków mieszkaniowych na osiedlach romskich. W odpowiedzi Pełnomocnik wyjaśnił⁹⁰⁰, że wnioski takie złożyło 12 gmin województwa małopolskiego. Sprawę tę Rzecznik będzie monitorował w 2016 r.

Wizytacje na osiedlach romskich potwierdziły wniosek przedstawiony już wcześniej w raporcie pt. „Działania RPO na rzecz mniejszości romskiej w województwie małopolskim”, że władze samorządowe gmin same nie rozwiążą problemu poprawy warunków, w jakich żyje lokalna społeczność romska. Zdarza się bowiem, że gminy, z różnych przyczyn, nie są zainteresowane korzystaniem z możliwości ubiegania się o wsparcie działań pomocowych ze środków pochodzących z rządowego Programu integracji społeczności romskiej w Polsce. Bywa też, że jednym proponowanym przez władze samorządowe rozwiązaniem problemów mieszkaniowych jest wykup

⁸⁹⁷ XI.816.4.2015 z 14 grudnia 2015 r.

⁸⁹⁸ Pismo z 22 grudnia 2015 r.

⁸⁹⁹ XI.816.4.2015 z 14 grudnia 2015 r.

⁹⁰⁰ Pismo z 13 stycznia 2016 r.

nowych mieszkań lub domów poza osiedlami, często w innych gminach. Niestety gminom zwykle brakuje alternatywnych propozycji co do poprawy sytuacji Romów, co w przypadku braku zgody samych zainteresowanych na zmianę miejsca zamieszkania, prowadzi do impasu. Dlatego też w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁹⁰¹ Rzecznik postulował stworzenie osobnego, kompleksowego programu, niezależnego od realizowanego obecnie Programu romskiego, którego celem byłoby wyłącznie zaplanowanie i sfinansowanie procesu poprawy warunków mieszkaniowo – bytowych na osiedlach romskich na terenie całej Polski. Należałoby przy tym zastanowić się nad takimi rozwiązaniami, które zachęca samorządy terytorialne do większego zaangażowania w działania na rzecz poprawy warunków życia społeczności romskich. W udzielonej odpowiedzi Minister zgodził się⁹⁰² z oceną co do sytuacji Romów zamieszkujących wizytowane osiedla, ale nie podzielił postulatu Rzecznika na temat konieczności wyodrębnienia programu dedykowanego wyłącznie poprawie warunków socjalno – bytowych, w jakich żyje ta społeczność. Zdaniem Ministra, działania pomocowe w tym zakresie mogą być realizowane w ramach istniejącego Programu integracji społeczności romskiej w Polsce, czego dowód stanowią mają przedstawić w odpowiedzi dane dotyczące nakładów czynionych z tego Programu na inwestycje remontowo – budowlane.

⁹⁰¹ XI.816.4.2015 z 18 grudnia 2015 r.

⁹⁰² Pismo z 18 stycznia 2016 r.

25. Polacy za granicą

1. Przypadki odbierania dzieci polskim rodzinom mieszkającym w Norwegii

Rzecznik od kilku lat zajmuje się sprawami obywateli polskich przebywających w Norwegii, których dzieci zostały odebrane przez służby norweskie odpowiedzialne za opiekę nad dziećmi. Z informacji uzyskanych od Ministerstwa Spraw Zagranicznych wyłaniają się problemy mające zasadnicze znaczenie dla udzielania pomocy polskim obywatelom. Przede wszystkim, w razie interwencji podjętej przez polskiego konsula, przeszkodą w pomocy polskim obywatelom jest nieinformowanie konsula o przypadkach odbierania rodzicom pieczy nad dziećmi. Na etapie monitorowania spraw poważne zaniepokojenie wywołuje działanie niektórych oddziałów norweskiego urzędu Barnevernet polegające na braku dbałości o zachowanie ważnych dokumentów tożsamości potwierdzających obywatelstwo polskie. Wątpliwości budzi też praktyka wynajmowania przez ten urząd prywatnych firm do obsługi prowadzenia spraw dotyczących umieszczenia małoletniego w rodzinie zastępczej. Z informacji przekazanych przez MSZ wynika ponadto, iż norweska Rzecznik Praw Dziecka nie ma kompetencji do podejmowania interwencji w sprawach indywidualnych. Sygnalizowane problemy mają charakter systemowy, a ich rozwiązanie wymaga ścisłej współpracy z norweskimi władzami. Rzecznik zwrócił się⁹⁰³ do Rzecznika Praw Dziecka o rozważenie nawiązania współpracy z norweskim Rzecznikiem Praw Dziecka w celu udzielenia wsparcia działaniom polskich władz konsularnych w Norwegii.

Rzecznik Praw Dziecka wyjaśnił⁹⁰⁴, że od wielu lat monitoruje toczące się przed sądami i instytucjami zagranicznymi postępowania z udziałem małoletnich obywateli polskich. Do Biura RPD docierają niepokojące sygnały od Polaków mieszkających z dziećmi za granicą. Dotyczą one decyzji podejmowanych przez służby socjalne i sądy obcych państw, których skutkiem jest zabranie dzieci spod opieki rodziców, zakaz kontaktów z małoletnimi, a także ograniczenie lub pozbawienie władzy rodzicielskiej. W większości skargi te pochodzą od obywateli polskich zamieszkałych w

⁹⁰³ VII.531.1.2014 z 30 marca 2015 r.

⁹⁰⁴ Pismo z 5 maja 2015 r.

Niemczech, Wielkiej Brytanii i Norwegii. W celu wyjaśnienia każdej zgłoszonej sprawy Rzecznik Praw Dziecka zgłasza się o pomoc do polskich placówek konsularnych. Na wniosek Rzecznika Praw Dziecka pracownicy polskich urzędów konsularnych kierują pisma do instytucji socjalnych z prośbą o wyjaśnienie przyczyn działań podjętych wobec małoletnich obywateli polskich, podejmują interwencje w przypadku stwierdzenia uniemożliwienia kontaktów rodziców z dziećmi, monitorują przebieg postępowań sądowych toczących się przed sądami opiekuńczymi. Rzecznik Praw Dziecka od wielu lat współpracuje z norweskim Rzecznikiem Praw Dziecka zarówno w sprawach indywidualnych, jak i w ramach Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Dziecka. Należy jednak zaznaczyć, że instrumentarium prawne i kompetencje w zakresie możliwości podejmowania przez norweskiego Ombudsmána bezpośrednich interwencji w sprawach indywidualnych znacząco różnią się od konstrukcji przyjętej w Polsce. Często w odpowiedzi na prośby o podjęcie interwencji, kierowane do norweskiego odpowiednika, Rzecznik Praw Dziecka uzyskiwał informacje, że z uwagi na brak prawnego umocowania nie może podjąć interwencji.

Rzecznik zwracał się także w tej sprawie do norweskiego Ombudsmána (pismo z dnia 22 kwietnia 2015 r.) z prośbą o rozważenie podjęcia działań mających na celu wsparcie polskich rodzin i obywateli w sprawach dotyczących odbierania polskich dzieci przez instytucję *Barnevernet*, a także w celu uwrażliwienia norweskich instytucji publicznych na ten problem. W odpowiedzi norweski Minister do spraw Dzieci, Równości i Integracji Społecznej (pismo z dnia 29 maja 2015 r.) stwierdził, że system norweskiej opieki nad dziećmi jest zgodny z międzynarodowymi standardami m.in. Konwencją Narodów Zjednoczonych o Prawach Dziecka z 1989 r, a Norwegia zgodnie z postanowieniami Konwencji, przekazuje raporty na temat implementowania i funkcjonowania środków zmierzających do stosowania jej postanowień. Minister zapewnił, że zgodnie z norweską ustawą o opiece nad dziećmi, umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej jest ostatecznością i następuje jedynie w sytuacjach zagrożenia dla dziecka, gdy jest ono ofiarą przemocy, a także gdy istnieją bardzo poważne zaniedbania w codziennej opiece nad dzieckiem. Tego typu środki orzeka niezależny, bezstronny organ (*The County Social Welfare Board*), który także decyduje o jego uchyleniu, w

razie zaistnienia przypuszczenia, że rodzice są w stanie zapewnić dziecku właściwą opiekę. Nawet jednak w sytuacji zastosowania tego środka, rodzice i dzieci mają prawo do wizyt i odwiedzin.

Jak wskazał Minister, wiedeńska Konwencja o stosunkach konsularnych nie nakłada żadnego ogólnego obowiązku informowania przedstawicielstw dyplomatycznych o wszczętych sprawach dotyczących opieki nad dziećmi ani też do informacji o zastosowanym środku w stosunku do dziecka pochodzącego z kraju innego niż Norwegia. Ponieważ rodzice dziecka są stroną postępowania, mogą oni działać w sprawie w porozumieniu z przedstawicielami misji dyplomatycznych. Zdaniem Ministra udział konsula w takim postępowaniu jest pożądanym, głównie z powodu aspektów językowych czy odrębności kulturowych. Mając na uwadze fakt, że polscy imigranci stanowią w Norwegii bardzo dużą grupę, ok. 100.000, w opinii Ministra właściwym będzie opracowanie jasnych informacji dla przebywających w Norwegii Polaków, co do tego co może a czego nie może robić w ramach swoich działań służba socjalna. Decyzje podejmowane w tych sprawach po szczegółowym postępowaniu i ocenie, muszą mieć zawsze na uwadze dobro dziecka.

2. Pomoc udzielana przez służby konsularne polskim obywatelom za granicą

Rzecznik od lat monitoruje sytuację Polaków mieszkających bądź przebywających poza granicami kraju. W artykule prasowym⁹⁰⁵ przedstawiona została trudna sytuacja polskich kierowców, którzy spowodowali wypadek drogowy na terenie Białorusi i trafili do białoruskich więzień. Oczekując na wyrok, przebywają w warunkach często urągających godności ludzkiej. Natomiast po wydaniu wyroku, najczęściej skazującego na bezwzględną karę pozbawienia wolności, są przenoszeni do łagrów, gdzie warunki odbywania kary są bardzo ciężkie. Rzecznik zwrócił się⁹⁰⁶ do Ministra Spraw Zagranicznych o przekazanie informacji w tej sprawie, a w szczególności o wyjaśnienie, jakie środki podejmuje Ministerstwo i służby konsularne w celu udzielania pomocy polskim kierowcom przebywającym w

⁹⁰⁵ „Wprost” z 24 lutego 2015 r.

⁹⁰⁶ VII.501.61.2015 z 22 kwietnia 2015 r.

białoruskich więzieniach.

Minister wyjaśnił⁹⁰⁷, że konsulowie podejmują działania w momencie otrzymania informacji o aresztowaniu obywatela polskiego. Zazwyczaj konsul towarzyszy podczas wstępnego przesłuchania, zapewnia kontakt z rodziną. W razie potrzeby kupuje z funduszu opieki podstawowe artykuły higieniczne i żywność dla aresztowanych. Problemem jest przewlekłość śledztw, trwających najczęściej po kilka miesięcy, a także niska jakość i niewystarczająca ilość żywności w aresztach śledczych. W celu pomocy polskim obywatelom konsul regularnie dostarcza osadzonym paczki żywnościowe. W trakcie spotkań osadzeni najczęściej zgłaszają problemy z łamaniem prawa do korespondencji w języku ojczystym. Problemy te są rozwiązywane na bieżąco podczas spotkań z naczelnikami aresztów. Konsulowie udzielają wsparcia rodzinom aresztowanych m.in. poprzez wskazanie cieszących się zaufaniem urzędu kancelarii adwokackich, czy też pomocy w uzyskaniu wiz umożliwiających przyjazd najbliższych na Białoruś. W miarę możliwości uczestniczą w procesach sądowych, nadzorując ich przebieg. Po skazaniu prawomocnym wyrokiem, więźniowie trafiają do kolonii karnej, która jest zakładem półotwartym. Osadzeni pracują w zakładach pracy na terenie miasta, samodzielnie robią zakupy i przygotowują posiłki. Zgodnie z regulaminem osadzeni mogą korzystać z telefonów komórkowych. Nie ma żadnych ograniczeń w kontaktach z rodziną w kraju. W razie jakichkolwiek problemów osadzeni kontaktują się telefonicznie z konsulem. Osadzeni w kolonii karnej regularnie otrzymują paczki żywnościowe oraz doraźne zapomogi bezzwrotne na zakup leków lub sfinansowanie leczenia. Konsulowie działają na rzecz skrócenia wyroków dla obywateli RP. Z reguły więźniowie są warunkowo zwalniani za dobre sprawowanie po odbyciu połowy kary.

⁹⁰⁷ Pismo z 18 maja 2015 r.

26. Implementacja prawa europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE

1. Umieszczanie osób chorujących psychicznie w domach pomocy społecznej

Rzecznik monitoruje działania instytucji publicznych dotyczące niezbędnych zmian legislacyjnych mających na celu włączenie do polskiego porządku prawnego standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz przeciwdziałanie ich naruszeniom. Jednym z niewykonanych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest wyrok⁹⁰⁸ dotyczący zasad umieszczania osób chorujących psychicznie w domach pomocy społecznej. Trybunał uznał w tym orzeczeniu, że Polska naruszyła postanowienia Konwencji wobec osoby chorującej psychicznie, która decyzją opiekuna prawnego została umieszczona w domu pomocy społecznej wbrew własnej woli. Przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego⁹⁰⁹ nie przewidują automatycznej sądowej oceny legalności umieszczenia i przetrzymywania osoby w zakładzie opiekuńczym takim jak dom pomocy społecznej. Ponadto oceny takiej nie może zainicjować osoba, która została całkowicie ubezwłasnowolniona. Brak skutecznych ram regulacyjnych w tym obszarze nie tylko narusza standardy ustanowione w drodze Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ale budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z normami Konstytucji. Istniejące zastrzeżenia uzasadniają potrzebę kompleksowej nowelizacji przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, a także innych aktów prawnych regulujących sytuacje osób z niepełnosprawnościami przebywających wbrew własnej woli w domach opieki. Rzecznik zwrócił się⁹¹⁰ do Ministra Zdrowia o poinformowanie, na jakim etapie znajduje się przygotowywany w resorcie zdrowia projekt nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz niektórych innych ustaw oraz jaki jest zakres tego projektu.

W odpowiedzi poinformowano⁹¹¹ Rzecznika, że projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest w toku

⁹⁰⁸ Wyrok ETPC z 16 października 2012 r., w sprawie Kędzior przeciwko Polsce, nr 45026/07.

⁹⁰⁹ Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375, z późn. zm.).

⁹¹⁰ VIII.517.1.2015/XI.517.1.2015 z 25 maja 2015 r.

⁹¹¹ Pismo z 1 lipca 2015 r.

uzgodnień z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Intencją zmiany proponowanej w projekcie założeń jest dodatnie przepisu, który zagwarantuje osobie kierowanej do domu pomocy społecznej bez jej zgody, jeżeli jest zdolna do wyrażenia takiej zgody, wymóg uzyskania zgody na przyjęcie do domu pomocy społecznej. W przypadku sprzecznych oświadczeń tej osoby i jej przedstawiciela ustawowego w sprawie przyjęcia do domu pomocy społecznej, zgodę na przyjęcie do domu pomocy społecznej wyrażałby sąd opiekuńczy. Jednocześnie nowelizacja obejmie zmiany, zgodnie z którymi badanie stanu psychicznego osoby przyjętej do domu pomocy społecznej bez jej zgody pod względem istnienia ustawowych przesłanek jej skierowania odbywać się może na wniosek tej osoby, jej przedstawiciela ustawowego lub sądu składany nie częściej niż raz na sześć miesięcy.

2. Pobyt w schroniskach dla nieletnich bez podstawy prawnej

Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku⁹¹² w sprawie Grabowski przeciwko Polsce stwierdził, że w świetle standardów Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nieletni przebywał w schronisku dla nieletnich bez legalnej podstawy prawnej. Jednocześnie Trybunał zobowiązał Polskę do przyjęcia środków w celu zaprzestania zaskarżonej praktyki sądowej. Dotychczas sądy, po skierowaniu sprawy na rozprawę, nie weryfikowały potrzeby dalszego pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich. Jego pobyt był przedłużany bez decyzji sądu i bez możliwości wnoszenia o uchylenie zastosowanego środka, a tym samym z naruszeniem postanowień Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich⁹¹³ stanowi, że okres pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich przed skierowaniem sprawy na rozprawę nie może trwać dłużej niż trzy miesiące. Pobyt ten można przedłużyć na okres nieprzekraczający dalszych trzech miesięcy, ze względu na szczególne okoliczności sprawy. Orzeka o tym sąd rodzinny, po zawiadomieniu stron i obrońcy nieletniego o terminie posiedzenia. W

⁹¹² Wyrok ETPC z 30 czerwca 2015 r., skarga nr 57722/12.

⁹¹³ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 382).

przekonaniu Rzecznika poinformowanie prezesów sądów o treści omawianego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest niezbędne dla zagwarantowania przestrzegania praw nieletnich i zapobieżenia dalszym naruszeniom postanowień Konwencji. Jednocześnie Rzecznik zwrócił się⁹¹⁴ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie potrzeby nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, uwzględniającej treść wspomnianego wyroku i standardy określone w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W odpowiedzi poinformowano⁹¹⁵ Rzecznika, że przedstawiona problematyka dostosowania regulacji zawartej w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich do treści orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Grabowski przeciwko Polsce została objęta wpisaniem do Wykazu Prac Rady Ministrów i procedowanym obecnie projektem założeń ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i innych ustaw. Projektowane regulacje uwzględniają stanowisko zawarte w wystąpieniach Rzecznika. Zgodnie z projektem założeń ustawy, jeżeli po skierowaniu sprawy na rozprawę zachodzić będzie konieczność przedłużenia pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich, będzie można ten pobyt przedłużyć na czas oznaczony. Ponadto projektuje się również nowelizację przepisu dotyczącego prawa strony do wniesienia zażalenia na postanowienie o przedłużeniu pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich. Z uwagi na krótki okres do upływu VII kadencji Sejmu i Senatu oraz zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych, nie jest możliwe wszczęcie i zakończenie rządowego procesu legislacyjnego w zakresie nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich przed zakończeniem prac obecnej Rady Ministrów i Parlamentu. Prace legislacyjne w powyższym zakresie powinny zostać podjęte niezwłocznie po rozpoczęciu kolejnej kadencji Sejmu i Senatu oraz powołaniu Rady Ministrów.

Wyrok ETPC w sprawie Grabowski v. Polska dotyczy szczególnie istotnego zagadnienia. Rzecznik zwrócił się⁹¹⁶ zatem ponownie do Ministra Sprawiedliwości o informację, czy znany jest mu problem pilnej potrzeby

⁹¹⁴ II.517.2632.2015/IX.517.190.2015 z 24 września 2015 r.

⁹¹⁵ Pismo z 9 października 2015 r.

⁹¹⁶ Pismo z 20 stycznia 2016 r.

dostosowania regulacji zawartej w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich do treści wyroku ETPC w sprawie Grabowski v. Polska i czy prace legislacyjne w tym zakresie zostały już podjęte.

3. Kontrola osobista osób pozbawionych wolności

Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok⁹¹⁷ w sprawie Milka przeciwko Polsce, w którym uznał, że poddawanie skarżącego kontrolom osobistym podczas pobytu w areszcie śledczym oraz zakładzie karnym stanowiło ingerencję w jego prawo do poszanowania życia prywatnego. Ingerencja ta, mimo że miała oparcie w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego, nie była proporcjonalna ani też konieczna w społeczeństwie demokratycznym. Skarżący nie miał statusu skazanego niebezpiecznego. Z przedstawionej dokumentacji nie wynikało także, aby stwarzał realne zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych, w których przebywał, zaś jedyną formą agresji z jego strony była agresja słowna.

Do Rzecznika wpłynęło wiele wniosków od osób pozbawionych wolności, przebywających w jednostkach penitencjarnych typu zamkniętego, które żaliły się, że bez żadnego uzasadnienia poddawane były kontrolom osobistym po powrocie z miejsca znajdującego się poza oddziałem mieszkalnym. Wyniki postępowań wyjaśniających prowadzonych w Biurze RPO w sprawach indywidualnych potwierdziły, że kontrole osobiste były przeprowadzane prewencyjnie, albo wobec wszystkich osadzonych, albo wybranych losowo, jednak bez konkretnego wskazania, że skazany zagrażał porządkowi lub bezpieczeństwu w oparciu o istniejące dowody. Rzecznik zwrócił się⁹¹⁸ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o poinformowanie dyrektorów okręgowych Służby Więziennej o treści wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Milka przeciwko Polsce i wynikającej z niego zmiany praktyki w polskich jednostkach penitencjarnych w zakresie kontroli osobistych, które powinny być przeprowadzane tylko wobec tych osób, które swoją postawą lub zachowaniem stwarzają realne zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku.

⁹¹⁷ Wyrok ETPC z 15 września 2015 r., skarga nr 14322/12.

⁹¹⁸ II.517.1910.2015/IX.517.1307.2015 z 22 września 2015 r.

4. Przedłużanie statusu osadzonych niebezpiecznych

Zarówno badania przeprowadzone przez pracowników Biura RPO w oddziałach dla osadzonych tzw. niebezpiecznych, jak również rozpatrywane skargi od tej kategorii więźniów wskazywały na liczne przypadki przedłużania, bez szczegółowego uzasadnienia, statusu niebezpiecznego. Nieprawidłowości dotyczące przedłużania statusu niebezpiecznego były przedmiotem spraw rozpoznawanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w sprawach przeciwko Polsce. Trybunał podkreślił konieczność weryfikacji zasadności stosowania reżimu przewidzianego dla osadzonych niebezpiecznych. W ocenie Trybunału, przepisy Kodeksu karnego wykonawczego w omawianym zakresie są skonstruowane w sposób mogący prowadzić do ich automatycznego stosowania. Uchwalona w związku z treścią wyroków Trybunału, nowelizacja Kodeksu karnego wykonawczego⁹¹⁹ weszła w życie w październiku 2015 r.⁹²⁰. Zgodnie z nowymi uregulowaniami w uzasadnieniach formułowanych w związku z zakwalifikowaniem bądź przedłużeniem statusu niebezpiecznego, komisja penitencjarna uwzględnia szereg wskazanych w ustawie elementów. Co istotne, kolejne sprawy kierowane do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez osoby mające obecnie lub w przeszłości status niebezpiecznego, Trybunał traktuje automatycznie w oparciu o zasady wyrażone we wcześniejszych orzeczeniach zapadłych w sprawach przeciwko Polsce. Sprawy te kończą się wycofaniem z listy do rozpoznania, w związku z zawarciem ugody pomiędzy skarżącym a rządem Polski bądź jednostronną deklaracją strony rządowej, w przypadku odrzucenia przez skarżących możliwości zawarcia ugody, co obciąża finansowo Skarb Państwa. Rzecznik zwrócił się⁹²¹ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zwrócenie uwagi jednostkom penitencjarnym na konieczność uwzględniania w podejmowanych działaniach treści nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego.

⁹¹⁹ Druk sejmowy nr 2874.

⁹²⁰ Ustawa z 10 września 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1573).

⁹²¹ II.517.758.2014/IX.517.1438.2015 z 1 października 2015 r.

Dyrektor poinformował⁹²², że zagadnienia będące przedmiotem wystąpienia Rzecznika były omawiane podczas odpraw Kierownictwa Centralnego Zarządu Służby Więziennej z dyrektorami okręgowymi Służby Więziennej. Funkcjonariusze Służby Więziennej uczestniczą w szkoleniach zawodowych na temat m.in. aktualnych podstaw prawnych wykonywania ustawowych zadań Służby Więziennej. Szkolenia obejmują również zagadnienia dotyczące przestrzegania w codziennej służbie zasad humanitaryzmu, praworządności tolerancji i niestosowania tortur oraz innych form okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania. Podczas szkoleń analizowane są także wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko Polsce.

W związku z treścią otrzymanej odpowiedzi i niedostrzegania potrzeby zmiany nieprawidłowej praktyki funkcjonariuszy Służby Więziennej w postępowaniu z osadzonymi niebezpiecznymi, Rzecznik wystąpił⁹²³ ponownie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. W wyrokach *Piechowicz v. Polska*, czy *Horych v. Polska* Trybunał podkreślił konieczność szczegółowego uzasadniania każdorazowego przedłużania statusu niebezpiecznego oraz dostosowania reżimu przewidzianego dla tej kategorii osób do indywidualnych zachowań i cech osobowych konkretnego skazanego czy tymczasowo aresztowanego. Tymczasem problem właściwej implementacji wskazanych wyroków ETPC jest wciąż aktualny. Jak wykazała weryfikacja przedmiotowego zagadnienia na miejscu w Areszcie Śledczego w Warszawie – Mokotowie⁹²⁴, decyzje o przedłużaniu statusu osadzonego niebezpiecznego nie zawsze są uzasadniane w sposób szczegółowy, nie odnotowano także przypadku odstąpienia od stosowania niektórych elementów reżimu, przewidzianego w art. 88b § 1 k.k.w. Stąd, Rzecznik zwrócił uwagę na kolejne wyroki ETPC z dnia 12 stycznia 2016 r., jakie zapadły w sprawach osadzonych niebezpiecznych: *Karykowski v. Polska*⁹²⁵, *Prus v. Polska*⁹²⁶ oraz *Romaniuk v. Polska*⁹²⁷. We wszystkich trzech

⁹²² Pismo z 14 grudnia 2015 r.

⁹²³ Pismo z 20 stycznia 2016 r.

⁹²⁴ Wizytacja w dniu 14 stycznia 2016 r.

⁹²⁵ skarga nr 653/12.

⁹²⁶ skarga nr 5136/11.

⁹²⁷ skarga nr 59285/12.

sprawach Trybunał stwierdził naruszenie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Podkreślił, iż rząd Polski nie wykazał wystarczających i odpowiednich powodów, które by usprawiedliwiały, w odniesieniu do poszczególnych osadzonych i okoliczności ich sprawy, surowość zastosowanych środków. W szczególności nie udowodniono, aby wszystkie stosowane środki, składające się na reżim dla niebezpiecznych, były konieczne dla zapewnienia osiągnięcia celu, jakim jest bezpieczeństwo zakładu karnego. W związku z tym, Rzecznik zwrócił się o wydanie wytycznych Dyrektorom jednostek penitencjarnych, w których funkcjonują oddziały dla osadzonych niebezpiecznych, w zakresie potrzeby szczegółowego uzasadniania decyzji o zakwalifikowaniu do osadzonych niebezpiecznych lub o przedłużeniu tego statusu oraz dostosowywania warunków osadzenia do indywidualnych zachowań i cech osobowych więźnia niebezpiecznego, poprzez wykorzystywanie możliwości odstąpienia od pewnych elementów reżimu dla niebezpiecznych.

5. Dostosowanie stacji, peronów i taboru kolejowego do potrzeb osób z niepełnosprawnością oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁹²⁸ Rzecznika dotyczący dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych stacji i peronów kolejowych oraz taboru kolejowego. Określone w art. 3a ustawy o transporcie kolejowym⁹²⁹ bezterminowe wyłączenie z takiego obowiązku miejskich, podmiejskich i regionalnych usług pasażerskich wzbudziło wątpliwości konstytucyjne RPO.

Trybunał nie podzielił jednak argumentacji Rzecznika i uznał⁹³⁰, że wskazany przepis jest zgodny z Konstytucją.

⁹²⁸ Informacja RPO za 2012 r., str. 240.

⁹²⁹ Ustawa z 28 marca 2003 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.).

⁹³⁰ Wyrok TK z 7 lipca 2015 r., sygn. akt K 47/12.

27. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁹³¹ Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników Terenowych. Obecnie powołanych jest trzech Pełnomocników⁹³².

Wspólną specyfiką działalności Biur Pełnomocników Terenowych RPO jest to, że zajmują się one wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Pełnomocnicy działają z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu, zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu. Pełnomocnicy Terenowi, jako przedstawiciele Rzecznika, biorą udział w wielu wydarzeniach, spotkaniach, nie tylko z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, ale także władz samorządowych, uczelni wyższych oraz z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Mają one charakter zarówno reprezentacyjny (konferencje, seminaria i inne uroczystości), jak i merytoryczny. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym duża liczba przyjęć interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Biur. Współpraca z mediami i organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

1. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu

W 2015 r. praca Biura PT we Wrocławiu koncentrowała się na badaniu i ocenianiu zgodności z prawem działalności organów publicznych oraz instytucji, jak również na bieżącym rozpatrywaniu skarg i wniosków

⁹³¹ Ustawa z 15.07.1987 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).

⁹³² Pełnomocnicy terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27.08.2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3.06.2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15.06.2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił odpowiednio w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14.09.2004 r. (dla województw pomorskiego, zachodniopomorskiego, i warmińsko-mazurskiego) oraz Nr 4/2007 RPO z 23.07.2007 r. (dla województw śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego). W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania.

obywateli.

Biuro Pełnomocnika Terenowego w 2015 r. propagowało także wiedzę o ochronie praw i wolności obywatelskich oraz zagadnienia związane z dyskryminacją. Temu celowi służyły liczne spotkania z młodzieżą (np. spotkanie z Przewodniczącym Sejmiku Młodzieży Województwa Dolnośląskiego czy wystąpienie podczas Sesji Sejmiku), szkolenia organizowane dla różnych grup zawodowych (np. szkolenie antydyskryminacyjne dla urzędników administracji samorządowej, zajmujących się pośrednio lub bezpośrednio problematyką przeciwdziałania dyskryminacji i równego traktowania), wykłady, konferencje i seminaria naukowe oraz inne oficjalne uroczystości.

Ważnym elementem działalności Biura PT były działania dodatkowe, polegające na udziale w Krajowym Mechanizmie Prewencji oraz monitorowanie procesu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych w ramach grupy roboczej przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Istotne znaczenie miała również współpraca z organizacjami pozarządowymi, w zakresie podejmowania wspólnych inicjatyw i współpracy przy ich realizacji. Działania te koncentrowały się m.in. na poradnictwie prawnym i obywatelskim.

Współpraca z wieloma organizacjami prowadzona jest także w różnych gremiach doradczych i opiniotwórczych, powoływanych w regionie do rozwiązywania lokalnych problemów np. Koalicja Przeciw Nienawiści oraz Zespół doradczy zajmujący się sytuacją rumuńskich Romów koczujących na terenie Wrocławia, działający przy Wojewodzie Dolnośląskim.

W Biurze PT RPO we Wrocławiu przyjęto 1044 interesantów, przeprowadzono 2158 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i wskazówek. Wpływ spraw do Biura PT wyniósł 2 063, w tym zarejestrowano 971 nowych spraw.

2. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

Biuro PT w Gdańsku obejmuje swoim działaniem trzy województwa, to jest: pomorskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie. W Bydgoszczy

działa ponadto stały punkt przyjęć interesantów, do którego wpływ spraw z woj. kujawsko-pomorskiego utrzymywał się na stałym, wysokim poziomie.

W roku 2015 kontynuowała działanie w dotychczasowym składzie Rada Społeczna przy Pełnomocniku Terenowym RPO w Gdańsku, która została powołana przez Rzecznika w 2013 r. Dzięki bogatemu doświadczeniu zawodowemu, wybitnej wiedzy oraz kreatywności członków Rady Społecznej, gremium to efektywnie wspiera bieżące działania Pełnomocnika Terenowego.

Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku realizowało swoje zadania przede wszystkim poprzez rozpatrywanie wniosków obywateli w sprawach indywidualnych. Pracownicy Biura PT działając z upoważnienia Rzecznika podejmowali w tych sprawach interwencje wobec organów administracji publicznej oraz występowali przed sądami.

Pełnomocnik Terenowy współpracował z organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza realizującymi swoje cele statutowe w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela oraz poradnictwa obywatelskiego. Ponadto pracownicy Biura PT propagowali wiedzę o kompetencjach i działaniu Rzecznika Praw Obywatelskich w różnych środowiskach, w szczególności wśród pracowników naukowo-dydaktycznych wydziałów prawa i administracji (Uniwersytet Gdański oraz Uniwersytet Warmińsko-Mazurski), młodzieży akademickiej oraz wśród przedstawicieli organizacji pozarządowych.

W 2015 r. przedstawiciele Biura PT RPO kontrolowali miejsca pozbawienia wolności, uczestnicząc w Krajowym Mechanizmie Prewencji, w ramach którego Rzecznik wykonuje funkcję organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Ponadto pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku sprawdzali stopień dostępności lokali wyborczych dla potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Łącznie zostało zwizytowanych 45 lokali wyborczych.

W Biurze PT RPO w Gdańsku przyjęto 735 interesantów, przeprowadzono 1974 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i wskazówek. Wpływ spraw do Biura PT wyniósł 1954, w tym zarejestrowano 970 nowych spraw.

3. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach

Pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach angażowali się w propagowanie wiedzy na temat praw obywatelskich uczestnicząc w spotkaniach z uczniami, studentami i słuchaczami Uniwersytetów III Wieku, przedstawicielami grup społecznych, zawodowych czy organizacji pozarządowych, podczas których przyjmowano również sprawy i wnioski o charakterze generalnym i indywidualnym. Na szczególną uwagę zasługuje założenie Śląskiej Platformy Przeciw Nienawiści, której celem jest wypracowanie wspólnych działań, a także poznanie się środowisk i osób, które nie wyrażają zgody na szerzenie się czynów motywowanych nienawiścią czy szeroko rozumianym łamaniem praw człowieka. W działaniach tych, zarówno w aspekcie udzielania bezpłatnej pomocy prawnej, jak i organizowania wspólnych przedsięwzięć w szczególności o charakterze informacyjnym i edukacyjnym, Biuro PT RPO w Katowicach wspomagają licznie współpracujące z nim organizacje i stowarzyszenia, zarówno krajowe, jak i o charakterze międzynarodowym (centra pomocy, kliniki prawa, biura porad prawnych, samorządy zawodowe, stowarzyszenia charytatywne, czy też organizacje młodzieżowe i studenckie.

Bieżące zadania Biura Pełnomocnika Terenowego poza stałymi pracownikami wypełniali także praktykanci. W 2015 r. praktyki studenckie w Biurze PT w Katowicach odbyło 6 osób.

W Biurze PT RPO w Katowicach przyjęto 888 interesantów, przeprowadzono 2496 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i wskazówek. Wpływ spraw do Biura PT wyniósł 2 044, w tym zarejestrowano 892 nowe sprawy.

4. Wiodące problemy rozpatrywane przez Biura Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich

W społecznym odczuciu instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich jest niezwykle istotnym organem chroniącym obywateli przed naruszaniem ich praw przez organy władzy publicznej. W dalszym ciągu wnioskodawcy oczekują podjęcia przez Rzecznika działań nawet w sytuacjach, gdy jest to niemożliwe z uwagi na zakres ustawowych kompetencji. Warty podkreślenia

jest fakt, iż wnioski takie formułowane są także przez profesjonalnych pełnomocników, radców prawnych i adwokatów, oczekujących wniesienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich skarg kasacyjnych, pomimo braku ku temu jakichkolwiek przesłanek. Urząd Rzecznika jest również błędnie traktowany jako podmiot świadczący nieodpłatną pomoc prawną. Niejednokrotnie zdarza się, iż obywatele – niezadowoleni z jakości pomocy świadczonej przez nieodpłatne poradnie prawne – oczekują wsparcia ze strony Rzecznika. Utrzymująca się zła jakość stanowionego prawa, jest przesłanką uzasadniającą konieczność rozwijania możliwości działania Rzecznika Praw Obywatelskich.

Skargi obywateli składane w 2015 r. w ramach **problematyki prawa cywilnego** dotyczyły głównie treści wyroków sądowych. Często skarżący wnosili o złożenie przez Rzecznika skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego. Podnoszone zarzuty dotyczyły również utrudnień w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, spowodowanych zbyt wysokimi kosztami sądowymi oraz kosztami pomocy prawnej. Instytucje zwolnienia od kosztów sądowych oraz ustanowienia pełnomocnika z urzędu nadal są zbyt rzadko stosowane w praktyce sądowej. W kontekście tych skarg należy wyrazić nadzieję, iż wprowadzenie w Polsce od 2016 r. systemu powszechnej pomocy prawnej, uwzględniającego potrzeby osób, których zasoby finansowe nie pozwalają na korzystanie z odpłatnych usług profesjonalnych pełnomocników procesowych, znacząco poprawi sytuację w tym zakresie. Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku zamierza monitorować sytuację w tej dziedzinie na obszarze swojego działania.

W 2015 r. pojawił się problem obciążenia podatkiem VAT opłat przychodów komorników, na co skargi składali komornicy. Obywatele korzystający z usług komorników skarżyli się w związku z tym na bezpodstawne, ich zdaniem zwiększanie kosztów egzekucji, w tym opłat egzekucyjnych o kwoty podatku VAT. Rzeczywiście, objęcie podatkiem VAT przychodów komorników nie powinno powodować automatycznego zwiększenia opłat egzekucyjnych o wysokość tego podatku, co wymagałoby jednoznacznej podstawy prawnej. Skargi wnioskodawców na działania komorników sądowych dotyczyły również niewspółmiernej wobec wysokości długu uciążliwości egzekucji dla dłużników, na przykład poprzez kierowanie

egzekucji wobec przedmiotu o wartości znacznie przewyższającej wysokość długu. Nadal też stosowana jest praktyka komornicza, w której długotrwała egzekucja świadczenia pieniężnego powoduje ściągnięcie kwoty przewyższającej (zdarza się, że wielokrotnie) całkowitą wysokość długu. Wynika to nie tylko z wysokich kosztów postępowania egzekucyjnego, ale również z systemu zaliczania pobranych kwot na poczet poszczególnych składników zobowiązania, który pozwala na długotrwałą egzekucję środków z kwoty stale narastających odsetek za zwłokę, powodującą narastanie kosztów postępowania. W rezultacie kwota ściągnięta od dłużnika może znacznie przewyższać wysokość jego zobowiązania ustaloną na dzień powstania tytułu wykonawczego. W związku z postępowaniem egzekucyjnym aktualny pozostaje problem zbyt długiego czasu rozpatrywania przez sądy skarg na czynności komornicze, co skutkuje bezprzedmiotowością orzeczeń sądowych wydanych już po dokonaniu kolejnych czynności komorniczych, powodujących nieodwracalne skutki prawne. Charakterystyczną uciążliwością dla obywateli były też nie częste ale spektakularne sytuacje przekroczenia uprawnień przez komorników oraz rażące naruszenia przez nich norm postępowania egzekucyjnego.

Działanie nadzoru budowlanego nadal stanowiło problem podnoszony przez obywateli, którzy wskazywali na opieszałość organów tego nadzoru oraz na brak skuteczności w jego działaniu. Z treści badanych spraw wyłania się obraz nieefektywnego systemu nadzoru budowlanego, w którym na pierwszy plan wysuwa się dysfunkcyjność podwójnego podporządkowania organów szczebla podstawowego (podległość organizacyjna wobec starostów i zależność finansowa od powiatów oraz zależność instancyjna wobec wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego), ale również słabość organizacyjna i kadrowa tych organów.

Przedmiotem zgłaszanych skarg w 2015 r., podobnie jak w latach ubiegłych, były ponadto sprawy o zapłatę, o alimenty, sprawy rozwodowe, sprawy dotyczące wydawanych przez sądy rodzinne zarządzeń opiekuńczych, a także sprawy dotyczące trudnej sytuacji życiowej w związku z zaniechaniem regulowania zobowiązań finansowych.

Na podobnym poziomie, jak w latach ubiegłych, utrzymywała się liczba skarg w sprawach mieszkaniowych, przede wszystkim w zakresie

nieprawidłowego ewidencjonowania wpłaconych należności, jak również wieloletnich zaniedbań remontowych skutkujących złym stanem technicznym budynków komunalnych oraz wynajmowanych lokali. Obywatele skarżą się na zbyt długi czas oczekiwania na lokale socjalne, do których uprawnienia przyznano im w wyrokach eksmisyjnych. W skrajnych przypadkach okres oczekiwania dochodził nawet do 10 lat. Po raz kolejny w tych sprawach widoczna jest oczywista sprzeczność pomiędzy obowiązkiem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych dla najuboższych mieszkańców gminy a formalnymi przesłankami warunków realizacji tych wymogów. W 2015 r. pojawiło się stosunkowo dużo, w porównaniu do lat ubiegłych, wniosków osób niepełnosprawnych z prośbą o wsparcie ich działań w dążeniu do zamiany lokalu komunalnego położonego na wyższej kondygnacji na lokale położone na parterze. Brak stosownych regulacji w ustawie powoduje, że wiele gmin odmawia realizacji takich prośb. Zdarza się również, że wskutek braku wyobraźni lub dobrej woli osobom z niepełnosprawnością ruchową wskazywane są lokale socjalne położone na wyższych kondygnacjach lub w innej miejscowości niż dotychczasowa, choć administracyjnie w tej samej gminie.

W 2015 roku skargi na działanie organów spółdzielni mieszkaniowych, w szczególności na praktykę stosowania prawa spółdzielczego przez zarządy spółdzielni dotyczyły głównie spraw wewnątrzspółdzielczych, takich, jak opłaty za centralne ogrzewanie, ciepłą wodą i wywóz śmieci. W zakresie tych spraw w roku 2015 utrzymała się tendencji malejąca zaobserwowana już w latach ubiegłych.

Rok 2015 w **zakresie problematyki prawa karnego** zaznaczył się nowymi zjawiskami i tendencjami, z których na pierwszy plan wysuwają się, te spowodowane wejściem w życie nowej procedury karnej oraz fala imigracji w Europie.

W związku z nowelizacją procedury karnej, zawierającą istotne zmiany jej zasad, do Biur PT RPO wpłynęła duża ilość pism z pytaniami o treść wprowadzanych zmian. Wpływały też zgłoszenia, z których wynikało, że dynamika postępowań karnych, szczególnie na etapie postępowania przygotowawczego uległa wyraźnemu zmniejszeniu przez pierwsze miesiące od wejścia w życie nowych przepisów. Prokuratorzy przez kilka miesięcy

powstrzymywali się przed sporządzaniem aktów oskarżenia.

Przestępstwa popełniane z pobudek rasistowskich ujawniły słabe przygotowanie Policji do prowadzenia postępowań wobec takich czynów, przejawiające się w rażąco błędnej ocenie okoliczności faktycznych spraw. Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku podjął działania zmierzające do zmiany tego stanu rzeczy, których intensyfikacja planowana jest na rok 2016.

W ramach problematyki prawa karnego skargi dotyczyły głównie postępowań sądowych i orzecznictwa w sprawach karnych. Były to przede wszystkim wnioski osób kwestionujących słuszność lub prawidłowość wyroków i wnoszących o złożenie przez Rzecznika kasacji do Sądu Najwyższego. W 2015 roku utrzymała się tendencja z roku poprzedniego wzrostu liczby wniosków o kasację składanych przez osoby skazane, w tym zarówno osadzone w zakładach karnych, jak i pozostające na wolności w związku z warunkowym zawieszeniem wykonania orzeczonej wobec nich kary.

W 2015 r. zmniejszyła się znacząco ilość skarg na straż gminną (w tym miejską). Utrzymała się jednak duża ilość skarg na Policję, głównie na jej działanie, ale również na zaniechania. Skargi na niewłaściwe działanie Policji, to przede wszystkim zarzuty nadużywania władzy przez funkcjonariuszy wskutek przekraczania uprawnień przy zatrzymaniach, doprowadzeniach oraz przesłuchaniach osób zatrzymanych. Skargi na zaniechania Policji wiążą się z trudnościami przyjęcia przez funkcjonariuszy zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa oraz sposobem ich przyjmowania.

Skargi na działanie prokuratury dotyczyły, podobnie jak w latach poprzednich przedwczesnego umarzania postępowania karnego lub bezpodstawnej odmowy jego wszczęcia. W 2015 r. prokuratura, inaczej niż w latach poprzednich, nie uwzględniała od razu żądań Pełnomocników Terenowych RPO podjęcia na nowo postępowań karnych zakończonych w fazie prokuratorskiej umorzeniem, a przeważnie poprzedzała tę decyzję przeprowadzeniem czynności dowodowych wskazanych przez PT RPO, jako czynności sprawdzających.

Nadal aktualny był problem nieefektywnej organizacji karnego procesu sądowego, polegającej na przerywaniu rozprawy i odraczaniu posiedzeń. Słabością procesu karnego jest jego długotrwałość oraz praktyka polegająca

na uczestnictwie w poszczególnych posiedzeniach sądowych różnych prokuratorów tzw. sesyjnych nie zawsze znających sprawę w stopniu umożliwiającym należyte pełnienie roli oskarżyciela.

W sprawach z zakresu prawa karnego wykonawczego dominowały skargi związane z niezapewnieniem odpowiednich warunków bytowych w Zakładach Karnych i Aresztach Śledczych. Osadzeni skarżyli się także na: opiekę medyczną, nieprawidłowości dotyczące wysyłania korespondencji urzędowej, brak możliwości przeprowadzania rozmów przy użyciu komunikatorów internetowych, przeludnienie niektórych jednostek penitencjarnych, kwestie związane z warunkowym przedterminowym zwolnieniem, dostęp do pracy w warunkach osadzenia, ograniczenia w dostępie do praktyk religijnych, niewłaściwe zachowania funkcjonariuszy Służby Więziennej, jak również inne uchybienia w funkcjonowaniu systemu penitencjarnego.

Sprawy z zakresu problematyki **prawa pracy i zabezpieczenia społecznego** dotyczyły wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych oraz treści wyroków sądowych w zakresie tej problematyki. Obywatele skarżyli się zarówno na brak możliwości uzyskania wyższego świadczenia z uwagi na trudności w dostępie do archiwalnej dokumentacji płacowej spowodowane sporem pomiędzy następcą prawnym przedsiębiorstwa a syndykiem masy upadłości lub zniszczenie dokumentacji przez pracodawcę zgodnie z poprzednio obowiązującymi przepisami, a także przekazanie przez pracodawcę błędnie sporządzonej dokumentacji płacowej do ZUS. Podobnie, jak w roku poprzednim powtarzały się skargi związane z zasadami wydawania osobom niepełnosprawnym kart parkingowych na nowych zasadach, a także na przewlekłość postępowania w sprawach o świadczenia przyznawane na podstawie przepisów o koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych państw Unii Europejskiej. W związku z rosnącą ilością osób pobierających świadczenia z tytułu zagranicznych okresów ubezpieczenia, do Rzecznika kierowane były skargi dotyczące obsługi tych świadczeń przez banki, a w szczególności kursu przeliczania waluty, wysokości potrącanych prowizji oraz potrącanej kwoty na obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne.

W skargach z zakresu **prawa administracyjnego oraz gospodarczego** najliczniejszą grupę stanowiły te dotyczące przewlekłości toczących się

postępowań lub wręcz bezczynności organów. Niestety, jest to nagminne zachowanie zwłaszcza podczas rozpatrywania wniosków o rekompensatę za tzw. „mienie zabużańskie”, jak również w przypadku odszkodowań z tytułu wywłaszczenia.

Zakres tematyczny spraw o szeroko rozumianym charakterze administracyjnym w roku 2015 był różnorodny, a dotyczył przede wszystkim stanu prawnego nieruchomości, rozgraniczenia działek gruntowych, wywłaszczenia gruntu oraz opieszałości organów gminy w zakresie wydawanych decyzji, czy uszczerbków ponoszonych na skutek budowy dróg oraz braku wypłaty odszkodowań.

Do Biur PT RPO wpływały skargi dotyczące utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej wskutek działań organów administracji publicznej, zwłaszcza organów finansowych (podatkowych oraz celnych). W zakresie tej problematyki zgłaszano również skargi konsumenckie odnośnie niewywiązywania się kontrahentów z zawartych umów czy naruszenia praw konsumentów.

Odnotować należy również znaczną liczbę wniosków kierowanych przez osoby starsze, które za namową telemarketerów lub podczas prezentacji wyrobów medycznych połączonych z wątpliwą rzetelnością „badaniami” nabyły towary o niskiej jakości po bardzo wysokiej cenie i nie zostały powiadomione o możliwościach odstąpienia od umowy zawartej na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa. Podobnie, jak wynika z kierowanych do Biur Pełnomocników Terenowych skarg, nieporadność wielu osób starszych bywa wykorzystywana przez osoby podające się za przedstawicieli firm energetycznych lub telefonicznych oferujących przedłużenie umów na korzystnych warunkach, po czym okazuje się, iż zawarte zostały nowe umowy z całkowicie innymi przedsiębiorstwami, co powoduje bądź konieczność uiszczania należności dwóm firmom bądź osoby te obciążane są wysokimi karami za zerwanie umowy przed terminem. W tego rodzaju sprawach pierwszeństwo uzyskuje „edukacyjna” rola Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na informowanie o przysługujących w takich przypadkach uprawnieniach konsumentów.

W 2015 r. wszczęto dużo spraw związanych z prawem obywateli do rzetelnych informacji o ochronie środowiska. Zauważyć można wzrost

świadomości ekologicznej społeczeństwa i potrzebę życia w czystym środowisku. Stąd, jak można przypuszczać, większa liczba wniosków o interwencję Rzecznika w przypadkach ujawnionego nielegalnego składowania odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z rozbiórek obiektów budowlanych czy też w przypadku realizacji inwestycji, które nie są obojętne dla środowiska naturalnego, bez konsultacji ze społecznością lokalną i z naruszeniem zasad zrównoważonego rozwoju.

Wiele skarg dotyczyło abonamentu radiowo-telewizyjnego, w tym egzekucji należności za nieopłacony abonament przez osoby, które nie dopełniły wymogów warunkujących uzyskanie zwolnienia od obowiązku uiszczania opłat abonamentowych.

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.: odesłanie bez badań pacjenta, który został pobity i doznał urazu głowy, bądź odmowę udzielenia świadczenia z uwagi na podeszły wiek pacjenta.

Zarówno na wniosek stron, jak również z urzędu podejmowano działania w sprawach, których przedmiot stanowiła problematyka dyskryminacji i nierównego traktowania. W 2015 roku skargi najczęściej dotyczyły dyskryminacji z uwagi na narodowość, płeć, niepełnosprawność oraz wiek. W 2015 roku Biuro PT RPO w Katowicach angażowało się także w problematykę obejmującą mowę nienawiści uczestnicząc w tworzeniu Śląskiej Platformy Przeciw Nienawiści. W kierowanych skargach podnoszone były również zarzuty dyskryminacji z uwagi na niepełnosprawność. Kilka spraw dotyczących praw osób z niepełnosprawnościami zostało podjętych z urzędu na podstawie publikacji prasowych np. utrudnienia w pociągach PKP IC Premium (Pendolino) dla osób z niepełnosprawnością ruchową, które nie poruszają się na wózkach inwalidzkich, sposób finansowania szkoleń dla psów przewodników osób niewidomych, czy trudne warunki bytowe i mieszkaniowe niepełnosprawnych. Podejmowane były również sprawy odnoszące się do zasiłków oraz świadczeń pielęgnacyjnych, a ściślej terminów złożenia wniosku w sytuacji, gdy stopień niepełnosprawności został ustalony orzeczeniem sądu. Kolejna grupa spraw dotyczyła problemu odmowy

przyznania świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne niepełnosprawne dziecko w rodzinie. Badane również były skargi osób z niepełnosprawnościami na przewoźników, w tym na warunki przewożenia osób z niepełnosprawnością narządu ruchu na dłuższych trasach. W związku z wyborami, w 2015 r. podejmowano również działania w zakresie kontrolowania lokali wyborczych pod kątem dostosowania ich do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami.

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 2015 r. nie nastąpiła zasadnicza poprawa procesu legislacyjnego. Zasada przyzwoitej legislacji stanowi wartość konstytucyjną, a stanowienie przepisów niejasnych czy wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi przewidzieć, jakie będą konsekwencje prawne jego zachowań, jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Przedmiotem stałej działalności Rzecznika jest zatem monitorowanie prawidłowości procesu stanowienia prawa.

Z punktu widzenia standardów ochrony wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej posiadające zdolność regulacyjną, przejawiającą się w stanowieniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zasadnicze znaczenie ma to, czy procedura określająca postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zapewnia efektywną ochronę tych wolności lub praw. Dokonywane w 2015 r. nowelizacje ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie tylko nie usprawniły postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym, lecz wręcz doprowadziły do paraliżu tego organu.

Pomimo bardzo bogatego i ugruntowanego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego upoważnień ustawowych oraz ich realizacji w aktach wykonawczych, nadal zdarzają się blankietowe upoważnienia, niezawierające wytycznych co do treści aktu wykonawczego oraz akty wykonawcze, których treść wykracza poza zakres zawartego w ustawie upoważnienia. Nadal tolerowane jest tworzenie przepisów niejednoznacznych, których stosowanie wywołuje wątpliwości w praktyce i rozbieżności w orzecznictwie sądowym.

Niepokoi sytuacja, w której przez prawie cały czas trwania kadencji

Sejmu trwają prace legislacyjne nad uregulowaniem całego zbioru zagadnień, jednak nie zostają one zakończone do końca kadencji. Taka sytuacja dotyczy spółdzielczości – pomimo toczących się w tym zakresie prac w Sejmie, okres VII kadencji można uznać za „zmarowany” z punktu widzenia obywateli, gdyż bardzo istotne problemy z zakresu spółdzielczości, zwłaszcza mieszkaniowej, wprost dotyczące sfery praw i wolności obywatelskich nie zostały rozwiązane poprzez uchwalenie nowych, lepszych przepisów.

Z satysfakcją można odnotować, że wiele kwestii wymagających uregulowania lub doprecyzowania w przepisach doczekało się wreszcie regulacji ustawowych (usunięcie sprzecznych regulacji dotyczących możliwości nabycia prawa własności lokalu wybudowanego przez spółdzielnię mieszkaniową ze wsparciem finansowym państwa, tryb rozkładania na raty, umarzania i odraczania terminu zapłaty opłaty za samowolę budowlaną). Niektóre z nowych regulacji były jednak uchwalane w pośpiechu, w niezwykle krótkim czasie, co może budzić wątpliwości co do tego, czy przyjęte rozwiązania zostały w sposób optymalny przeanalizowane i wypracowane (np. kwestia wsparcia finansowego dla gmin na ewentualny wykup byłych mieszkań zakładowych od prywatnych właścicieli).

Wadliwa legislacja stanowi istotne zagrożenie dla konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Badane pod kątem prawidłowej legislacji sprawy prowadzą do wnoszenia przez Rzecznika samodzielnych wniosków do Trybunału Konstytucyjnego bądź przystępowania do postępowań wszczętych przed Trybunałem. Przykładem sprawy, która m.in. w efekcie działań Rzecznika została zakończona pozytywnie jest kwestia prawa zgromadzeń. To na wniosek Rzecznika Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w wyniku którego konieczne stało się uchwalenie nowego Prawa o zgromadzeniach, co nastąpiło 24 lipca 2015 r. Uwzględnia ona zalecenia Rzecznika oraz wytyczne wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Napływające do Rzecznika skargi stanowią impuls do podejmowania działań o charakterze ogólnym, dotyczących aktów prawnych zarówno na etapie ich tworzenia, jak i stosowania. Skargi te wskazują, że ujawniają się problemy, które wykraczają poza ramy indywidualnej sprawy. Podejmowane w wystąpieniach problemy dotyczą konieczności unormowania zagadnień,

mających ścisły związek z prawami jednostki. Niezbędne jest choćby podjęcie prac legislacyjnych w celu kompleksowego uregulowania materii badań genetycznych. Wciąż nie doczekała się systemowej regulacji problematyka monitoringu wizyjnego, chociaż materiały z tego monitoringu są powszechnie wykorzystywane przez służby publiczne.

W dalszym ciągu istotnym problemem legislacyjnym stanowią mające miejsce pominięcia. W ich efekcie przyjmowane przez ustawodawcę rozwiązania prawne nie mają charakteru kompletnego i mogą prowadzić do naruszenia zasady równości wobec prawa. Przykładem w tym zakresie może być brak przepisów prawa międzyczasowego w ustawie o leczeniu niepłodności, co stanowiło podstawę do wystąpienia w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego.

Szczególnym objawem wadliwej działalności legislacyjnej jest także wprowadzanie regulacji prawnej, a następnie jeszcze w okresie *vacatio legis* dokonywanie zmian w tej regulacji. Konieczność zmiany przepisów jeszcze przed ich wejściem w życie nie sprzyja budowaniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku zmiany przepisów Kodeksu postępowania karnego. Przepisy nowelizujące, jeszcze zanim weszły w życie w dniu 1 lipca 2015 r., zostały poddane istotnej korekcie.

Z punktu widzenia standardów państwa prawnego zastrzeżenia budzi także ingerencja w zasadę autonomii budżetowej organów niezależnych od władzy wykonawczej, takich jak sądy, Trybunał Konstytucyjny czy też Rzecznik. Zasada autonomii budżetowej tych niezależnych organów jest naruszana przez tzw. ustawy okołobudżetowe uchwalane w wyniku inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów.

B. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki

W 2015 r. podjęto wysiłek wprowadzenia wielu nowych, oczekiwanych i postulowanych regulacji, których celem jest uczynienie wymiaru sprawiedliwości sprawniejszym, bardziej efektywnym i przyjaznym dla obywateli. Przede wszystkim uchwalona została ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, o co Rzecznik zabiegał od 2004 r.

Uchwalona została ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze

wspieraniem metod polubownego rozstrzygania sporów, promująca mediację, jako skuteczny, alternatywny do postępowania sądowego sposób rozstrzygania sporów, w tym przewidującego włączenie do systemu kosztów sądowych także kosztów mediacji, co umożliwi zwolnienie od tych kosztów osób w trudnej sytuacji materialnej.

Uchwalono także inne regulacje, mające usprawnić postępowanie sądowe w sprawach cywilnych oraz postępowanie egzekucyjne.

Wiele kontrowersji budzi kwestia wysokości stawek wynagrodzenia dla adwokatów i radców prawnych w poszczególnych rodzajach spraw cywilnych. Powszechnie wyrażany jest pogląd, że stawki te (wynoszące np. w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego 60 zł.) są rażąco niskie. Stało się to powodem skierowania wielu skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego, do niektórych z tych spraw przystąpił również Rzecznik podzielaając argumentację, że tak niskie stawki pozostają w związku z możliwością realizacji przez obywatela konstytucyjnego prawa do sądu. Niektóre stawki zostały podwyższone w drodze zmiany przepisów w połowie 2015 r., nie rozwiązało to jednak problemu do końca.

W ocenie Rzecznika konieczne jest zagwarantowanie podejrzanemu lub jego obrońcy prawa do udziału w posiedzeniu sądu, który rozpatruje zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania środków zapobiegawczych innych niż tymczasowe aresztowanie albo zabezpieczenie majątkowe. W przeciwnym razie dochodzi do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu oraz prawa do obrony na każdym etapie postępowania karnego.

Powinny zostać wprowadzone mechanizmy zabezpieczające interes oskarżyciela posiłkowego. Oskarżyciel posiłkowy nie może brać udziału w postępowaniu, jeżeli sąd tak orzeknie, uznając, że nie jest on osobą uprawnioną. Postanowienie sądu w tej kwestii jest niezaskarżalne, mimo że pozbawia oskarżyciela posiłkowego statusu strony w postępowaniu karnym. W szczególności należy wprowadzić możliwość zweryfikowania wydanego orzeczenia, które może być dotknięte błędem.

Wzór druku pouczenia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym powinien być uzupełniony o informacje dotyczące możliwości ubiegania się o przyznanie kompensaty na podstawie przepisów ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw oraz

poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Dziecko jako uczestnik procesu karnego powinno być chronione do osiemnastego roku życia, zgodnie z unormowaniami międzynarodowymi, nie zaś – jak to jest obecnie uregulowane w Kodeksie postępowania karnego – do 15 roku życia. Przepisy procesowe w tej materii nie odpowiadają standardom prawa unijnego, a w szczególności wymogom zawartym w stosownych dyrektywach.

Należy także rozszerzyć katalog osób uprawnionych z ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, wobec których zostało wydane orzeczenie lub decyzja, bez względu na okoliczność, czy były wykonane, tak aby osoby represjonowane otrzymywały stosowne odszkodowanie i zadośćuczynienie.

Pożądanе jest również wprowadzenie rozwiązania prawnego gwarantującego osobie oskarżonej, bezprawnie pozbawionej wolności, uruchomienie procedury odszkodowawczej jeszcze przed wydaniem końcowego rozstrzygnięcia w procesie.

Konstruując instytucję środków zabezpieczających należy zrezygnować z tzw. „typowania na przestępcę”, czyli określenia stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego, który sprawca może popełnić oraz prawdopodobieństwa jego popełnienia w przyszłości. Obecne regulacje oznaczają, że ocena sądu ma dotyczyć nie tylko czynu popełnionego przez sprawcę, ale prognozowanego czynu zabronionego, który nie wiadomo czy w ogóle zostanie popełniony. Zasadne byłoby także umożliwienie wykonywania środków zabezpieczających już w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności. Podejrzany powinien być wysłuchany przez sąd, przed orzeczeniem środka zabezpieczającego.

Zdaniem Rzecznika konieczne jest monitorowanie biegu postępowania karnego pod kątem realizowania prawa do osądzenia sprawy w rozsądnym terminie po zmianach wprowadzonych nowelizacją Kodeksu postępowania karnego z dniem 1 lipca 2015 r., jak również w związku z zapowiadanyimi dalszymi zmianami procedury karnej. Częste zmiany prawa procesowego nie służą zapewnieniu respektowania przez organy postępowania szeroko rozumianego prawa do sądu, zakłócają one także sprawność tego

postępowania.

Z punktu widzenia dochowania gwarancji prawa do sądu w sprawach dotyczących kontroli operacyjnej sąd decydujący o jej zastosowaniu powinien otrzymać wszelkie materiały dotyczące sprawy, będące w posiadaniu organu wnioskującego, a nie tylko te, które uzasadniają wniosek. Należy także informować osobę zainteresowaną o niejawnym pozyskiwaniu informacji o niej w rozsądnym terminie, po zakończeniu czynności operacyjnych, a także umożliwić złożenie *ex post* zażalenia w celu uruchomienia sądowej kontroli instancyjnej.

Konstytucyjne prawo do rozpoznania sprawy przez właściwy sąd narusza przepis ustawy o zatrudnieniu pracowników tymczasowych, który uniemożliwia pracownikowi tymczasowemu wytoczenie powództwa przed sądem, w którego okręgu jest (była) wykonywana praca.

Z kolei nie dzielając w tym zakresie stanowiska Rzecznika Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie narusza prawa do sądu regulacja zawarta w ustawie o systemie oświaty, która wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego.

C. Wolność słowa i prawo do informacji

Wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego standardu wolności wypowiedzi budzi wynikający z przepisów Prawa prasowego zakaz publikowania danych osobowych i wizerunku osób publicznych, przeciwko którym toczy się postępowanie karne lub sądowe.

Z niepokojem należy odnotować też zwiększone natężenie w przestrzeni publicznej wypowiedzi, które wykraczają poza dopuszczalne granice wolności słowa. Europejski kryzys imigracyjny spowodował zwłaszcza wzrost wypowiedzi o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym. Podejmowane w tym zakresie przez władze publiczne środki zaradcze wciąż są niewystarczające.

W zakresie dostępu do informacji publicznej w dalszym ciągu – o czym świadczą skargi kierowane do Rzecznika - organy władzy publicznej nie zawsze realizują w sposób prawidłowy spoczywające na nich obowiązki. Utrzymuje się tendencja do unikania wydawania decyzji administracyjnych w przypadku odmowy udzielenia informacji publicznej. Wciąż występują

trudności w ustaleniu, czy dana żądana informacja stanowi informację publiczną. Orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie, ze względu na nieprecyzyjną definicję ustawową informacji publicznej, cechuje się wyjątkową kazuistyką.

D. Wolność osobista

Z perspektywy respektowania wolności osobistej jednostki wciąż aktualna pozostaje kwestia przedłużających się tymczasowych aresztowań i braku oznaczenia maksymalnego trwania tego środka zapobiegawczego. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że pozbawienie wolności oskarżonego w postępowaniu karnym stanowi czynnik, który należy brać pod uwagę przy ocenie, czy został spełniony wymóg odnoszący się do rozsądnego czasu trwania postępowania.

Regulacje w zakresie nadania Policji uprawnień żądania poddania się przez kierującego pojazdem lub inną osobę, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mogła kierować pojazdem, badaniu w celu ustalenia zawartości alkoholu w organizmie, a także nałożenia obowiązku poddania się takiemu badaniu przez daną osobę, muszą być precyzyjnie uregulowane, ponieważ dotyczą konstytucyjnych praw i obowiązków organów i obywateli. Co więcej, muszą być określone w akcie ustawowym, a nie w rozporządzeniu. Ważny cel społeczny, jakim jest eliminowanie przypadków prowadzenia pojazdów po spożyciu alkoholu lub innych substancji, nie może usprawiedliwiać nieprecyzyjnych uregulowań, na podstawie których organy publiczne mogą dokonywać daleko idącej ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich.

Wciąż nie została rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny sprawa dotycząca zgodności z konstytucyjną ochroną wolności osobistej niektórych przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzającymi zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Wątpliwości konstytucyjne podobnej natury dotyczą znowelizowanych przepisów Kodeksu karnego przewidujących stosowanie wobec skazanego środków zabezpieczających już po odbyciu przez niego kary.

E. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

Po raz kolejny należy stwierdzić, że w dalszym ciągu nie została, pomimo powszechności tego zjawiska, uregulowana problematyka monitoringu wizyjnego, co niesie za sobą istotne zagrożenia dla prawa do prywatności. Nie można bowiem ustalić, kto, w jakich sytuacjach i na jakich warunkach może korzystać z materiałów zgromadzonych w ramach monitoringu, a także nie można określić dopuszczalnych ram czasowych przechowywania materiałów pochodzących z monitoringu.

Nie został też rozwiązany w sposób właściwy, pomimo wydanych w 2014 r. wyroków Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, problem posługiwania się przez służby danymi telekomunikacyjnymi. Aktualność w tym zakresie zachowują zarzuty Rzecznika dotyczące braku selektywności pozyskiwania tych danych, braku subsydiarności w tym zakresie, a także braku efektywnej zewnętrznej kontroli pozyskiwania danych telekomunikacyjnych. Problemu tego nie rozwiązuje uchwalona - jako wykonanie wskazanych wyroków - ustawa o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw⁹³³. Generuje ona natomiast dodatkowe problemy konstytucyjne dotyczące materii pozyskiwania danych informatycznych oraz kontroli operacyjnej.

F. Prawa wyborcze

Aktualna w działalności Rzecznika pozostaje problematyka korzystania z praw wyborczych przez osoby z niepełnosprawnościami. W dalszym ciągu – co potwierdzają dokonane przez Rzecznika wizytacje lokali wyborczych – w sposób zadawalający nie został rozwiązany problem dostosowania lokali wyborczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Zmian legislacyjnych wymaga sygnalizowana wielokrotnie kwestia praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Stosownie do obecnie obowiązujących przepisów osoby ubezwłasnowolnione są automatycznie pozbawiona prawa wybierania. Problem ten dotyczy licznej grupy obywateli i wymaga interwencji ustawodawcy. W swoich wystąpieniach Rzecznik wskazywał, że w świetle m. in. orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw

⁹³³ Ustawa z 15 stycznia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 147).

Człowieka arbitralne wyłącznie wszystkich osób ubezwłasnowolnionych z możliwości wyboru swoich przedstawicieli jest uznawane za nadmiernie restrykcyjne i stanowi dyskryminację.

G. Prawa osób niepełnosprawnych

W celu pełnej realizacji praw ustanowionych w drodze Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, niezbędne jest przyjęcie ogólnokrajowej strategii wdrażania jej postanowień, a także ratyfikowanie Protokołu fakultatywnego, który ustanawia mechanizm skargi indywidualnej w sytuacji naruszenia praw przyznanych tą Konwencją. W celu dostosowania prawa krajowego do standardów wynikających z Konwencji konieczne jest także wzmocnienie ochrony osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją. Obszarami szczególnie wrażliwymi w tym zakresie jest dostęp do dóbr i usług, korzystanie ze świadczeń opieki zdrowotnej, a także dostęp do edukacji i szkolnictwa wyższego. Do najpoważniejszych problemów zidentyfikowanych w tym ostatnim obszarze należy wykluczanie osób z niepełnosprawnościami z grona potencjalnych studentów niektórych uczelni wyższych. Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, że ewentualne ograniczenia w zakresie dostępu do edukacji akademickiej muszą każdorazowo opierać się na obiektywnych i racjonalnych przesłankach oraz odnosić się do indywidualnych osób, nie zaś do grupy osób z niepełnosprawnością jako ogółu.

Problemem pozostaje także dostęp osób z niepełnosprawnościami do informacji. Konieczne jest zatem dostosowanie wszystkich stron internetowych instytucji publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, a także podjęcie działań na rzecz urzeczywistnienia prawa osób głuchych i głuchoniewidomych do porozumiewania się z organami administracji publicznej za pomocą metod komunikacji niewerbalnej.

Obowiązujące prawo nakłada na podmioty świadczące usługi na rzecz ludności szczególne obowiązki w stosunku do osób niepełnosprawnych. W praktyce, jak wynika z wpływających skarg, nie zawsze są one przestrzegane. Stwierdzane naruszenia uprawnień osób niepełnosprawnych dotyczą najczęściej niehonorowania przez przewoźników ustawowych uprawnień do

ulg w przewozie środkami transportu publicznego oraz odmowy przewozu osoby niepełnosprawnej wraz z psem przewodnikiem. Osoby niepełnosprawne w dalszym ciągu mają trudności przy zawieraniu z przedsiębiorcami umów telekomunikacyjnych, mimo obowiązywania regulacji, nakazujących operatorom telekomunikacyjnym podejmowanie działań ułatwiających zawieranie umów. Zasadne wydaje się również wprowadzenie podobnych udogodnień w innych sferach działalności gospodarczej, tym bardziej, iż osoby takie mają również problemy na rynku usług finansowych. W dalszym ciągu zdarzają się bowiem przypadki sprzedaży usług niedostosowanych do potrzeb tej licznej grupy społecznej.

System opieki rodzinnej nad osobami niepełnosprawnymi wymaga głębokiej przebudowy. Potrzebne jest przede wszystkim wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., w świetle którego opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych muszą być przez ustawodawcę traktowani jako podmioty należące do tej samej klasy. W stanie prawnym sprzed wydania wyroku Trybunału ich sytuacja prawna była zróżnicowana. Zróżnicowanie to było powiązane z określeniem momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, jako istotnego kryterium regulacji prawnej. U podstaw musi leżeć założenie jednakowego traktowania opiekunów niezależnie od istniejącego już w ustawie preferencyjnego traktowania opiekunów niepełnosprawnych dzieci.

Z kolei w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2014 r. konieczny jest powrót do założenia, że w sytuacji rezygnacji z zatrudnienia jednocześnie matki i ojca, w celu sprawowania opieki nad różnymi niepełnosprawnymi dziećmi jej wymagającymi, każdy z rodziców może otrzymać świadczenie pielęgnacyjne. Zakwestionowane tym wyrokiem rozwiązanie, zgodnie z którym nie może dwóm członkom rodziny przysługiwać równocześnie prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, nawet w sytuacji gdy warunki jego przyznania spełniły różne dzieci i spełnili różni opiekunowie musi zostać wycofane.

Biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w tym zakresie, konieczne jest także wyeliminowanie dalszych ograniczeń w dostępie do świadczeń opiekuńczych poprzez wprowadzenie zasady wyboru korzystniejszego świadczenia w przypadku zbiegu prawa do świadczenia

pielęgnacyjnego oraz do emerytury lub renty oraz zapewnienie dostępu do świadczeń z tytułu bezrobocia i do świadczenia przedemerytalnego opiekunom tracącym prawo do świadczenia po śmierci osoby niepełnosprawnej.

Problem pobytu w jednostkach penitencjarnych skazanych lub tymczasowo aresztowanych, którzy są niepełnosprawni fizycznie, jest nadal nie rozwiązany. Zdaniem Rzecznika w razie wątpliwości dotyczących możliwości dalszego przebywania osadzonego niepełnosprawnego fizycznie w warunkach izolacji penitencjarnej, Służba Więzienna powinna zwracać się do sędziego penitencjarnego sprawującego nadzór nad legalnością i prawidłowością wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. Niezbędne jest także dostosowanie zakładów karnych i aresztów śledczych do potrzeb takich osadzonych. Konieczne są inwestycje w tym zakresie.

Rzecznik od dłuższego czasu interesuje się sytuacją osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, którzy przebywają w jednostkach penitencjarnych. Jego zdaniem, obowiązkiem Służby Więziennej jest informowanie sądów o pobycie w więzieniu osoby, której choroba psychiczna lub stopień rozwoju psycho-fizycznego nie pozwala na osiągnięcie celów kary określonych w Kodeksie karnym wykonawczym. Taka sytuacja również powinna być zasygnalizowana sędziemu penitencjarnemu, który sprawuje nadzór nad legalnością i prawidłowością wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania.

W ocenie Rzecznika konieczne jest dostosowanie jednostek penitencjarnych do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Dostrzeżone problemy koncentrują się nie tylko na braku właściwego dostosowania infrastruktury jednostek penitencjarnych do potrzeb osób niepełnosprawnych ale również na braku procedury kontroli osobistej osób z niepełnosprawnością, uwzględniającej stopień i rodzaj niepełnosprawności. Inne dostrzeżone problemy dotyczą nie dostosowania samochodów służbowych Służby Więziennej do potrzeb osób niepełnosprawnych czy wystarczająco precyzyjnych procedur związanych z ewakuacją osadzonych z niepełnosprawnością.

Podobny problem dotyczy również policyjnych Pomieszczeń dla osób

zatrzymanych. Zastrzeżenia Rzecznika budzi przede wszystkim brak właściwego dostosowania infrastruktury tych placówek do potrzeb osób niepełnosprawnych, tj. istnienia w tych placówkach przynajmniej jednej celi (pokoju) dla osób poruszających się na wózku inwalidzkim lub słabo poruszających się. Niezbędne jest również dostosowanie najbliższej infrastruktury takich cel (pokoi) w sposób umożliwiający korzystanie przez zatrzymanych z niepełnosprawnością ruchową z takich praw jak: prawo do kontaktu z obrońcą, prawo do właściwych warunków bytowych, w tym do samodzielnego korzystania z urządzeń sanitarnych.

H. Ochrona zdrowia

System ochrony zdrowia jest zbiurokratyzowany, nieefektywny i nieprzyjazny pacjentom. Podejmowane przez ostatnie lata kolejne reformy nie rozwiązały podstawowych problemów. Obowiązujący system opieki nie jest nakierowany na pacjenta oraz poprawę jakości i dostępności świadczeń. Brak właściwej kontroli nad zawartością koszyka świadczeń gwarantowanych, nad podażą świadczeń i priorytetami przy ich kontraktowaniu oraz nad strukturą i rozmieszczeniem podmiotów leczniczych. Wciąż nie wdrożono Rejestru Usług Medycznych. Brak odwagi w podejmowaniu trudnych decyzji o dostosowaniu infrastruktury do potrzeb obywateli w zakresie opieki zdrowotnej rekompensowany był rozwiązaniami zastępczymi, jak np. pakiet onkologiczny, zmiana wyceny niektórych świadczeń zdrowotnych. Podjęte działania w kierunku poprawy standardu opieki nad pacjentem onkologicznym oraz zarządzania listami oczekujących na świadczenia nie przyczyniły się do rozwiązania problemu dostępu do opieki zdrowotnej.

W dalszym ciągu występują kolejki do uzyskania świadczeń zdrowotnych na każdym etapie: konsultacji specjalistycznej, diagnostyki, przeprowadzania odpowiednich zabiegów, operacji oraz rehabilitacji. Taka sytuacja istotnie zmniejsza szanse pacjentów na wyleczenie, poprawę jakości życia lub przeżycie.

System finansowania ochrony zdrowia nie jest w pełni wydolny. Niepokoi brak równowagi finansowej w systemie, niedofinansowanie, zadłużenie publicznych placówek, nierzadko w stopniu zagrażającym

normalnemu funkcjonowaniu, a jednocześnie brak skoordynowanego działania na rzecz zdrowia publicznego i koncentracja działań na zapewnieniu leczenia. Niechętnie wprowadza się światowe rozwiązania, w których odchodzi się od standardowych hospitalizacji, na rzecz leczenia krótkoterminowego, leczenia długoterminowego i opieki środowiskowej. Nie podjęto dotychczas skutecznych działań mających na celu zwiększenie liczby lekarzy i pielęgniarek oraz przeciwdziałanie emigracji pracowników medycznych. Obowiązujące prawo nie jest przyjazne dla lekarzy obcokrajowców, którzy mogliby przyczynić się do poprawy sytuacji pacjentów. Dotyczy to głównie obywateli Ukrainy, Kazachstanu i innych krajów byłego ZSRR, w tym posiadających Kartę Polaka, które ukończyły studia poza granicami UE i posiadają doświadczenie. Przez wiele lat podejmują oni starania o przyznanie prawa wykonywania zawodu, pozostając przez ten okres bezrobotnymi lub wykonując pracę poniżej swoich kwalifikacji.

Nierozwiązany pozostaje problem opieki senioralnej oraz deficyt świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych dla osób chorych i niesamodzielných. Dla efektywniejszego wykorzystania czasu pracy pielęgniarki, nie wprowadzono w wystarczającym stopniu do systemu opieki zdrowotnej osoby profesjonalnie przygotowanej do wykonywania czynności higieniczno – opiekuńczych. Nie zrealizowano postulatu włączenia opiekunów medycznych do zabezpieczenia usług opiekuńczych osobom chorym i niesamodzielným.

Obowiązująca ustawa refundacyjna nie rozwiązuje w zadawalający sposób dostępu obywateli do leków, szczególnie dla pacjentów cierpiących na choroby rzadkie. Utrzymywał się problem z dostępnością niektórych leków w aptekach, związany z wywozem ich zagranicę. Dotychczas, Rada Ministrów nie przedłożyła Sejmowi RP sprawozdania z wykonania ustawy refundacyjnej wraz z oceną skutków jej stosowania, uniemożliwiając ocenę, czy wszystkie kluczowe z punktu widzenia funkcjonowania ustawy założenia zostały prawidłowo wdrożone oraz czy spełniają one funkcję, jaka została dla nich przewidziana.

Wystąpił problem z dostępem do niektórych szczepionek do przeprowadzania obowiązkowych szczepień ochronnych, m.in. dzieci

przeciw tężcowi, błonicy i krztuścowi. Natomiast lekarze kwestionowali przepisy dotyczące ustalenia kwalifikacji osób przeprowadzających szczepienia ochronne. Nie został rozwiązany, w zadawalający sposób, problem z potwierdzaniem prawa do świadczeń opieki zdrowotnej przez niektórych obywateli, np. osoby korzystające ze świadczenia rehabilitacyjnego, pielęgnacyjnego, długich zwolnień lekarskich. Problem z potwierdzaniem prawa do świadczeń ma również część studentów i uczniów, co najczęściej wynika z niezajomości zasad ubezpieczenia zdrowotnego oraz niezachowania wymaganych formalności w zakresie zgłoszenia do ubezpieczenia. Rzecznik otrzymał kilkadziesiąt skarg w sprawie pobierania od polskich emerytów i rencistów składek na ubezpieczenie zdrowotne od zagranicznych przychodów, w tym wojennych świadczeń otrzymywanych z Niemiec. Zdaniem skarżących, egzekwowanie obowiązku pobierania składek na ubezpieczenie zdrowotne od wspomnianych świadczeń, w stosunku do będących u schyłku życia, starych i schorowanych weteranów wojennych, jest wielce niesprawiedliwe.

Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego w dalszym ciągu nie jest realizowany. Szpitale psychiatryczne są niedofinansowane. Panują w nich warunki niejednokrotnie urągające godności ludzkiej i prawom pacjenta. Zauważalne są nieprawidłowości w kierowaniu na przymusowe leczenie psychiatryczne. Niezrealizowany pozostaje postulat wprowadzenia obligatoryjnego udziału profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu o umieszczenie w zakładzie psychiatrycznym bez zgody zainteresowanego. W związku z badaniem spraw indywidualnych Rzecznik powziął wątpliwość co do skuteczności i prawidłowości nadzoru sędziów wizytujących szpitale psychiatryczne w celu kontroli legalności przyjęcia i przebywania w takim szpitalu pacjentów bez ich zgody.

Pracownicy ochrony zdrowia sygnalizowali głównie problem dalszego kształcenia, dostępu do specjalizacji zawodowej, warunków wykonywania zawodu, wynagrodzeń, zatrudnienia.

I. Prawo do pracy

Konieczne jest podjęcie prac nad nowym kształtem prawa pracy. Przemiany na rynku pracy wskazują na potrzebę uelastycznienia i

zróznicowania rozwiązań prawnych dostosowujących je do różnych kategorii zatrudnionych. Charakteryzują się one w szczególności znaczącym udziałem prowadzących działalność zarobkową na podstawie umów prawa cywilnego wykonywaną w warunkach zbliżonych do zatrudnienia pracowniczego. Ochrona w świetle konstytucji powinna obejmować nie tylko pracowników, których stosunek pracy reguluje Kodeks pracy, ale także osoby wykonujące działalność zarobkową na podstawie umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnionych. Zakres tej ochrony powinien być oczywiście zróznicowany w zależności nie tyle od rodzaju zawartej umowy, ile od charakteru wykonywanej pracy. Jest przy tym niewątpliwe, że najsilniejsza ochrona powinna obejmować tylko zatrudnionych, którzy wykazują zatrudnienie nie tylko w warunkach zależności ekonomicznej, ale także w warunkach podporządkowania organizacyjnego.

Niezbędna jest także szybka interwencja ustawodawcy w zakresie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotycząca ustawy o związkach zawodowych. Rozszerzenie możliwości tworzenia i zrzeszania się w związkach zawodowych przez inne niż pracownicze kategorie zatrudnionych przyczyni się do zbudowania pożądanego w świetle Konstytucji modelu ochrony każdej pracy.

Na akceptację zasługuje także planowane przedsięwzięcie dotyczące poprawy skuteczności działania Państwowej Inspekcji Pracy wobec pracodawców zatrudniających pracowników, ale także wobec podmiotów korzystających z zatrudnienia w formach pozapracowniczych.

Brak zmiany niektórych przepisów Kodeksu pracy oraz pragmatyk pracowniczych w celu doprowadzenia do pełnej zgodności ich brzmienia z Europejską Kartą Społeczną spowodował konieczność skierowania przez Rzecznika wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Zakwestionowano w nim rozwiązania, które nie przewidują prawa pracowników do zwiększonego wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego poza normalnymi godzinami pracy. Ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Społeczna zobowiązuje do uznania prawa pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych. Organ kontrolny Rady Europy, Komitet Niezależnych

Ekspertów, uznał, że rekompensatą za pracę w godzinach nadliczbowych zamiast zwiększonego wynagrodzenia może być czas wolny, ale również jego wymiar powinien być wyższy od liczby przepracowanych godzin nadliczbowych. Komitet uznał za zgodne z Europejską Kartą Społeczną pozbawienie prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zajmujących stanowiska kierownicze oraz wysokich funkcjonariuszy publicznych. W ocenie Rzecznika niezgodność z Europejską Kartą Społeczną dotyczy wymienionych we wniosku przepisów Kodeksu pracy, a także ustawy o służbie cywilnej, ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o służbie zagranicznej, ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ustawy o Najwyższej Izby Kontroli oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy.

Polska należy do nielicznej grupy państw europejskich, które nie mają jeszcze odrębnych regulacji dotyczących ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości w interesie publicznym, tzw. whistleblowers (sygnaliści, demaskatorzy). W ocenie Rzecznika ochrona sygnalistów nie powinna ograniczać się wyłącznie do osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy. Sytuacja na rynku pracy wskazuje na potrzebę objęcia taką ochroną również osób wykonujących pracę na podstawie umów prawa cywilnego, a także w ramach samozatrudnienia. Obecnie te grupy zatrudnionych nie mają nawet minimalnej ochrony przysługującej pracownikom. Zakres takiej ochrony powinien być szeroki i obejmować zarówno okres przed zawarciem umowy, jak i po zakończeniu zatrudnienia. Zgłaszanie nieprawidłowości przez pracowników wywołuje zwykle konflikt z pracodawcą (przełożonym), co w rezultacie prowadzi najczęściej do rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem lub bez wypowiedzenia. Obowiązująca regulacja prawna dotycząca zasad sygnalizowania nieprawidłowości oraz ochrony sygnalistów jest nie tylko rozproszona w różnych aktach prawnych, ale przede wszystkim mało skuteczna, zwłaszcza w przypadku ochrony przed działaniami odwetowymi.

Wątpliwości budzi utrzymywanie zróżnicowanej regulacji prawnej dotyczącej minimalnych wymogów kwalifikacyjnych względem pracowników samorządowych. Ich konstrukcja odzwierciedla tradycyjne pojęcie stażu pracy funkcjonujące w polskim porządku prawnym, które

oznacza zatrudnienie w ramach stosunku pracy. Jedynie w odniesieniu do pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym ustawodawca dopuścił możliwość alternatywnego określenia wymagań kwalifikacyjnych, odwołując się do stażu pracy lub do wykonywania działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku. Tymczasem jednakowe zasady dostępu do służby publicznej wymagają dopuszczenia możliwości odwołania się do doświadczenia biznesowego także przy ustalaniu kwalifikacji zawodowych osób aplikujących na inne stanowiska w administracji samorządowej. W aktualnych realiach rynku pracy brak jest w ogóle racjonalnego uzasadnienia do określania minimalnych wymagań kwalifikacyjnych ograniczonych do stażu pracy i eliminowania doświadczenia zawodowego zdobytego w ramach prowadzenia działalności gospodarczej, samozatrudnienia i zatrudnienia cywilnoprawnego.

J. Prawo do zabezpieczenia społecznego

Przeprowadzonym, a także planowanym zmianom systemu emerytalnego powinny towarzyszyć wszechstronne i pogłębione analizy, dotyczące w szczególności wysokości świadczeń przewidywanych do wypłaty w bliższej i dalszej perspektywie. Polska związała się wszystkimi czterema ustępami art. 12 Europejskiej Karty Społecznej z 1991 r., z których wynika między innymi obowiązek zabiegania o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego.

Nowy system emerytalny nie został dotychczas znacząco uzupełniony o dodatkowy system oszczędzania na okres starości. Pracownicze programy emerytalne obejmują nieco powyżej 2% pracowników, a wprowadzone później rozwiązania dotyczące Indywidualnych Kont Emerytalnych oraz Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego nie poprawiły znacząco poziomu aktywnej partycypacji. Konieczne wydaje się zatem wypracowanie propozycji efektywnych rozwiązań prawnych, skłaniających do oszczędzania na okres starości, dostosowanych w szczególności do poziomu zamożności społeczeństwa i świadomości emerytalnej.

Wobec stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne

pracowników zatrudnionych za granicą przez polskich pracodawców pożądanym jest podjęcie prac zmierzających do wykonania tego wyroku. W świetle tego orzeczenia kierunek zmian przepisów rozporządzenia nie może budzić wątpliwości, ponieważ zastrzeżenie co do minimalnej podstawy wymiaru składki określone na poziomie przeciętnego wynagrodzenia nie może odnosić się do pracowników zatrudnionych u polskich pracodawców za granicą, uzyskujących przychody niższe od tego przeciętnego wynagrodzenia. Potrzeba przeprowadzenia stosownych analiz nie może uzasadniać odłożenia podjęcia prac prawodawczych aż do końcowego terminu odroczenia utraty mocy przepisu uznanego za niekonstytucyjny (dwanaście miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, które nastąpiło 5 listopada 2015 r.)

Przyspieszenia wymaga wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2012 r., w którym Trybunał uznał, że nieograniczone uprawnienia organu rentowego do wszczęcia postępowania z urzędu w celu weryfikacji ustalonego prawa do emerytury lub renty oraz ich wysokości jest niezgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa oraz konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego. Jak ustalił Trybunał Konstytucyjny, w praktyce ugruntowało się takie rozumienie tego przepisu ustawy emerytalnej, które umożliwiało wznowienie postępowania i wzruszenie prawomocnej decyzji jedynie z tego powodu, że organ rentowy w sposób odmienny ocenił uprzednio przedłożone dowody albo inaczej zakwalifikował te fakty, które wcześniej potraktował jako uzasadniające przyznanie określonych świadczeń. Zastosowanie tego przepisu na niekorzyść zainteresowanych następowało bez jakiegokolwiek ograniczenia czasowego. Wylimitowanie z porządku prawnego zakwestionowanego przepisu nie przesądza jeszcze o braku potrzeby podjęcia interwencji ustawodawczej. Konieczne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu ustanowienie granicy, poza którą niedopuszczalne byłoby wzruszenie prawomocnej decyzji organu rentowego. Konieczne jest także ujednoczenie przesłanek wzruszenia decyzji organów rentowych we wszystkich ustawach emerytalnych oraz przewidzenie okoliczności, formułowanych w orzecznictwie Sądu Najwyższego po wyroku ETPCz w sprawie Moskał, dotyczących zakresu proporcjonalnych granic ingerencji w prawo

zabezpieczenia społecznego.

Szczególny wymiar społeczny ma postulat poprawienia poziomu ochrony emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia. Zabezpieczenie dla emerytów i rencistów stanowi tzw. kwota wolna od potrąceń, która określa część świadczenia niepodlegającą egzekucji. Jest ona ustalana jako procent kwoty najniższej emerytury lub renty i wynosi odpowiednio 60%, 50% lub 20% najniższej emerytury. Kwota świadczeń wolna od potrąceń nie jest dostosowana do decyzji prawodawczych odnoszących się do zaspokojenia niezbędnych potrzeb człowieka, w szczególności do przepisów ustawy o pomocy społecznej i wyznaczonych w tej ustawie granic ubóstwa. Tymczasem zestawienie kwot mających na celu zapewnienie minimum egzystencji z kwotą wolną od potrąceń wskazuje, że kwota wolna odpowiadająca wysokości 50% najniższej emerytury lub renty jest niższa od granicy ubóstwa. Niezależnie od tego w ustawie emerytalnej brak rozwiązań ochronnych, zbliżonych do regulacji dotyczących wynagrodzenia za pracę. Tymczasem nie ma racjonalnego uzasadnienia dla różnicowania sytuacji dłużnika utrzymującego się z pracy zarobkowej oraz dłużnika utrzymującego się ze świadczeń emerytalno-rentowych. Co istotne, brak takiego różnicowania może doprowadzić do skuteczniejszej ochrony osób starszych i mniej zaradnych przed nieuczciwymi praktykami handlowymi stosowanymi w szczególności przez niektóre przedsiębiorstwa, firmy ubezpieczeniowe, banki i tzw. parabanki.

K. Ochrona prawa własności i innych praw majątkowych

Podobnie jak i w latach ubiegłych, stałym obszarem zainteresowania Rzecznika pozostaje zakres i charakter ograniczeń nakładanych na prywatnych właścicieli nieruchomości, przede wszystkim w związku z realizacją celów publicznych. Dotyczy to zarówno prowadzonych inwestycji, w tym infrastrukturalnych (jak np. rozbudowa sieci dróg publicznych, inwestycje w odnawialne źródła energii czy eksploatacja górnicza kopalni), jak i nakładania ograniczeń w korzystaniu z prywatnych nieruchomości w związku z ochroną takich wartości jak ochrona środowiska, ochrona lasów czy ochrona zabytków. Przedmiotem zastrzeżeń – i interwencji – Rzecznika pozostają zarówno regulacje czysto proceduralne (zakres uprawnień

procesowych właścicieli, możliwość kwestionowania w określonych trybach nakładanych obciążeń), jak i rozwiązania o charakterze materialnoprawnym – rodzaj i charakter ograniczeń prawa własności, zakres przyznawanych rekompensat czy innego rodzaju pomocy publicznej ze względu na konieczność znoszenia określonego rodzaju obciążeń.

Poważnym problemem systemowym pozostaje brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których gmina w sposób spójny i kompleksowy wyznaczałaby np. tereny inwestycyjne czy podlegające ochronie. Uniemożliwia to prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej według jasnych i przejrzystych zasad. Nie tylko dezorganizuje to procesy inwestycyjno-budowlane, które częstokroć wciąż są prowadzone w oparciu o indywidualne decyzje lokalizacyjne (przy czym na niektórych terenach np. uzdrowiskowych ich wydawanie jest ustawowo wykluczone) czy utrudnia np. regulację stanu prawnego dróg. Brak planów często też powoduje brak należytego zabezpieczenia terenów, które powinny zostać objęte ochroną przyrodniczą czy konserwatorską ze względu na swoje walory środowiskowe czy zabytkowe. Jednocześnie w takiej sytuacji nie są właściwie chronione prawa właścicieli nieruchomości położonych na terenach chronionych czy zablokowanych inwestycyjnie – nadal bowiem pozostaje otwarta kwestia zakresu rekompensat przyznawanych za utrzymywanie się na gruntach prywatnych tzw. rezerw planistycznych. Do wykonania przez ustawodawcę pozostają wyroki zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, wydane w sprawach przeciwko Polsce.

Innym obszarem, w którym Rzecznik dostrzega szereg problemów, praktycznie nierozwiązywanych od samego początku ustrojowej transformacji, jest uporanie się ze skutkami powojennych wywłaszczeń i nacjonalizacji. Wprawdzie niedawny wyrok Trybunału Konstytucyjnego wpłynie na ograniczenie, ze względu na ochronę praw osób trzecich, unieważniania decyzji administracyjnych, w tym tych nacjonalizacyjno-wywłaszczeniowych, wydanych przed wielu laty – a zatem może wpłynąć na zastopowanie indywidualnych postępowań repriwatyzacyjnych, być może także i procesów odszkodowawczych, znów jednak – wymaga on wykonania przez prawodawcę. Podobne zastrzeżenia budzi nieuporządkowana od lat

kwestia tzw. gruntów warszawskich, będąca źródłem wielu społecznych problemów, przede wszystkim niepewności sytuacji prawnej lokatorów kamienic zwracanych poprzednim właścicielom. Osobnym zagadnieniem pozostaje też charakter i zakres prawa do zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na cele publiczne, które okazały się na te cele zbędne. Lakoniczne przepisy nie rozwiązują wielu skomplikowanych problemów z zakresu regulacji stosunków własnościowych z okresu nawet kilkudziesięciu lat. W braku zaś adekwatnych regulacji ustawowych rozstrzygnięcie indywidualnych sporów przez orzecznictwo skutkuje daleko idącymi rozbieżnościami stanowisk, co w sposób oczywisty wpływa na niejasność prawa i niepewność sytuacji prawnej obywateli, tj. właścicieli (zarówno byłych, jak i aktualnych) takich nieruchomości. Ujednolicanie praktyki orzeczniczej uchwałami podejmowanymi, także z inicjatywy Rzecznika, przez powiększone składy Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego jest rozwiązaniem ostatecznym i dalece niezadowalającym, chociażby ze względu na długotrwałość i koszty, także społeczne, takich procesów oraz ich siłą rzeczy wycinkowy charakter. Tego typu kwestie musi w sposób całościowy rozstrzygać ustawodawca.

Inną sferą, w której Rzecznik dostrzega pole do dalszych działań, pozostaje regulacja obrotu gruntami rolnymi, i to zarówno prywatnymi, jak i państwowymi, co ma związek z upływem w maju 2016 r. okresu ochronnego wynegocjowanego w traktatach przedakcesyjnych. W ostatnich latach doszło do wielu zmian w kluczowych dla tego segmentu regulacjach: zmian w polityce rolnej (zmian koncepcji co do wyprzedaży bądź wydzierżawiania nieruchomości państwowych, koncepcji tzw. wyłączeń gruntów spod dzierżawy), prób wprowadzenia tzw. przepisów antykoncentracyjnych czy zapobiegania nieuzasadnionemu pobieraniu unijnych dopłat poprzez uprzywilejowanie majątkowe państwowego właściciela, a przede wszystkim – wprowadzenia daleko idącej reglamentacji obrotu ziemią rolną. Wszystkie te kwestie są przedmiotem znacznej liczby skarg wpływających do Rzecznika.

Niestety w dalszym ciągu państwo nie przyjęło efektywnych i skutecznych rozwiązań w dziedzinie wspierania obywateli w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych, a jest to przecież konstytucyjnie określony

obowiązek państwa. Rok 2015 był kolejnym już rokiem, w którym aktywność państwa w tej sferze życia społecznego była znikoma. Dotyczy to przede wszystkim ochrony praw lokatorów oraz spółdzielczości mieszkaniowej. Pomimo wytycznych Trybunału Konstytucyjnego w dalszym ciągu nie udało się wypracować systemu prawnego zapewniającego właściwą ochronę przed tzw. eksmisjami na bruk. 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, w 2015 r. nie doszło do zmiany stanu prawnego w tym zakresie.

L. Przeciwdziałanie bezdomności

W dotychczasowej działalności Rzecznika Praw Obywatelskich prawa osób bezdomnych, a przede wszystkim ocena wywiązywania się przez państwo z konstytucyjnego zadania przeciwdziałania bezdomności nie była szczególnie eksponowana. Jednak dla obecnego Rzecznika kwestia właściwego i efektywnego realizowania tego płynącego wprost z Konstytucji obowiązku władzy publicznej staje się szczególnie istotną kwestią. W kolejnych latach kadencji z pewnością podejmował on będzie wiele różnorodnych działań w tej dziedzinie, korzystając ze wsparcia powołanej Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności. Rozwiązywanie problemu bezdomności nie ogranicza się do zapewnienia odpowiednich miejsc do zamieszkania. Wymaga także zapewnienia osobom bezdomnym dostępu do usług publicznych, w tym zwłaszcza opieki medycznej, pomocy prawnej czy edukacji. Przeciwdziałanie bezdomności nie jest możliwe bez podejmowania działań o charakterze prewencyjnym, a także terapeutycznym, wspierającym proces wychodzenia z bezdomności. Jest to więc zadanie interdyscyplinarne, obejmujące wiele różnych gałęzi prawa oraz należące do kompetencji wielu różnych podmiotów.

W ocenie Rzecznika efektywne przeciwdziałanie zjawisku bezdomności wymaga powołania wyspecjalizowanego pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów, który nie tylko koordynowałby prace poszczególnych resortów, ale również inicjował działania o charakterze systemowym, wykraczającym

poza właściwość poszczególnych działów administracji rządowej. Obecnie podejmowane działania w zbyt dużym stopniu skupione są na doraźnej pomocy osobom bezdomnym, natomiast nie prowadzą do systemowego przeciwdziałania przyczynom powstawania zjawiska bezdomności.

Obowiązujący stan prawny powinien zostać uzupełniony o regulacje szczegółowe, których brak aktualnie nie tylko narusza prawa obywatelskie osób bezdomnych, ale pogłębia ich wykluczenie społeczne. Zmian wymagają regulacje dotyczące dopisywania się przez osoby bezdomne do spisu wyborców, czy dostępu do świadczeń medycznych. Bardzo źle wygląda sytuacja z zapewnieniem osobom bezdomnym dostępu do usług użyteczności publicznej, takich jak publiczne łaźnie, czy pralnie. Szczególnej uwagi wymaga wdrażanie znowelizowanych przepisów ustawy o pomocy społecznej. Niepokoi fakt przedłużających się prac nad rozporządzeniami określającymi standardy udzielania schronienia osobom bezdomnym oraz opieszałość w przeprowadzeniu w tym zakresie konsultacji z organizacjami społecznymi i ekspertami.

Ł. Ochrona praw rodziny

Warto odnotować fakt uregulowania w drodze oddzielnej ustawy statusu procesowego dotychczasowych rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych, czy też podkreślenie w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego prawa dziecka do wychowania przez oboje rodziców, także tych żyjących w rozłączeniu oraz wprowadzenie regulacji porządkujących wydanie i wykonanie orzeczenia powierzającego rodzicom opiekę naprzemienną nad dzieckiem. Regulacje takie były bardzo oczekiwane przez obywateli.

Niemniej jednak do Rzecznika nadal wpływa ogromna liczba skarg w sprawach dotyczących wykonywania opieki i kontaktów z dzieckiem. Zarzucana jest nie tylko długotrwała przewlekłość postępowania, ale także - niemożność skutecznego wykonania orzeczenia sądu ze względu na opór jednego z rodziców. Sytuacje takie utrzymują się pomimo wprowadzonych w 2011 r. zmian w Kodeksie postępowania cywilnego, umożliwiających m.in. nakładanie sankcji finansowych. Problem ten będzie wymagał podjęcia przez Rzecznika dalszych działań w roku następnym.

Również przedmiotem skarg są orzeczenia wydawane na podstawie Konwencji Haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę. W ocenie Rzecznika w sprawach tych brakuje aktualnego orzecznictwa Sądu Najwyższego (sprawy te są niekasacyjne), które pomogłoby ujednoczyć wykładnię m.in. przesłanek wydania orzeczenia o powrocie dziecka (bądź odmowy powrotu). Ograniczenia formalnoprocesowe powodują zaś, że i sam Rzecznik ma tu znikome możliwości działania.

Przez cały 2015 r. Ministerstwo Sprawiedliwości kontynuowało prace nad nowym uregulowaniem instytucji prawnej ubezwłasnowolnienia i stworzenie spójnego systemu wsparcia i kurateli dla osób z niepełnosprawnościami psychicznymi. Założenia do nowych ustaw zostały przyjęte, można mieć nadzieję, że prace zakończą się przyjęciem konkretnych regulacji prawnych.

W dalszym ciągu nie została uregulowana problematyka zasad, metod i dopuszczalności wykonywania testów kodu genetycznego DNA. W tym zakresie Ministerstwo Zdrowia nie udzieliło nawet odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika.

Istniejące ograniczenia w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego sprawiają, że bardzo duża grupa dzieci jest pozbawiona jakiegokolwiek pomocy państwa, a cały ciężar odpowiedzialności za ich utrzymanie został przerzucony na jednego z rodziców. Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie działań zmierzających do skutecznego zabezpieczenia praw rodziców i dzieci uprawnionych do alimentów.

Zgodnie z obowiązującymi od 2007 roku przepisami osoby, które nie otrzymują zasądzonych alimentów z powodu bezskuteczności postępowań egzekucyjnych mogą uzyskać pomoc państwa w postaci świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Wieloletnie zaniechania dotyczące aktualizacji kryterium dochodowego uprawniającego do świadczenia (przy jednoczesnym spadku realnej wartości pieniądza, wzroście kosztów utrzymania oraz wzroście wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę) niosą za sobą poważne i bardzo odczuwalne konsekwencje. W ocenie Rzecznika, pomoc alimentacyjna dla dzieci będących wierzycielami jest jednym z tych obszarów, w którym ograniczenia finansowe nie powinny mieć miejsca.

Ponadto, samodzielnymi rodzicami wychowującymi dzieci są przeważnie kobiety, a niepłacenie alimentów i bezskuteczność organów państwa w ich egzekucji może stanowić przejaw dyskryminacji oraz nierównego traktowania. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie możliwości zniesienia kryterium dochodowego w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego lub odpowiedniego podwyższenia wysokości tej kwoty. Niestety nie jest obecnie możliwe skierowanie tej formy pomocy do wszystkich osób uprawnionych do alimentów z uwagi na bezskuteczność egzekucji.

Głębokiej przebudowy wymaga system opieki rodzinnej nad osobami niepełnosprawnymi. Konieczne jest przede wszystkim wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., w świetle którego opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych muszą być przez ustawodawcę traktowani jako podmioty należące do tej samej klasy. W stanie prawnym sprzed wydania wyroku Trybunału ich sytuacja prawna była zróżnicowana. Wynikało to z określenia momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, jako istotnego kryterium regulacji prawnej. Konieczne jest zatem precyzyjnie określenie na poziomie ustawy przesłanek, od których uzależniony będzie zróżnicowany poziom świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. U podstaw musi leżeć założenie jednakowego traktowanie opiekunów niezależnie od istniejącego już w ustawie preferencyjnego traktowania opiekunów niepełnosprawnych dzieci.

Z kolei w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2014 r. konieczny jest powrót do założenia, że w sytuacji rezygnacji z zatrudnienia jednocześnie matki i ojca, w celu sprawowania opieki nad różnymi niepełnosprawnymi dziećmi jej wymagającymi, każdy z rodziców może otrzymać świadczenie pielęgnacyjne. Zakwestionowane tym wyrokiem rozwiązanie, zgodnie z którym nie może dwóm członkom rodziny przysługiwać równocześnie prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, nawet w sytuacji gdy warunki jego przyznania spełniły różne dzieci i spełnili różni opiekunowie musi zostać wycofane.

Biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w tym zakresie, konieczne jest także wyeliminowanie dalszych ograniczeń w

dostępie do świadczeń opiekuńczych poprzez wprowadzenie zasady wyboru korzystniejszego świadczenia w przypadku zbiegu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego oraz do emerytury lub renty oraz zapewnienie dostępu do świadczeń z tytułu bezrobocia i do świadczenia przedemerytalnego opiekunom tracącym prawo do świadczenia po śmierci osoby niepełnosprawnej.

M. Ochrona praw konsumentów

W dalszym ciągu do Rzecznika wpływają liczne skargi na przedsiębiorców świadczących usługi na rzecz konsumentów. Wiele z nich dotyczy niewłaściwego wykonywania umów telekomunikacyjnych, w szczególności zawyżania opłat za wykonane usługi, przedłużania umów, aktywowania dodatkowo płatnych usług, nierozpoznawania w terminie ustawowym reklamacji. Dochodzi również do nieuczciwych praktyk przedsiębiorców telekomunikacyjnych i energetycznych, którzy w celu pozyskania nowego klienta świadomie wprowadzają go w błąd, poprzez np. podszywanie się pod konsultanta konkurencyjnej firmy, jako przedstawiciela dotychczasowego usługodawcy i proponują zawarcie aneksu do dotychczasowej umowy. Dopiero po pewnym czasie (zwykle po otrzymaniu faktury) konsument orientuje się, że zawarł umowę z nowym dostawcą i w związku z tym ciąży na nim zobowiązania z tytułu dwóch umów zawartych z różnymi podmiotami.

Kolejny problem, który pojawia się w pismach kierowanych do Rzecznika dotyczy relacji zachodzących pomiędzy zakładem ubezpieczeń a osobą pobierającą rentę wyrównawczą. Z otrzymywanych skarg wynika, że ubezpieczony, który wnosi o waloryzację renty, często jest przez zakład ubezpieczeń ignorowany, a odpowiedź, o ile zostanie mu udzielona, ogranicza się do wskazania możliwości wystąpienia do sądu. Natomiast, gdy w imieniu ubezpieczonego, występuje Rzecznik Finansowy, wówczas ubezpieczyciel jest zdecydowanie bardziej skłonny dokonać waloryzacji takiego świadczenia bez konieczności kierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Należy bowiem pamiętać, że w przekonaniu wielu obywateli, pozywanie zakładów ubezpieczeń jest skazane na niepowodzenie, a dodatkowo wiąże się z koniecznością wydatkowania znacznych środków

finansowych, których przeważnie osoby te nie posiadają, w związku z tym, nie decydują się oni na drogę sądową, czego niewątpliwie świadomością mają zakłady ubezpieczeń.

Na tle wpływających do Rzecznika skarg w przedmiocie kredytów hipotecznych denominowanych/indeksowanych w walucie obcej wyłonił się problem wskazujący na trudności rzeczników konsumentów w realizacji zadań określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, w szczególności dotyczących nieuruchamiania postępowań sądowych. Powodem zaś tej sytuacji, jak wynika z informacji przekazanych Rzecznikowi, jest brak środków finansowych na reprezentowanie konsumentów w sporze z przedsiębiorcą. Rzecznicy konsumentów wykonują zadania samorządu terytorialnego z zakresu ochrony konsumenckiej, co oznacza, że koszty ich działalności powinny być uwzględnione w budżetach tych jednostek w wysokości, która umożliwi im udzielanie efektywnej pomocy prawnej konsumentom. Konsumentom nadal zawierają umowy kredytu i pożyczki, których często nie są w stanie spłacać i popadają w spiralę zadłużenia. Banki nie są co do zasady zainteresowane renegocjacją umów, natomiast niespłacone w terminie zobowiązania sprzedawane są przedsiębiorcom windykacyjnym. Skargi na te ostatnie podmioty dotyczą stosowanych przez nie praktyk, mogących naruszać interesy konsumentów, a polegających na zastraszaniu dłużników czy zmierzających do dochodzenia przedawnionych wierzytelności.

Rzecznik wciąż otrzymuje skargi na działalność przedsiębiorców dokonujących sprzedaży bezpośredniej, na tzw. zorganizowanych pokazach, podczas których towary sprzedawane są po zawyżonych cenach, nieadekwatnych do jakości. Często do zakupu takich towarów dochodzi poprzez zawarcie umowy kredytu, którym jest sfinansowany zakup, zaś jedną z form zabezpieczenia spłaty kredytu weksel in blanco na zlecenie sprzedawcy. W efekcie zawierane są dwie umowy – sprzedaży i kredytu, o których konsument nie jest należycie informowany. Konsument nie uzyskuje również należytej informacji o przysługujących mu prawach, w tym prawie odstąpienia od umowy. Konsumentom nadal nie mają wystarczającego rozeznania w zakresie przysługujących im praw oraz nie posiadają dostatecznej wiedzy o instytucjach, mogących pomóc w konkretnej kategorii

spraw.

Grupą społeczną szczególnie narażoną na nieuczciwe praktyki rynkowe lub nierówne traktowanie są osoby starsze. Poza wskazanymi powyżej przypadkami, typowymi dla wszystkich konsumentów, osoby te spotykają się z odmową udzielenia kredytu po ukończeniu 70 roku życia, zawarcia umowy ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków po przekroczeniu 75 lat lub zwiększaniem wysokości składek przy ubezpieczeniach grupowych z chwilą przekroczenia 65 roku życia. Ponadto, osoby starsze mają największe problemy z zapoznawaniem się z umowami i regulaminami z uwagi na powszechne stosowanie w tego typu drukach małej czcionki.

N. Prawo do ochrony środowiska

Rzecznik ocenia działania podejmowane przez organy państwowe na rzecz ochrony powietrza jako nieefektywne i niewystarczające. W szczególności, dopiero pod koniec 2015 r. weszła w życie nowelizacja Prawa ochrony środowiska, umożliwiająca wprowadzanie ograniczeń lub zakazów w eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Pierwszy z dotychczas wprowadzonych (przez Sejmik Województwa Małopolskiego) aktów prawnych przewidujących takie ograniczenie na terenie Krakowa ma wejść w życie w 2019 r. Prace związane z ewentualnym stworzeniem podobnych ograniczeń na terenie konurbacji górnośląskiej dopiero się rozpoczynają. Trzeba zaznaczyć, że zła jakość powietrza w Polsce spowodowała interwencję Komisji Europejskiej, która zdecydowała o skierowaniu przeciwko Polsce wniosku do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ograniczenia w spalaniu paliw powinny być połączone z mechanizmami osłonowymi dla obywateli, którzy w związku z tym będą ponosić wyższe koszty (zmiana instalacji grzewczej i rodzaju spalanego paliwa).

Za niepokojące uznać należy odstępianie od prac nad regulacjami antyodorowymi. Mimo wielokrotnych zapowiedzi kolejnych Ministrów Środowiska, do których zwracał się Rzecznik, że stosowne przepisy zostaną przygotowane, zdecydowano się ostatecznie na prowadzenie jedynie miękkich działań, głównie o charakterze edukacyjnym i uświadamiającym.

W sprawach, z którymi zwracano się do Rzecznika, w dalszym ciągu

zauważalny jest problem gospodarowania odpadami komunalnymi. Ich przedmiotem są w szczególności opłaty ponoszone przez właścicieli nieruchomości na rzecz gmin (ich wysokość, rozszerzanie przez gminy określonego w ustawie obowiązku ponoszenia opłat, sposób poboru opłat, stosowanie ulg w opłatach, różnicowanie opłat ze względu na rodzaj nieruchomości nimi objętych, warunki ewentualnego umorzenia opłat). W odczuciu społecznym, za szczególnie niesprawiedliwą metodę ustalania wysokości opłaty z tytułu gospodarowania odpadami uznaje się tę naliczaną od powierzchni lokalu. W związku z nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pojawił się problem sposobu ustalania przez gminy opłaty ryczałtowej pobieranej od właścicieli nieruchomości wykorzystywanych w celach rekreacyjnych.

O. Sytuacja osób pozbawionych wolności

1. Osadzeni w jednostkach penitencjarnych.

Stosowanie przymusu bezpośredniego w jednostkach penitencjarnych w oparciu o ustawę o ochronie zdrowia psychicznego, jest niepokojącym zjawiskiem, zwłaszcza jeżeli w trakcie dochodzi do poniżającego i niehumanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności, łamania praw pacjenta do opieki sprawowanej zgodnie ze standardami profesjonalizmu i rzetelności, nierespektowania procedur stosowania przymusu bezpośredniego oraz uchybień w prowadzeniu dokumentacji. Rzecznik zwrócił uwagę na skalę tego zjawiska, zwłaszcza w porównaniu do dużo mniejszej częstotliwości stosowania środków przymusu bezpośredniego na podstawie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

W stosunku do określonej kategorii podmiotów, tj. osób skazanych w ich relacjach z organami wykonującymi orzeczenie, ustawodawca wprowadził dodatkowe warunki korzystania ze skargi (wniosku) w postaci udokumentowania swoich żądań lub propozycji oraz używania poprawnego języka. Bez spełnienia tych warunków, skarga osoby pozbawionej wolności pozostanie bez rozpoznania. Taka regulacja narusza konstytucyjne prawo do składania petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą. Stąd Rzecznik wystąpił w tej kwestii do Trybunału Konstytucyjnego.

W trakcie odbywania kary dyscyplinarnej osadzenia w celi izolacyjnej osoba pozbawiona wolności ma prawo do komunikowania się z obrońcą ustanowionym w postępowaniu wykonawczym. Rzecznik zwrócił uwagę na to zagadnienie ze względu na ograniczanie tego prawa w praktyce.

Analiza aktualnego stanu prawnego jest niezbędna celem doprowadzenia do zwiększenia poziomu zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Jest to bardzo ważne, gdyż praca jest podstawową formą oddziaływań prowadzonych wobec skazanych dla osiągnięcia celów wykonywania kary określonych w Kodeksie karnym wykonawczym, a korzyści, jakie daje zatrudnienie zarówno więźniom, ich rodzinom, jak i społeczeństwu, nie sposób przecenić. Wyrobienie nawyku pracy u osób, które dotychczas nigdy nie pracowały, nabycie umiejętności, które zwiększą ich możliwości znalezienia zatrudnienia i tym samym zapewnienia sobie legalnych środków utrzymania po opuszczeniu zakładu karnego, umożliwienie spłaty zobowiązań finansowych, m. in. alimentacyjnych i świadczeń na rzecz ofiar przestępstw - to tylko niektóre z nich. Stąd postulaty Rzecznika także w tym obszarze.

Rzecznik podkreślił potrzebę powrócenia do możliwości odbywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Zlikwidowanie takiej możliwości z dniem 1 lipca 2015 r. i uregulowanie SDE jako formy kary ograniczenia wolności, doprowadziło do zapaści wykorzystania systemu dozoru elektronicznego.

Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę upowszechnienia wiedzy na temat Reguł Nelsona Mandeli, tj. znowelizowanej w 2015 r. wersji Wzorcowych Reguł ONZ Minimum Postępowania z Więźniami. Reguły Mandeli są bowiem jednym z najważniejszych dokumentów ostatnich lat z zakresu ochrony praw człowieka i stanowią ogromny krok naprzód. Nie mają one charakteru wiążącego dla Polski, ale tak jak inne tego rodzaju standardy międzynarodowe, powinny być brane pod uwagę przez poszczególne państwa i mieć przełożenie zarówno na ustawodawstwo krajowe, jak i praktykę postępowania z więźniami. Stąd, zdaniem Rzecznika zasadnym jest także przeanalizowanie przepisów Kodeksu karnego wykonawczego pod kątem ewentualnej konieczności implementacji treści Reguł do obecnie obowiązującej regulacji.

Zdaniem Rzecznika niezbędne jest uzupełnienie przepisów rozporządzenia w sprawie wykazu zakładów leczniczych, w tym psychiatrycznych, przeznaczonych do wykonywania tymczasowego aresztowania oraz warunków zabezpieczenia tych zakładów, tak aby wykaz zakładów leczniczych przeznaczonych do wykonywania tymczasowego aresztowania zawierał, obok więziennych zakładów leczniczych, również te znajdujące się poza strukturą więziennictwa. Brak w wykazie „wolnościowych” podmiotów leczniczych może oznaczać, że tymczasowe aresztowanie osoby, której stan zdrowia wymaga umieszczenia w zakładzie leczniczym, będzie wykonywane wyłącznie w placówkach więziennych. Te zaś często nie dysponują odpowiednimi świadczeniami medycznymi.

2. Osoby wobec których orzeczono środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym.

Problem zbyt długiego pobytu w areszcie śledczym sprawców przestępstw, wobec których orzeczono środek zabezpieczający, powinien zostać rozwiązany, aby zapewnić właściwą implementację wyroków ETPC przeciwko Polsce. Osoby te powinny być niezwłocznie przenoszone z jednostek penitencjarnych do szpitala psychiatrycznego.

Niezbędne jest uzupełnienie obowiązujących regulacji prawnych w taki sposób, aby osoba pokrzywdzona przestępstwem, przez sprawcę wobec którego został orzeczony środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym, otrzymywała informację o opuszczeniu takiej placówki. W chwili obecnej wyłącznie gdy sprawca przebywał w jednostce penitencjarnej i ją opuszcza pokrzywdzony jest o tym informowany.

3. Nieletni pozbawieni wolności.

W celu realizacji prawa do obrony nieletnich w Policyjnych Izbach Dziecka konieczna jest zmiana regulaminu pobytu w PID. Przewiduje on bowiem możliwość odwiedzin rodziców, obrońcy lub opiekuna, wyłącznie za zgodą sądu, kierownika izby lub policjanta prowadzącego sprawę. Dostęp do adwokata jest więc uzależniony nie od woli zatrzymanego, a od innych osób, co pozostaje w sprzeczności zarówno z Konstytucją, ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz standardami międzynarodowymi. Zmianę tych

regulacji zapowiedział Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Podczas wizytacji KMP dostrzeżono kilka istotnych z punktu widzenia ochrony praw nieletnich zagadnień wymagających interwencji ustawodawcy. Problemy te były przedstawiane Ministrowi Sprawiedliwości przez Rzecznika w wystąpieniach dotyczących stosowania monitoringu wizyjnego w placówkach dla nieletnich, kontroli osobistej nieletnich, pobytu nieletnich matek w ośrodkach resocjalizacyjnych, przeprowadzania wobec wychowanków placówek dla nieletnich testów na obecność w organizmie alkoholu, środków odurzających i substancji proaktywnych czy procedury przedłużania pobytu nieletnich w schronisku dla nieletnich. Jako problem wskazać trzeba przedłużający się proces legislacyjny w ww. kwestiach, który rozpoczęto w 2013 r. i w dalszym ciągu pozostaje on we wstępnej fazie (uzgodnienia międzyresortowe).

Problem braku właściwej procedury skargowej w placówkach resocjalizacyjnych koncentruje się na braku efektywnego mechanizmu składania skarg przez dzieci przebywające w placówkach resocjalizacyjnych (zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, policyjnych izbach dziecka, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych). Obecne procedury nie zapewniają ochrony przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami wniesienia skargi czy też ochrony przed dalszym krzywdzeniem przez sprawcę. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Rzecznika Praw Dziecka o podjęcie współpracy w celu wypracowania standardów dotyczących składania skarg przez dzieci pozbawione wolności.

Brak przepisów regulujących sytuację nieletnich kobiet będących w ciąży oraz po urodzeniu dziecka w placówkach resocjalizacyjnych powoduje, że dochodzi do naruszania konstytucyjnych praw do ochrony życia rodzinnego i macierzyństwa nieletnich, bowiem nie mogą one przebywać wraz ze swoimi dziećmi w odpowiednich warunkach. Obowiązujące regulacje Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wskazują, że niezależnie od władzy rodzicielskiej rodzice oraz ich dziecko mają prawo i obowiązek utrzymywania ze sobą kontaktów, które obejmują w szczególności przebywanie z dzieckiem i bezpośrednie porozumiewanie się.

Problem właściwych regulacji prawnych w zakresie badań na obecność alkoholu, substancji odurzających lub psychotropowych w organizmie

nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich koncentruje się wokół faktu, iż żadne badanie nie powinno być wykonywane bez wyraźnego uprawnienia ustawowego dla osób wykonujących to badanie. Przepisy wykonawcze powinny z kolei określać sposób dokumentowania testów i możliwość zweryfikowania ich wyników, aby zapewnić prawną gwarancję ochrony interesów nieletniego.

4. Izolacja od społeczeństwa po odbyciu kary pozbawienia wolności.

Prewencyjne pozbawienie wolności człowieka, uznanego za stwarzającego zagrożenie i bezterminowe umieszczenie go w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym w Gostyninie nie oznacza, że można go pozbawić jednocześnie konstytucyjnych praw, bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Rzecznik zwrócił uwagę, że w aktualnym stanie prawnym do takich ograniczeń dochodzi. Tymczasem zgodnie z Konstytucją ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

5. Zapobieganie Torturom.

Zdaniem Rzecznika, istotne jest wprowadzenie w Kodeksie karnym kompleksowej definicji tortur i określenie kar za ich stosowanie, co ma znaczenie praktyczne oraz symboliczne. Byłby to bowiem wyraz respektowania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych, ale także sygnał, że państwo polskie nie daje przyzwolenia dla jakichkolwiek zachowań mieszczących się w definicji tortur. Przestępstwo tortur nie zostało wprowadzone do unormowań polskiego Kodeksu karnego, mimo że od wielu lat postulują o to organizacje międzynarodowe, a także organizacje pozarządowe w Polsce. Aktualnie obowiązujące przepisy Kodeksu karnego nie chronią w dostateczny sposób ofiar tortur.

Prawo międzynarodowe zobowiązuje Polskę do podejmowania skutecznych działań mających na celu zapobieganie torturom i innym

formom okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania. Stąd ważne jest promowanie tzw. Protokołu Stambulskiego - poradnika ONZ opisującego metody skutecznego badania i dokumentowania takich zachowań, skierowanego przede wszystkim do prawników, lekarzy i psychologów, którzy w swojej praktyce zawodowej mogą spotkać się z ofiarami przemocy. Zawiera on szczegółowe informacje i wskazówki w zakresie metod identyfikowania i dokumentowania przypadków złego traktowania dla potrzeb organów śledczych i sądów.

W ocenie Rzecznika konieczne jest stworzenie procedur postępowania mających na celu identyfikację ofiar przemocy, tortur lub innego niehumanitarnego traktowania. Zagadnienie to dotyczy cudzoziemców, którzy mogli doświadczyć niewłaściwego traktowania w kraju pochodzenia lub w trakcie podróży. Przyjęcie stosownych rozwiązań w tym zakresie stanowi warunek realizacji przez państwo zobowiązania wynikającego z Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, polegającego na stworzeniu kompleksowego programu służącego wspieraniu i rehabilitacji osób, które były ofiarami tortur lub innego niehumanitarnego traktowania. Należy stworzyć jednolitą praktykę postępowania, która wskazywałaby, jak prowadzić wywiad medyczny i badania, także psychologiczne, aby możliwie najszybciej zidentyfikować osoby potrzebujące pomocy.

6. Osoby umieszczone w Pomieszczeniach dla Osób Zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji.

Problem opieki nad osobami nietrzeźwymi w policyjnych Pomieszczeniach dla Osób Zatrzymanych koncentruje się na takim uregulowaniu prawnym, w myśl którego Policja nie może odmówić opieki nad osobą nietrzeźwą, chociaż nie zatrudnia lekarzy, którzy mogliby udzielić doraźnej profesjonalnej pomocy medycznej w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia osób trzeźwiejących. Z drugiej strony organy samorządu terytorialnego, które są beneficjentami opłat za zgodę na sprzedaż alkoholu nie mają obowiązku tworzenia nowoczesnych centrów trzeźwienia, w których zatrudniony jest lekarz lub felczer i gdzie opieka jest profesjonalna.

Zgodnie z Konstytucją kontrola osobista, ingerująca w prawo do

prywatności i nietykalności cielesnej ograniczająca prawa osoby zatrzymanej, dokonywana w izbach zatrzymań Żandarmerii Wojskowej, policyjnych pomieszczeniach dla osób zatrzymanych czy pomieszczeniach dla osób zatrzymanych Straży Granicznej powinna być realizowana jedynie na podstawie przepisów ustawy, precyzyjnie regulujących te ograniczenia, a nie jak jest to realizowane w praktyce na podstawie przepisów rozporządzenia.

P. 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.

Zdaniem Rzecznika właściwa implementacja przez Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w których Trybunał stwierdził naruszenie przez nasz kraj Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, napotyka ewidentnie na trudności. Jako pierwszy przykład można wskazać pilną potrzebę znowelizowania ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich w związku z wyrokiem *Grabowski v. Polska*. Drugi przykład to potrzeba zdecydowanej zmiany praktyki postępowania przez funkcjonariuszy Służby

Więziennej wobec osadzonych niebezpiecznych, w związku z wyrokami Piechowicz v. Polska, Horych v. Polska oraz trzema wyrokami z dnia 12 stycznia 2016 r. w sprawie: Karykowski v. Polska, Prus v. Polska oraz Romaniuk v. Polska. Trzeci przykład to z kolei potrzeba zmiany praktyki w polskich jednostkach penitencjarnych w zakresie kontroli osobistych, które powinny być przeprowadzane tylko wobec tych więźniów, którzy swoją postawą lub zachowaniem stwarzają realne zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku zakładu karnego – w związku ze sprawą Milka v. Polska. Kolejnym przykładem, stanowiącym największe wyzwanie dla Państwa Polskiego jest wyrok pilotażowy z dnia 7 lipca 2015 roku w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce, w którym analizowano zasadność zarzutów naruszenia art. 6 ust. 1 oraz 13 Konwencji - przewlekłości postępowania przed sądem oraz nieskuteczności środka uregulowanego w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, zobowiązując Rząd Polski do podjęcia skutecznych działań mających na celu usunięcie dysfunkcji systemowych istniejących w tym zakresie na poziomie krajowym.

CZEŚĆ II

Sprawy międzynarodowe i społeczne

1. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w 2015 r.

A. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i narodowymi instytucjami ombudsmanskimi

W styczniu 2015 r., Rzecznik VI kadencji prof. Irena Lipowicz została wybrana na stanowisko Przewodniczącej Zarządu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana (I.O.I.) dla regionu europejskiego, który jest stowarzyszeniem instytucji ombudsmanów działającym od 1978 r. Celem jego jest promocja i rozwój instytucji ombudsmanskich w świecie. Obecnie współpraca członków Instytutu odbywa się w podziale na sześć regionów. Region europejski liczy 80 przedstawicieli. Jako przewodnicząca Zarządu prof. Irena Lipowicz koncentrowała swoją działalność międzynarodową na wspieraniu instytucji ombudsmanskich w Europie. W kwietniu⁹³⁴ w Warszawie odbyło się posiedzenie zarządu Instytutu dla regionu europejskiego poświęcone najważniejszym problemom stojącym przed instytucjami ombudsmanów w Europie oraz inicjatywom podejmowanym przez Instytut we współpracy z krajowymi instytucjami ochrony praw człowieka w innych państwach. Z ważniejszych działań Europejskiego Regionu I.O.I. w roku 2015 r. należy wymienić udzielenie wsparcia urzędowi Rzecznika Praw Obywatelskich Słowacji w relacjach z parlamentem, a także podjęcie działań na rzecz utworzenia Instytutu Ombudsmana we Włoszech. Obecnie w Republice Włoskiej funkcjonują instytucje rzecznikowskie na szczeblu regionalnym. Tematyką szeroko dyskutowaną na forum I.O.I. w 2015 r. były także kwestie związane z udzieleniem wsparcia uchodźcom przybywającym do Europy. W otwartym liście⁹³⁵ do władz państwowych w Europie i Afryce, prof. Lipowicz wraz z Sekretarzem Generalnym I.O.I., Güntherem Kräuterem oraz przewodniczącym zarządu światowego Instytutu Johnem Waltersem, apelowała o pokojowe rozwiązanie kryzysu uchodźczego, podkreślając konieczność ochrony godności ludzkiej i praw imigrantów.

Rzecznik Praw Obywatelskich prowadził współpracę dwustronną z Ombudsmanami w innych państwach. W dniu 9 marca 2015 r. doszło do

⁹³⁴ 28 kwietnia 2015 r.

⁹³⁵ Z maja 2015 r.

podpisania *Porozumienie o współpracy* pomiędzy polskim Rzecznikiem i Narodową Komisją Praw Człowieka Republiki Korei Południowej określającego obszary współdziałania obydwu instytucji. Podpisanie porozumienia było zwieńczeniem wcześniejszego procesu roboczych konsultacji z udziałem ekspertów obydwu instytucji. Podczas wizyty⁹³⁶ uzgodniono ramy dalszych działań i formy wymiany doświadczeń w dziedzinie promocji i ochrony praw człowieka. Efektem podpisanego Porozumienia o współpracy była wizyta⁹³⁷ studyjna przedstawicieli Narodowej Komisji Praw Człowieka Republiki Korei dotycząca funkcjonowania w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji. Delegaci uczestniczyli w szeregu spotkań informacyjnych z ekspertami w Warszawie, podczas których zaprezentowano metodykę pracy polskiego KMP oraz przykłady rekomendacji dla poszczególnych instytucji. Wzięli również udział w wizytacji Miejskiego Centrum Profilaktyki Uzależnień w Krakowie oraz Oddziału Psychiatrii w Szpitalu Specjalistycznym im. Ludwika Rydygiera w Krakowie. W ramach powyższej współpracy przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wzięli udział w międzynarodowej konferencji⁹³⁸ ASEM („*Asia-Europe Meeting*”) w Seulu, poświęconej zjawisku globalnego starzenia się społeczeństw i problematyce ochrony praw osób starszych.

W związku z przyjęciem przez Ombudsmana Gruzji w 2014 r. roli niezależnego organu ds. równego traktowania, na przełomie marca i kwietnia w Biurze RPO przebywali⁹³⁹ przedstawiciele tej instytucji. Spotkania w Polsce m.in. z przedstawicielami Zespołu ds. równego traktowania i ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, ale także reprezentantami polskich organizacji pozarządowych służyły zebraniu doświadczeń i przykładów dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania organu ds. równego traktowania.

Kolejnym dużym przedsięwzięciem było zorganizowane wspólnie z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich, panią Emily O'Reilly X Seminarium Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich⁹⁴⁰. Seminarium takie zrzeszają ponad 100 przedstawicieli instytucji zajmujących

⁹³⁶ W dniach 9 - 10 marca 2015 r.

⁹³⁷ W dniach 22 - 24 czerwca 2015 r.

⁹³⁸ W dniach 26 - 28 października 2015 r.

⁹³⁹ W dniach 30 marca -1 kwietnia 2015 r.

⁹⁴⁰ W dniach 26 - 29 kwietnia 2015 r.

się ochroną praw człowieka z Europy i organizowane są co 2 lata, począwszy od 1996 r. Służą wymianie praktyk i doświadczeń. Hasłem przewodnim obrad, które odbyły się w Muzeum Historii Żydów Polskich, było: „Rzecznicy Praw Obywatelskich przeciw dyskryminacji”. Dyskutowano przede wszystkim o prawach osób starszych, z niepełnosprawnościami, migrantów oraz mniejszości narodowych. Po obradach goście odwiedzili Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau. Podczas spotkania kilkakrotnie podkreślono konieczność nawiązania ściślejszej współpracy pomiędzy Rzecznikami Praw Obywatelskich w Europie z uwagi na wspólnotę interesów i stojących przed nimi wyzwań związanych z ochroną praw człowieka i wspieraniem demokracji.

We wrześniu nowo wybrany Rzecznik Praw Obywatelskich, dr Adam Bodnar wziął udział⁹⁴¹ w spotkaniu ekspertów w dziedzinie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami z krajów Grupy Wyszehradzkiej i Bałkanów Zachodnich zorganizowanym przez Biuro RPO i Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP. Wydarzenie to stanowiło kontynuację działań realizowanych przez Rzecznika na rzecz wzmocnienia systemu ochrony praw człowieka i wymiany doświadczeń z państwami Bałkanów Zachodnich. W spotkaniu udział wzięli przedstawiciele krajowych instytucji zajmujących się ochroną praw człowieka z Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Czech, Kosowa i Macedonii. Poza wymianą dobrych praktyk, dyskutowano na temat sposobów badania praktycznego wdrażania postanowień i standardów wprowadzonych przez Konwencję.

W 2015 r. bardzo intensywnie rozwijała się współpraca międzynarodowa w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Oprócz wspomnianego już udziału delegatów koreańskich w wizytacjach KMP, w listopadzie z trzydniową wizytą przebywali w Polsce przedstawiciele Biura Ombudsmana Estonii. Podczas pierwszego dnia spotkań poruszone zostały tematy dotyczące rodzajów placówek, metodologii pracy oraz problemów systemowych, a podczas kolejnych dni wizyty delegacji wzięli udział w wizytacjach w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, a także schronisku dla nieletnich i zakładzie poprawczym. Podczas spotkania wskazano na

⁹⁴¹ W dniach 14 - 15 września 2015 r.

konieczność sygnalizowania państwu luk w prawie w celu zapewnienia lepszej realizacji ochrony praw osób znajdujących się w ośrodkach detencyjnych.

Prof. Irena Lipowicz w 2015 r. złożyła wizytę w dwóch instytucjach ombudsmanskich za granicą. W marcu uczestniczyła w międzynarodowej konferencji z okazji 15-lecia istnienia urzędu Publicznego obrońcy Praw Człowieka w Republice Czeskiej, natomiast w lipcu złożyła wizytę⁹⁴² w biurze Ombudsmanów Republiki Austrii. Rozmowy dotyczyły współpracy dwustronnej oraz dalszych działań w ramach Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana (IOI). Po objęciu urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich przez dr Adama Bodnara, nowo wybrany Rzecznik wziął udział w międzynarodowej konferencji⁹⁴³ w Kopenhadze dotyczącej problematyki przestrzegania zasady państwa prawa. W grudniu 2015 r. złożył roboczą wizytę⁹⁴⁴ w Biurze Ombudsmanów Austrii i odbył spotkania z władzami Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana, przedstawicielami organizacji pozarządowych i środowiska naukowego. Ważnym punktem wizyty były rozmowy w Austriackim Funduszu Integuracyjnym (*The Austrian Integration Fund*) w kontekście kryzysu imigracyjnego i roli instytucji ochrony praw człowieka w ochronie praw uchodźców i migrantów. Na przełomie września i października Zastępca RPO Stanisław Trociuk, wziął udział⁹⁴⁵ w obradach Szczytu Ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej nt. roli Ombudsmanów w ochronie grup szczególnie narażonych na naruszenia praw człowieka – osób z niepełnosprawnościami, bezdomnych, pozbawionych wolności, uchodźców i migrantów. Spotkania w tym formacie organizowane są regularnie od 2004 r. Gospodarzem spotkania w Wyszehradzie był László Székely, Rzecznik Praw Obywatelskich Węgier, który przedstawił aktualną sytuację i najważniejsze działania jego urzędu związane z olbrzymią falą uchodźców i migrantów napływającą do Węgier. Ombudsmani z państw Grupy Wyszehradzkiej obecni na konferencji odbywającej się w warunkach narastającego kryzysu migracyjnego wydali wspólne oświadczenie „Przed wszystkim ludzie” („*People first*”). W Oświadczeniu rzecznicy apelują do

⁹⁴² W dniach 15 - 17 lipca 2015 r.

⁹⁴³ W dniach 1 - 3 listopada 2015 r.

⁹⁴⁴ W dniach 16 - 17 grudnia 2015 r.

⁹⁴⁵ W dniach od 30 września do 2 października 2015 r.

władz państwowych o podjęcie niezbędnych działań w celu humanitarnego traktowania uchodźców i migrantów. W przyszłym roku Szczyt V4 odbędzie się na Słowacji.

Zastępca RPO Krzysztof Olkowiec uczestniczył⁹⁴⁶ w międzynarodowej konferencji w Kijowie nt. roli narodowych instytucji praw człowieka w sytuacjach konfliktowych i pokonfliktowych. Wizyta była też okazją do przedstawienia na forum międzynarodowym priorytetów i metod działania nowo wybranego Rzecznika Praw Obywatelskich.

B. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i zagranicznymi instytucjami i organizacjami

W 2015 r. w Biurze RPO zorganizowano wiele wizyt studyjnych. W lutym Rzecznik Praw Obywatelskich spotkał się⁹⁴⁷ z przedstawicielami ukraińskich organizacji pozarządowych *Legal Aid Provision* i *Ukrainian Legal Aid Foundation*, które zajmują się udzielaniem bezpłatnych porad prawnych. Wizyta służyła wymianie dobrych praktyk i doświadczeń, a także omówieniu kompetencji Rzecznika w udzielaniu informacji prawnych oraz problemów związanych z funkcjonowaniem infolinii obywatelskiej i punktu przyjęć interesantów.

Gośćmi Rzecznika byli⁹⁴⁸ także przedstawiciele instytucji naukowych z Chińskiej Republiki Ludowej. Podczas spotkania omówiono tematykę kompetencji ustawowych Rzecznika, procedurę przyjmowania i rozpatrywania skarg oraz zagadnienia związane z monitorowaniem Konwencji Narodów Zjednoczonych ds. ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, równym traktowaniem i przeciwdziałaniem torturom. W marcu RPO spotkał się⁹⁴⁹ z dr Danielem Fisherem, dyrektorem *National Empowerment Center*, amerykańskiej organizacji pozarządowej zrzeszającej osoby, które zmagają się z chorobą psychiczną i wspierają innych w powrocie do zdrowia. Głównym tematem rozmowy była ochrona praw osób z niepełnosprawnością psychiczną. Obok pracowników Biura RPO, w spotkaniu wzięli również udział przedstawiciele Fundacji „Polski

⁹⁴⁶ W dniach 20-22 października 2015 r.

⁹⁴⁷ 3 lutego 2015 r.

⁹⁴⁸ 5 lutego 2015 r.

⁹⁴⁹ 16 marca 2015 r.

Instytut Otwartego Dialogu”.

W kwietniu Zastępca RPO, Stanisław Trociuk spotkał się⁹⁵⁰ z Sędziami Sądu Najwyższego Tajlandii. Podczas spotkania przedstawiona została działalność Rzecznika oraz zakres skarg, najczęściej wpływających do Biura.

W maju Zastępca RPO Ryszard Czerniawski spotkał się⁹⁵¹ z przedstawicielami Naczelnej Rady Sądownictwa Mongolii przebywającymi w Polsce na zaproszenie Krajowej Rady Sądownictwa. Głównymi tematami spotkania była działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji oraz omówienie rozwiązań prawnych, które gwarantują polityczną niezależność Rzecznika.

W Biurze gościła⁹⁵² również delegacja z Parlamentu Związku Mjanmy przebywająca w Polsce na zaproszenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Przedstawiciele z Parlamentu Mjanmy przyjechali do Polski na zaproszenie Senatu RP i uczestniczyli w szeregu spotkań mających na celu poznanie polskich doświadczeń z okresu transformacji ustrojowej. Prof. Irena Lipowicz przedstawiła kompetencje Rzecznika jako organu kontroli w stosunku do służb mundurowych. Podkreśliła też rolę RPO w krajowym systemie prawnym. Zachęciła gości do podjęcia działań na rzecz powołania tego typu instytucji w Mjanmie.

W czerwcu prof. Irena Lipowicz spotkała się⁹⁵³ z Randym W. Berrym, specjalnym wysłannikiem Departamentu Stanu USA d.s. praw osób LGBT. Instytucja ta została utworzona w USA w roku 2015 r. Rzecznik zaprezentowała działania urzędu jako niezależnego organu ds. równego traktowania i poinformowała o inicjatywach podejmowanych na rzecz ochrony praw osób LGBT podejmowanych w Polsce.

Po raz pierwszy w Warszawie odbyła się Akademia Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka⁹⁵⁴. Jej słuchacze spotkali się z Rzecznikiem, a także poznali zasady funkcjonowania Biura RPO. Wśród organizatorów wydarzenia znalazły się instytucje takie jak Sieć Krajowych

⁹⁵⁰ 30 kwietnia 2015 r.

⁹⁵¹ 20 maja 2015 r.

⁹⁵² 27 maja 2015 r.

⁹⁵³ 17 czerwca 2015 r.

⁹⁵⁴ W dniach 1 - 3 lipca 2015 r.

Instytucji Praw Człowieka, ODIHR oraz Uniwersytet Warszawski. W lipcu prof. Lipowicz gościła⁹⁵⁵ także przedstawicieli Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA).

Dr Adam Bodnar po rozpoczęciu kadencji spotkał się⁹⁵⁶ z panem Zarifem Alizodą, Ombudsmanem Republiki Tadżykistanu i Kahramonem Sanginovem, prawnikiem z Instytutu Praw Człowieka i koordynatorem programu „Open Society Institute”. Dyskutowano na temat możliwości przyszłej współpracy, a także metod promowania praw człowieka w Azji Centralnej.

W październiku w Biurze RPO odbyło się⁹⁵⁷ spotkanie pracowników Rzecznika z uczestnikami programu *Visegrad School of Political Studies meets Russia*, zorganizowane przez Rzecznika i Europejską Akademię Dyplomacji. Wśród słuchaczy znaleźli się pracownicy organizacji pozarządowych, dziennikarze i aktywiści z krajów Grupy Wyszehradzkiej i Rosji. Podczas spotkania mieli oni okazję zapoznać się z procedurą przyjmowania skarg wpływających do Biura RPO, działalnością Krajowego Mechanizmu Prewencji oraz sytuacją uchodźców w Polsce i kwestiami związanymi z systemem ochrony praw człowieka. Program *VSPS meets Russia* ma wymiar edukacyjny i służy wspieraniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz zwalczaniu międzynarodowych stereotypów i wzmocnieniu więzi pomiędzy państwami.

Rzecznik gościł⁹⁵⁸ także amerykańskiego polityka, działacza na rzecz praw obywatelskich, duchownego kościoła baptystycznego, Jesse Jacksona. Rozmowa dotyczyła m.in. wyzwań w dziedzinie praw człowieka na świecie.

Kolejną wizytą studyjną w Biurze RPO w październiku⁹⁵⁹ było⁹⁶⁰ spotkanie Rzecznika z przedstawicielami Komisji Wyborczej Tajlandii. Rozmawiano na temat funkcjonowania polskiego systemu wyborczego oraz skarg jakie wpływają do Rzecznika w związku z organizacją wyborów w Polsce.

⁹⁵⁵ 21 lipca 2015 r.

⁹⁵⁶ 26 września 2015 r.

⁹⁵⁷ 6 października 2015 r.

⁹⁵⁸ 21 października 2015 r.

⁹⁵⁹ 28 października 2015 r.

⁹⁶⁰ 28 października 2015 r.

Zastępca RPO Krzysztof Olkowicz rozmawiał⁹⁶¹ z Donem Bakerem, Sekretarzem ds. Polityczno-Wojskowych o możliwości rozpoczęcia współpracy z Ambasadą USA w Polsce w kwestii wsparcia realizacji jednego z priorytetów przyjętych przez Rzecznika, a mianowicie zmiany sytuacji prawnej weteranów w RP. Współpraca taka mogłaby polegać m.in. na zorganizowaniu spotkań ze specjalistami, którzy zajmują się problemem weteranów w USA.

Dr Adam Bodnar rozmawiał⁹⁶² także o problemach społeczeństwa obywatelskiego w Rosji z przedstawicielami petersburskich organizacji pozarządowych i ruchów obywatelskich. Zaproponował działaczom współpracę w postaci spotkań z ekspertami i możliwością odbycia staży w Biurze RPO. Temat ochrony praw człowieka w Rosji pojawił się także na spotkaniu⁹⁶³ Rzecznika z Sergiejem Golubokiem, adwokatem uwięzionych w Rosji aktywistów i działaczy organizacji pozarządowych.

Pod koniec roku dr Adam Bodnar odbył spotkania z ambasadorami krajów nordyckich w Warszawie, a także panem Nilsem Muižnieksem, komisarzem Praw Człowieka Rady Europy.

C. Współpraca z Miejscami Pamięci i Środowiskami Ofiar II wojny światowej

Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau, w ramach współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, przyjęło w 2015 r. dwie wizyty studyjne gości z Republiki Korei. Pierwsza wizyta miała miejsce⁹⁶⁴ w marcu i była związana z podpisaniem *Porozumienia o współpracy* pomiędzy Rzecznikiem i Narodową Komisją Praw Człowieka Republiki Korei. Kolejna, będąca kontynuacją tej współpracy, odbyła się⁹⁶⁵ w czerwcu 2015 r. Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau aktywnie współpracowało z Rzecznikiem w organizacji X Seminarium Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich⁹⁶⁶ umożliwiając przedstawicielom z całej Europy złożenie wizyty na terenie obydwu obozów i oddanie należnego hołdu ofiarom

⁹⁶¹ 6 listopada 2015 r.

⁹⁶² 17 listopada 2015 r.

⁹⁶³ 18 listopada 2015 r.

⁹⁶⁴ 10 marca 2015 r.

⁹⁶⁵ 24 czerwca 2015 r.

⁹⁶⁶ 29 kwietnia 2015 r.

zagłady. Przedstawiciele Biura RPO wzięli także udział⁹⁶⁷ w uroczystości upamiętniającej 70. rocznicę wyzwolenia niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego i zagłady.

D. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji

Działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji to również jedna z płaszczyzn współpracy międzynarodowej Rzecznika. W związku z powyższym przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji uczestniczyli w licznych konferencjach, szkoleniach i warsztatach zorganizowanych m. in. w Wiedniu, Bristolu, Londynie, Genewie, Istambule czy Trewirze poświęconych zagadnieniom prewencji tortur oraz organizacji i działalności krajowych mechanizmów prewencji w różnych krajach.

E. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie równego traktowania

Rzecznik Praw Obywatelskich jest aktywnym członkiem Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania EQUINET, zrzeszającej 45 krajowych organów do spraw równego traktowania z 33 państw. Organizacja ta służy jako profesjonalna platforma współpracy i wzajemnego wsparcia w kwestiach interpretacji prawnej i praktycznej realizacji dyrektyw Unii Europejskiej mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji. Od 2013 r. przedstawicielka Rzecznika pełni funkcję członkini 9-osobowego zarządu tej organizacji, a w roku 2015 r. - w drodze wyborów, jej mandat został przedłużony do roku 2017.

Współpraca z Siecią EQUINET pozwala Rzecznikowi na stałe doskonalenie wiedzy i umiejętności pracowników odpowiedzialnych za realizację działań dotyczących zasady równego traktowania i niedyskryminacji. W roku 2015 przedstawiciele Rzecznika wzięli udział w szeregu szkoleń, seminariów i konferencji w tym m.in.: *Conference Taking Action for Gender Equality*⁹⁶⁸, *Charting the Charter - Equality bodies and*

⁹⁶⁷ 27 stycznia 2015 r.

⁹⁶⁸ 23 marca 2015 r.

*fundamental rights in the EU*⁹⁶⁹, *Work-Life Balance and Pregnancy and Parenthood related Discrimination*⁹⁷⁰, *A question of faith. Religion and belief in the work of equality bodies*⁹⁷¹, *Equality Bodies and the new Freedom of Movement Directive – Challenge or Opportunity?*⁹⁷². Pracownicy Biura RPO biorą także czynny udział w pracach trzech grup roboczych EQUINETU zajmujących się analizą praktycznego zastosowania przepisów antidyskryminacyjnych w państwach członkowskich (*Working Group on Equality Law*), równym traktowaniem mężczyzn i kobiet (*Working Group on Gender Equality*) oraz strategią komunikacyjną w obszarze równego traktowania (*Working Group on Communication Strategies & Practices*).

Wyzwaniom związanym z realizacją zasady równego traktowania poświęcone było także 10te seminarium Europejskiej Sieci Ombudsmanów pn. *Ombudsmen against discrimination*⁹⁷³, współorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie. Dyskusja dotyczyła w szczególności najważniejszych problemów współczesnej Europy w takich obszarach jak ochrona praw osób starszych, osób z niepełnosprawnościami oraz migrantów.

Rzecznik aktywnie współpracuje ponadto z innymi organizacjami i instytucjami zajmującymi się problematyką równego traktowania w szczególności w obszarze przeciwdziałania i zwalczania przestępstw motywowanych nienawiścią. W tym obszarze w roku 2015 przedstawiciele Rzecznika uczestniczyli m.in. w seminarium zorganizowanym przez Europejską Komisję Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy (ECRI) pt. *Addressing underreporting of discrimination and hate crime*⁹⁷⁴, a także w seminarium Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) pt. *Reinforced Human Dimension Committee on the Issue of Hate Crimes*⁹⁷⁵.

Delegacja reprezentująca Biuro RPO wzięła również udział w międzynarodowej konferencji pn. *Asia-Europe Meeting Conference on*

⁹⁶⁹ 16 - 17 czerwca 2015 r.

⁹⁷⁰ 1 - 2 lipca 2015 r.

⁹⁷¹ 9-10 listopada 2015 r.

⁹⁷² 9 grudnia 2015 r.

⁹⁷³ 27-28 kwietnia 2015 r.

⁹⁷⁴ 27-29 maja 2015 r.

⁹⁷⁵ 17 listopada 2015 r.

*Global Ageing and Human Rights of Older Persons*⁹⁷⁶, podczas której Rzecznik wyraził poparcie dla opracowania nowej konwencji ONZ odnoszącej się do ochrony praw osób starszych.

We współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych Rzecznik zorganizował także seminarium dla przedstawicieli organów ochrony praw człowieka w państwach Bałkanów Zachodnich poświęcone problematyce równego traktowania osób z niepełnosprawnościami oraz zadań niezależnego organu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁹⁷⁷.

⁹⁷⁶ 27-29 października 2015 r.

⁹⁷⁷ 14-15 września 2015 r.

2. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie komunikacji i edukacji obywatelskiej w 2015 r.

A. Współpraca z mediami

Upowszechnianie wiedzy o prawach obywatelskich i informacji dotyczących działalności Biura RPO stanowiło ważną część aktywności w 2015 roku. Udzielono ponad 800 odpowiedzi na prośby o informacje oraz na pytania ze strony mediów. W prasie, radiu, telewizji i internecie ukazały się 20344 publikacje odnoszące się do spraw związanych z działaniami Rzecznika. W Biurze RPO organizowane były briefingi służące prezentacji wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach szczególnie głośnych i kontrowersyjnych, jak również śniadania prasowe poświęcone wybranym problemom z zakresu ochrony praw człowieka. 9 września 2015 r. zorganizowana została, wspólnie z Kancelarią Sejmu, konferencja prasowa z okazji objęcia urzędu RPO przez dr. Adama Bodnara, w której udział wzięli również Rzecznicy poprzednich kadencji. Na stronie internetowej ukazało się 895 komunikatów o działaniach Biura RPO, w tym również w języku angielskim. Drogą elektroniczną wysłane zostało 48 newsletterów RPO, każdy do ponad 5 tys. adresatów (instytucji i odbiorców indywidualnych). W 2015 roku kontynuowana była współpraca Biura RPO z TVP INFO, której efektem było wyemitowanie kolejnych 13 odcinków programu „Reguły Gry” z udziałem Rzecznika i pracowników Biura. Utrzymywała się też stała współpraca ekspercka z Programem I Polskiego Radia w postaci realizacji cyklu audycji Janusza Weissa pt. „Wszystko, co chciałbyś wiedzieć i nie boisz się zapytać”.

B. Działalność wydawnicza

W ramach działalności wydawniczej w 2015 roku ukazało się 28 publikacji i broszur, również w angielskiej wersji językowej, o łącznym nakładzie 22 720 egzemplarzy. Wydawnictwa ilustrują problemy związane z działalnością Rzecznika oraz komisji ekspertów przy RPO, służą propagowaniu wiedzy o prawach obywatelskich, informują precyzyjnie o ustawowych kompetencjach, zadaniach i najważniejszych działaniach RPO, często są też podsumowaniem ważnych debat i konferencji.

Publikacje są dostępne w wersji papierowej oraz elektronicznej (e-booki). Ich odbiorcami są organizacje pozarządowe, samorządy, ośrodki akademickie, przedstawiciele różnych środowisk obywatelskich.

W 2015 roku ukazały się następujące tytuły:

„Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2014 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela” - Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2015, nr 1, Źródła.

„Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2014 z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela” - Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2015, nr 2, Źródła.

„Summary of the Report of the Activity of the Ombudsman in Poland in 2014 with Remarks on the Observance of Human and Civil Rights and Freedoms”.

„Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2014 oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej” - Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2015, nr 3, Źródła.

„Report on the Activity of the Human Rights Defender (Ombudsman in Poland) in the Area of the Equal Treatment Principle in the Republic of Poland”.

„Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2014” - Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2015, nr 4, Źródła.

„Synteza Raportu RPO z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2014 r.” - Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2015, nr 4, wersja w języku angielskim.

Ulotka dotycząca działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji przeznaczona dla nieletnich przebywających m.in. w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, schroniskach dla nieletnich.

Ulotka dotycząca działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji przeznaczona dla osób przebywających w domach pomocy społecznej.

„Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami” - Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2015, nr 5, Źródła, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka nr 16.

„Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012-2014”.

„Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich” wersja w języku angielskim.

Ulotka informacyjna o Rzeczniku Praw Obywatelskich w języku angielskim.

„Przestrzeń publiczna przyjazna seniorom. Poradnik RPO”.

„Wybrane aspekty nowelizacji prawa karnego. Zagadnienia penalizacji prania pieniędzy w świetle projektowanej nowelizacji. Kognicja sądu w sprawach wypadkowych w postępowaniu karnym”. Monografia.

„Lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych w wyborach samorządowych 2014 roku. Raport RPO”.

„Złota Księga dobrych praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych”.

„Działalność Policji wobec zjawiska stadionowej mowy nienawiści. Monografia”.

„Koncepcje płci człowieka a prawo administracyjne. Monografia”.

„Opieka zdrowotna i wsparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Informator dla chorujących, ich rodzin i przyjaciół”.

„Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa. Monografia”.

„Debaty Jana Nowaka-Jeziorańskiego. Rozmowy na temat: Przeciwdziałania nienawiści, dyskryminacji, nieufności”.

„Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej”. Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2015, nr 6, Źródła, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka nr 17.

„Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy”. Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2015, nr 7, Źródła, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka nr 18.

Broszura informacyjna o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Broszura „Pomoc postpenitencyjna. Pomoc społeczna. Lokale socjalne”.

Broszura „Prawa oskarżonego w postępowaniu karnym”.

Ulotka „Nieodpłatna pomoc prawna”.

C. Nagrody i odznaczenia

Rzecznik Praw Obywatelskich w 2015 wręczył siedmiokrotnie Odznaki Honorowe RPO „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”. Otrzymali je: Jolanta Wadowska-Król, Marek Rudnicki, Maria Turkowska-Luty, Zofia Kiera, Marian Turski, Tadeusz Jedynak, Jacek Jarzębski.

W 2015 r. ustanowiona została również Nagroda im. doktora Macieja Lisa mająca na celu uhonorowanie pamięci Macieja Lisa – Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu, doktora nauk prawnych, który na przestrzeni swojej działalności zawodowej aktywnie działał w stowarzyszeniach i organizacjach społecznych, powołanych z myślą o osobach niepełnosprawnych i ubogich. Laureatem tej nagrody został poseł Sławomir Piechota.

Dr Adam Bodnar przyznał słupskiemu stowarzyszeniu Centrum Inicjatyw Obywatelskich wyróżnienie specjalne Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Nagrody Bursztynowego Mieczyka im. Macieja Płażyńskiego – za szczególne osiągnięcia w dziedzinie budowy społeczeństwa obywatelskiego.

W ramach konkursu Rzecznika na najlepszą pracę doktorską z dziedziny nauk prawnych poświęconą problematyce wykluczenia społecznego pierwszą laureatką została dr Emilia Jurgielewicz-Delegacz. Wyróżniona została jej praca doktorska na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku pt. „Wypadek w komunikacji z udziałem osób niepełnosprawnych ze szczególnym uwzględnieniem osób niewidomych i słabowidzących. Studium prawnokryminologiczne”.

D. Współpraca z partnerami społecznymi

Rzecznik Praw Obywatelskich realizuje swoje zadania w stałej współpracy i dialogu z partnerami społecznymi. Systematyczna współpraca ujęta jest w ramy organizacyjne Rad Społecznych, Komisji Ekspertów i zespołów roboczych, prowadzących działalność stałą, planowaną w skali kadencji lub co najmniej w skali jednego roku. Celem tych działań jest

wspieranie Rzecznika w wypełnianiu jego misji.

Ponadto Rzecznik współpracuje z partnerami społecznymi w realizacji różnych przedsięwzięć, których celem jest ochrona bądź promocja praw człowieka i obywatela.

Po objęciu kadencji przez dr Adama Bodnara rozwijana jest współpraca z organizacjami społecznymi w nowych formach. Do realizacji tych zadań wyodrębniona została w Biurze RPO jednostka organizacyjna Centrum Projektów Społecznych. Do najważniejszych nowych inicjatyw podjętych w 2015 roku należą:

- Konsultacje regionalne – Rzecznik wraz z grupą pracowników spotyka się z organizacjami i liderami społecznymi w województwach. Kilkudniowe wyjazdy planowane są na każdy miesiąc do różnych miejscowości w regionie.
- Współpraca organizacji społecznych, instytucji publicznych i operatorów forów i sieci społecznościowych na rzecz przeciwdziałania hejtowi w Internecie w formie „okrągłego stołu”.

Rozwijana jest również aktywność Komisji Ekspertów i Rad Społecznych. Rzecznik uzupełnił skład Komisji i Rad Społecznych o nowych członków oraz powołał Komisję Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności.

1. Komisje Ekspertów i zespoły robocze

Od początku roku 2015 działały trzy Komisje Ekspertów: ds. Osób z Niepełnosprawnościami, ds. Osób Starszych, ds. Migrantów oraz dwa zespoły robocze: ds. osób głuchych oraz ds. osób chorujących psychicznie. 22 października 2015 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności⁹⁷⁸.

a) Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych

Komisja koncentrowała swą aktywność na dwóch projektach:

⁹⁷⁸ Link <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/posiedzenie-komisji-ekspertow-ds-przeciwdzialania-bezdomnosci>

- Złota Księga Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych. Wyłoniono laureatów I edycji Złotej Księgi oraz wydano publikację z opisem nagrodzonych dobrych praktyk⁹⁷⁹.
- Przygotowanie propozycji modeli systemowego wsparcia osób starszych w środowisku lokalnym. W oparciu o zebrane informacje o rozwiązaniach funkcjonujących w innych krajach (Czechy, Francja, Niemcy, Szwecja), a także przeprowadzone badania doświadczeń oraz postaw władz i administracji samorządowej w Polsce, opracowano propozycje modeli systemowego wsparcia seniorów w środowisku lokalnym. Przygotowano także publikację opisującą proponowane modele. W 2016 roku planowane jest przeprowadzenie debat i konsultacji społecznych na ten temat.

Ponadto opracowano i wydano poradnik *Przestrzeń publiczna przyjazna dla seniorów*⁹⁸⁰.

b) Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością

W ramach badania poziomu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych (KPON) na poziomie lokalnym:

- ponowiono badanie w zakresie wdrożenia KPON w gminach i powiatach przeprowadzane w 2014 roku przy pomocy ankiety internetowej⁹⁸¹. Łącznie w badaniu wzięło udział 839 podmiotów (673 gminy i 166 powiatów)
- Opracowano wzór ankiety internetowej do badania poziomu wdrażania KPON na poziomie lokalnym przez organizacje społeczne. W 2016 roku planowane jest przeprowadzenie badania. Pozwoli to na porównanie poziomu wdrażania rozwiązań przyjaznych dla osób z niepełnosprawnościami ocenianego przez jednostki samorządu terytorialnego i organizacje społeczne.

⁹⁷⁹ Link do publikacji https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/zlota_ksiega_web_0.pdf

⁹⁸⁰ Link do publikacji https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Poradnik_Przestrzen_publiczna_przyjazna_seniorom_2015.pdf

⁹⁸¹ Wyniki badania są dostępne na stronie www. <http://ankieta.pelnoprawni.gov.pl>

- We współpracy z partnerami społecznymi zaprezentowano na konferencji dwa raporty z wdrażania w Polsce Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych – raport RPO oraz raport strony społecznej⁹⁸².

c) Komisja Ekspertów ds. Migrantów

Od września Komisja skupiła się na przygotowaniu Polski do przyjęcia uchodźców w ramach realokacji w UE.

- Opracowano analizę rozwiązań przyjmowania i integracji uchodźców na podstawie dwóch zróżnicowanych gmin podwarszawskich;
- Uzyskano opinię i wskazówki dotyczące sposobu opracowania informacji o RPO dla uchodźców z Syrii i Erytrei.

d) Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności

Komisja rozpoczęła swoją działalność w październiku 2015 roku. Jej celem jest opracowanie propozycji konkretnych przedsięwzięć, które mogą przyczynić się do złagodzenia problemu bezdomności. Komisja przygotowała program działania na całą kadencję oraz szczegółowy plan pracy na 2016 rok, a także opracowała dokument obrazujący mapę problemów prawnych i społecznych utrudniających przeciwdziałanie bezdomności, wśród których znalazły się m.in. obawy, co do warunków standaryzacji zasad udzielania schronienia dla osób bezdomnych związanych z bezdomnością, problemy z dostępem do pomocy w ramach banków żywności przez organizacje społeczne, brak koordynacji działań poszczególnych resortów administracji rządowej podejmowanych w celu przeciwdziałania bezdomności czy niewystarczający poziom finansowania usług publicznych, w szczególności medycznych, dla osób dotkniętych bezdomnością.

Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku na spotkaniu w dniu 14 grudnia 2015 r. przyjęła apel, w którym zwróciła się do wszystkich o szczególną wrażliwość na sytuację osób dotkniętych bezdomnością w zbliżających się zimowych miesiącach oraz o rozwiązanie

⁹⁸² Link do zapisu konferencji <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/realizacja-konwencji-o-prawach-osob-niepelnospawnych>

problemu dostępu do produktów zgromadzonych przez „Banki Żywności”⁹⁸³.

W ramach działań RPO na rzecz przeciwdziałania bezdomności m.in. skierowano wystąpienie z dnia 17 listopada 2015 r. do Prezesa Rady Ministrów o powołanie pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw przeciwdziałania bezdomności⁹⁸⁴ oraz wystosowano wystąpienie z dnia 2 grudnia 2015 r. do Prezydenta m.st. Warszawy z apelem o podjęcie działań dla zapewnienia mieszkańcom Miasta Stołecznego Warszawy odpowiedniego dostępu do elementarnych obiektów użyteczności publicznej – w postaci publicznych toalet, łaźni oraz pralni, z których bezdomni, ale także i wszyscy mieszkańcy miasta, mogliby korzystać w miarę potrzeby⁹⁸⁵.

a) Zespół ds. Osób Głuchych

Zespół skoncentrował swoją aktywność na:

- Problemach dotyczących tłumaczeń na PJM oraz sytuacji tłumaczy w Polsce. Rozmawiano z zaproszonymi gośćmi z zagranicy (Czechy, Węgry), którzy dzielili się informacjami na temat rozwiązań w ich krajach. Doświadczenia sąsiadów wskazują, że główną barierą dla wprowadzenia wielu rozwiązań umożliwiających głuchym korzystanie z prawa do uczenia się PJM oraz porozumiewania w tym języku jest nieuznanie w prawie polskim PJM za język pełnoprawny. Jest to kluczowa kwestia dla praw osób głuchych w Polsce.
- Systemie wsparcia dla słyszących rodziców dzieci głuchych
 - ✓ we współpracy z Fundacją Echo zorganizowano konferencję „Można być głuchym, szczęśliwym człowiekiem”.
 - ✓ przygotowano ekspertyzę: „Wsparcie rodzin dzieci głuchych w pierwszym etapie rozwoju dziecka”. Zaproponowany model wsparcia będzie szeroko konsultowany z osobami zainteresowanymi, organizacjami społecznymi i władzami publicznymi.

⁹⁸³ Link do apelu <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/o-wieksza-wrazliwosc-wobec-bezdomnych-apeluja-eksperci-rpo>

⁹⁸⁴ Link do pisma: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_PRM_ws_przeciwdzialania_zjawisku_bezdomnosc.pdf

⁹⁸⁵ Link do pisma: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Prezydenta_Warszawy_ws_dostepnosc_lazn_i_miejskich_dla_osob_doswiadczajacych_bezdomnosc.pdf

Ponadto wydano dwie publikacje na temat ochrony praw osób głuchych, przygotowane przez zespół w poprzednim roku: *Edukacja głuchych*⁹⁸⁶ i *Sytuacja osób głuchych w Polsce*⁹⁸⁷. Oba raporty przygotowane przez Zespół zostały przetłumaczone na PJM i wydane w formie płytek DVD. Raport *Sytuacja osób głuchych w Polsce* jest pierwszym opracowaniem tego typu przygotowanym przez osoby głuche.

b) Zespół ds. ochrony praw osób chorujących psychicznie

Zespół przejawiał dużą i zróżnicowaną tematycznie działalność. Można w niej wyróżnić wątki deinstytucjonalizacji, wzmocnienia osób chorujących, walki ze stygmatyzacją oraz spowodowany aktywnością rządu i sejmu RP wątek walki o zachowanie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.

- Opracowano i wydano kolejną publikację: *Opieka zdrowotna i wsparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Informator dla chorujących ich rodzin i przyjaciół*.⁹⁸⁸
- Przygotowano i przeprowadzono serię warsztatów dla osób po kryzysach psychicznych pt. *Edukator Praw Obywatelskich*, które dostarczyły wiedzy i umiejętności w zakresie korzystania z praw obywatelskich osobom chorującym psychicznie. Z grupy warsztatowej wyłoniło się kilku liderów, którzy dzielą się zdobytą wiedzą z innymi osobami. Warsztaty były pierwszą tego typu inicjatywą, poddano je ewaluacji w wyniku, której uzyskały bardzo wysoką ocenę.
- Zorganizowano szereg konferencji m.in. *O depresji wśród dobrych słów*⁹⁸⁹, *Obudźmy nadzieję – wyzdrowienie jest możliwe. Deinstytucjonalizacja szansą na dobrą zmianę*⁹⁹⁰

⁹⁸⁶ Linki do publikacji: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Edukacja%20gluchych.pdf>
do tłumaczenia na PJM:

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Edukacja%20Gluchych%20PJM.pdf>

⁹⁸⁷ Link do publikacji

https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport_Sytuacja_osob_poz%203_srodki_2%20XII.pdf

⁹⁸⁸ Link do publikacji:

https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opieka_zdrowotna_i_wsparcie_spo%20C5%82eczne.pdf

⁹⁸⁹ Link do zapisu konferencji: <https://www.youtube.com/watch?v=wqEa4ibCe4s>

⁹⁹⁰ Link do zapisu: <http://streambox.pl/player/211/jw6/>

- Przeprowadzono analizę *Osoby z zaburzeniami psychicznymi na łamach polskiej prasy*. Wyniki analizy potwierdzają, że w debacie publicznej pojawiają się systematycznie odniesienia do zaburzeń psychicznych politycznych oponentów, co jest obraźliwe i stygmatyzujące dla osób chorujących psychicznie. Rezultaty badania zostaną wykorzystane w planowanej akcji społecznej na rzecz zmiany języka, używanego w debacie publicznej wobec osób chorujących psychicznie.
- członkowie zespołu ds. zdrowia psychicznego brali udział w skoordynowanej i skutecznej akcji społecznej na rzecz obrony Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego przed wykreśleniem go z ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

2. Rady Społeczne

W 2015 roku działały cztery Rady Społeczne. Rada Społeczna w Warszawie przy Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz trzy Rady Społeczne przy Pełnomocnikach Terenowych RPO w Gdańsku, Katowicach i we Wrocławiu.

Rada Społeczna w Warszawie w obecnej kadencji została uzupełniona o nowych członków. Planowane jest także zwiększenie kolegiów Rad Społecznych działających przy Pełnomocnikach Terenowych RPO w Gdańsku, Katowicach i we Wrocławiu.

Rady Społeczne opiniowały akty prawne, wskazywały sytuacje mające duży wydźwięk społeczny i medialny, mogące posłużyć do podejmowania przez RPO i Pełnomocników Terenowych działań o charakterze generalnym. Były to kwestie związane m.in. z wdrażaniem Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, sytuacją Romów w Polsce, polityką Państwa dot. polityki migracyjnej.

Rada Społeczna udzieliła wsparcia Rzecznikowi w zakresie działań na rzecz niezależności Trybunału Konstytucyjnego.

E. Inne projekty społeczne

Przeprowadzono szkolenia dla wolontariuszy z terenu całego kraju poświęcone zasadom przygotowania lokali wyborczych pod kątem ich

dostępności dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych. Ambasadorowie Praw Człowieka, członkowie organizacji społecznych, w tym Uniwersytety III Wieku oraz osoby z niepełnosprawnościami prowadziły społeczną kontrolę lokali wyborczych w ich miejscowościach. Sprawozdania wolontariuszy zostały ujęte w raporcie Rzecznika prezentującym przygotowanie lokali do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Kontynuowano działania *Koalicji Infolinii*, 22 infolinie, prowadzone przez organizacje społeczne i instytucje, świadczące pomoc osobom potrzebującym wsparcia, szczególnie ofiarom dyskryminacji, wydano informator, przeprowadzono warsztaty oraz zaprezentowano ofertę Infolinii w czasie konferencji 12 grudnia z okazji Dnia Praw Człowieka w Senacie RP.

W Szczecinie odbyły się pierwsze spotkania konsultacyjne Rzecznika z organizacjami społecznymi z terenu województwa zachodniopomorskiego.

Kontynuowano projekt *Ambasador Praw Człowieka*, skupiający współpracę RPO ze studentami prawa, administracji oraz od 2015 roku również innych kierunków studiów.

Rzecznik aktywnie współpracował z Senatem RP biorąc udział w *kampanii na rzecz upowszechnienia petycji* oraz współorganizując w dniu 12 grudnia obchody Dnia Praw Człowieka.

W ramach współpracy z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego – podpisano porozumienie na wspólne przeprowadzenie *konkursu na książkę literacką dla dzieci i młodzieży promującą ideę równego traktowania osób z niepełnosprawnościami*. Wyłoniono wspólnie Radę Programową i jury konkursu oraz opracowano jego regulamin.

W ramach nowego projektu dotyczącego *przeciwdziałania hejtowi w internecie* – rozpoczęły prace 3 grupy robocze: ds. kampanii społecznej, akcji edukacyjnej oraz analizy prawa. Efektem prac są propozycje działań kampanijno-edukacyjnych oraz propozycje wprowadzenia do prawa instytucji tzw. „ślepego pozwu”.

Jak co roku Biuro RPO wzięło udział w *Festiwalu Woodstock*. Przeprowadzono serię warsztatów antydyskryminacyjnych dla młodzieży, przygotowano grę strategiczną dotyczącą RPO, która cieszyła się dużym zainteresowaniem uczestników Festiwalu.

Jak co roku Przedstawiciele RPO wzięli w *Kongresie Obywatel Senior*

organizowanym w Parku Śląskim – przeprowadzono warsztaty na temat przejawów dyskryminacji osób starszych, wystawiono stoisko z publikacjami.

Udział współpracowników RPO w *Kongresie Kobiet* – wystąpienie Rzecznika, w którym przedstawił Raport otwarcia. Zorganizowano warsztaty, a także stoisko z materiałami i publikacjami, przy którym był przeprowadzony mini – test z wiedzy o RPO i Pełnomocniku Rządu ds. Równego Traktowania.

Przeprowadzono debatę *O nieufności* w ramach cyklu Debaty Jana Nowaka-Jeziorańskiego. Ostatnie trzy debaty: Jak walczyć z nienawiścią? (z czerwca 2014), O dyskryminacji (z października 2014) i O nieufności (z marca 2015) złożyły się na publikację Debaty Jana Nowaka-Jeziorańskiego – Rozmowy o: Nienawiści, Dyskryminacji, Nieufności. Biuletyn RPO-Materiały nr 85.

Kontynuowano stałą aktywność Biura RPO – przeprowadzanie warsztatów dla grup zainteresowanych kompetencjami RPO, szczególnie zainteresowanie warsztatami wykazywali uczniowie szkół gimnazjalnych i licealnych, studenci oraz słuchacze UTW.

CZEŚĆ III

INFORMACJA
o działalności
Rzecznika Praw Obywatelskich
w obszarze równego traktowania
za rok 2015
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.). Przepis ten 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 2014 r. poz. 1648, 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

Równość wobec prawa stanowi jedną z fundamentalnych zasad ochrony praw człowieka, a jej przestrzeganie warunkuje realizację innych praw podstawowych. Nakaz równego traktowania zajmuje eksponowane miejsce zarówno w regulacjach krajowych, jak i w aktach prawa międzynarodowego. Polska Konstytucja określa ogólne pojęcie i zakres zasady równości oraz formułuje zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny⁹⁹¹, a także równość praw kobiet i mężczyzn⁹⁹². Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wyrażona w art. 32 Konstytucji RP oznacza, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu powinny być traktowane równo, według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących lub faworyzujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy relewantnej⁹⁹³.

Dyskryminacja natomiast stanowi rodzaj kwalifikowanej formy nierównego traktowania i oznacza gorsze traktowanie osoby fizycznej ze względu na jakąś jej właściwość lub cechę osobistą bez racjonalnego uzasadnienia. Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy: *negatywne wyróżnienie dyskryminacji jako kwalifikowanej formy nierównego traktowania służy przeciwdziałaniu najbardziej nagannym społecznie i szkodliwym przejawom tego zjawiska*⁹⁹⁴. Do najczęściej wymienianych przesłanek dyskryminacji zalicza się: płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, obywatelstwo, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną lub tożsamość płciową, ale mogą do nich należeć także inne cechy osobiste, przykładowo: wygląd, pochodzenie społeczne, czy status materialny.

⁹⁹¹ Art. 32 Konstytucji RP.

⁹⁹² Art. 33 Konstytucji RP.

⁹⁹³ Tak m.in.: Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, OTK 17/2/A/2005. Zob. też: wyrok TK z dnia 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01, OTK 7/215/2001.

⁹⁹⁴ Zob. m.in.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. akt II PK 169/10, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2011 r., sygn. akt II PK 288/10.

Na gruncie prawa międzynarodowego zasada równości znana jest już od uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁹⁹⁵. Zgodnie z art. 2 Deklaracji, *każdy człowiek jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności wyłożonych w Deklaracji, bez względu na różnicę rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych przekonań, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek inne różnice*. Obowiązek przestrzegania zasady równego traktowania został także ustanowiony w wiążących Polskę umowach międzynarodowych uchwalonych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych tj. w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. Na mocy powyższych umów Polska jest zobligowana zapewnić mężczyznom i kobietom równe prawo do korzystania z wszystkich praw ustanowionych w Paktach, a także przestrzegać zasady niedyskryminacji bez względu na różnice, takie jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności⁹⁹⁶.

Zobowiązania Polski w zakresie realizacji zasady równego traktowania i niedyskryminacji wynikają także z innych podstawowych traktatów dotyczących praw człowieka, takich jak: Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r.⁹⁹⁷, Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1965 r.⁹⁹⁸, Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r.⁹⁹⁹, Konwencja o

⁹⁹⁵ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta w Paryżu przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 10 grudnia 1948 r.

⁹⁹⁶ Art. 2 ust. 1 i art. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przyjętego w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz art. 2 ust. 2 i art. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych przyjętego w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

⁹⁹⁷ Art. 3 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).

⁹⁹⁸ Art. 1 Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 21 grudnia 1965 r. (Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187).

⁹⁹⁹ Art. 1 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 18 grudnia 1979 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71).

prawach dziecka z 1989 r.¹⁰⁰⁰, czy też Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r.¹⁰⁰¹.

W systemie europejskim podstawowym aktem prawnym zobowiązującym do przestrzegania zasady równego traktowania jest Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁰⁰², która w art. 14 podkreśla, że wymienione w niej prawa i wolności powinny być zapewnione przez państwa-strony bez dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny. Do zasady równości odnosi się także ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Społeczna z 1961 r.¹⁰⁰³, Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r.¹⁰⁰⁴ oraz Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 2011 r.¹⁰⁰⁵.

Zasada równości wobec prawa oraz szczególna sytuacja grup narażonych na dyskryminację jest również przedmiotem licznych rekomendacji organizacji międzynarodowych. W roku 2015 Komitet Praw Dziecka wydał uwagi końcowe do połączonych trzeciego i czwartego sprawozdania okresowego Polski z realizacji postanowień Konwencji o prawach dziecka¹⁰⁰⁶. Komitet zalecił m.in. istotne wzmocnienie krajowych przepisów antydyskryminacyjnych tak, aby ochrona obejmowała ofiary dyskryminacji na każdym tle i we wszystkich dziedzinach, włącznie z dyskryminacją ze względu na płeć, orientację seksualną, niepełnosprawność, religię lub wiek, a także uwzględniała ofiary dyskryminacji wielokrotnej. Komitet zwrócił również uwagę na potrzebę uzupełnienia przepisów Kodeksu karnego w zakresie penalizacji mowy nienawiści i innych przestępstw spowodowanych rasizmem, ksenofobią i homofobią. W ocenie Komitetu

¹⁰⁰⁰ Art. 2 Konwencji o prawach dziecka przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

¹⁰⁰¹ Art. 5 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

¹⁰⁰² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej jako: Europejska Konwencja Praw Człowieka).

¹⁰⁰³ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie w dniu 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

¹⁰⁰⁴ Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu w dniu 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r., Nr 22, poz. 209).

¹⁰⁰⁵ Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej sporządzona w Stambule w dniu 11 maja 2011 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 961).

¹⁰⁰⁶ Uwagi końcowe Komitetu Praw Dziecka do połączonych trzeciego i czwartego sprawozdania okresowego Polski przyjęte na 17. sesji w dniach 14.09. - 2.10. 2015 r. (CRC/C/POL/CO/3-4).

niezbędne jest również zagwarantowanie ochrony praw dzieci należących do mniejszości religijnych w zakresie dostępu do zajęć z ich własnej religii.

Podobne w treści zalecenia pod adresem Polski opublikowała Europejska Komisja przeciw Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI)¹⁰⁰⁷, podkreślając jednocześnie szczególną sytuację osób nieheteroseksualnych oraz społeczności Romskiej, a także konieczność wzmocnienia wysiłków na rzecz przeciwdziałania rasizmowi w czasie wydarzeń sportowych i meczów piłki nożnej. Komisja zaleciła również, by Polska ratyfikowała Protokół 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wprowadzający generalny zakaz dyskryminacji. Ponadto w grudniu 2015 r. Komisja wydała ogólne rekomendacje w zakresie przeciwdziałania mowie nienawiści¹⁰⁰⁸, zwracając uwagę na konieczność skutecznego przeciwdziałania mowie nienawiści m.in. w przestrzeni publicznej, a także wzmocnienia cywilnoprawnych i administracyjnych środków ochrony przed tego typu zjawiskami.

Warto zauważyć, że w chwili obecnej polski Kodeks karny penalizuje przestępstwa motywowane uprzedzeniami ze względu na takie cechy jak: przynależność narodowa, etniczna, rasowa, polityczna, wyznaniowa lub z powodu bezwyznaniowości ofiary z pominięciem pozostałych przesłanek dyskryminacji¹⁰⁰⁹.

Istotne zobowiązania Polski w obszarze równego traktowania wynikają jednak przede wszystkim z prawa Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych ustanawia ogólny zakaz dyskryminacji w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religie lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną¹⁰¹⁰. Szczegółowe obowiązki państw członkowskich regulują natomiast dyrektywy

¹⁰⁰⁷Raport ECRI dotyczący Polski (piąty cykl monitoringu) przyjęty w dniu 20.03.2015 r. (CRI(2015)20).

¹⁰⁰⁸ ECRI General Policy Recommendation No. 15 on combating hate speech, przyjęte w dniu 8 grudnia 2015 r. (CRI(2016)15).

¹⁰⁰⁹ Art. 119, 256 i 257 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

¹⁰¹⁰ Art. 21 i nast. Karty Praw Podstawowych.

odnoszące się do równego traktowania w poszczególnych obszarach życia społecznego i gospodarczego¹⁰¹¹.

Pierwsze zmiany związane z koniecznością dostosowania polskiego prawodawstwa do unijnych standardów w zakresie równego traktowania nastąpiły w Kodeksie pracy¹⁰¹². Stosownie do treści przepisu art. 11² K.p. pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków, co w szczególności dotyczy równego traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu. Przepis art. 11³ K.p. zakazuje natomiast jakiegokolwiek – bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji w zatrudnieniu, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Regulacje te zostały uszczegółowione w drodze przepisów rozdziału IIa Kodeksu pracy poświęconego w całości równemu traktowaniu w zatrudnieniu. Przepis art. 18^{3a} § 1 K.p. precyzuje zakres stosowania zasady równego traktowania wymieniając takie obszary jak nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy, warunki zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Regulacje Kodeksu pracy uzupełnia ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,

¹⁰¹¹ Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (Dz. Urz. WE L 359 z 19.12.1986, str. 56; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, str. 330); dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 23); dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 79); dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, s. 37); dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 23), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz. Urz. UE L 128 z 30.04.2014, str. 8).

¹⁰¹² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502; dalej jako: Kodeks pracy lub K.p.).

która nakazuje przestrzeganie zasady równego traktowania w dostępie i korzystaniu z usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy bez względu na wymienione w niej przesłanki¹⁰¹³.

Kluczowym aktem prawnym, który ustanawia środki dla ochrony zasady niedyskryminacji jest natomiast ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹⁰¹⁴. Ustawa określa obszary i sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Katalog przesłanek odnoszących się do zakazu nierównego traktowania – w przeciwieństwie choćby do regulacji Kodeksu pracy, ma charakter zamknięty. Zakres przedmiotowy ustawy o równym traktowaniu obejmuje obszary określone w art. 4 - 8 i jest zdeterminowany zakresem przepisów implementowanych dyrektyw. Należą do niego takie obszary, jak:

- 1) podejmowanie kształcenia zawodowego,
- 2) warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej,
- 3) przystępowanie i działanie w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych,
- 4) dostęp i warunki korzystania z instrumentów rynku pracy,
- 5) dostęp i warunki korzystania z usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw i energii, jeżeli są one oferowane publicznie,
- 6) zabezpieczenie społeczne,
- 7) opieka zdrowotna,
- 8) oświata i szkolnictwo wyższe.

Zakres ochrony przyznany poszczególnym grupom społecznym narażonym na dyskryminację jest przy tym zróżnicowany ze względu na cechę prawnie chronioną.

Na mocy ustawy o równym traktowaniu Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje zadania organu właściwego w sprawach przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania. W zakresie podstawowych zadań

¹⁰¹³ Art. 2a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.).

¹⁰¹⁴ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1700 ze zm.; dalej także jako: ustawa o równym traktowaniu).

Rzecznika pozostaje rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania i podejmowanie odpowiednich czynności, zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹⁰¹⁵.

W okresie objętym informacją do Biura Rzecznika wpłynęło 787 spraw dotyczących szeroko rozumianej problematyki równego traktowania. W ocenie Rzecznika jest to jednak liczba dalece nieproporcjonalna w stosunku do rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce. Należy mieć na uwadze, że osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne cechują się często brakiem zaufania do instytucji publicznych, niską świadomością prawną oraz brakiem wiedzy w zakresie organów oferujących pomoc ofiarom dyskryminacji. Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika¹⁰¹⁶ wynika, że 85% osób, które doświadczyły dyskryminacji w ciągu ostatniego roku, nie zgłosiły tego faktu żadnej instytucji publicznej. Ponad 50% ankietowanych twierdzi jednocześnie, że zgłoszenie przypadku dyskryminacji nie zmieniłoby ich osobistej sytuacji. Może to świadczyć o wysokiej akceptacji społecznej dla zachowań dyskryminacyjnych i niskiej efektywności prawnych i praktycznych mechanizmów wspierania zasady równego traktowania.

Z tych powodów Rzecznik został zobowiązany do prowadzenia działań o charakterze proaktywnym, w tym do analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób, prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań i wydawania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją. Mając na uwadze treść art. 1 ustawy o równym traktowaniu, działania analityczne i badawcze Rzecznika dotyczą następujących przesłanek dyskryminacji: płeć, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna.

W ramach tych obowiązków Rzecznik w roku 2015 wydał trzy raporty z serii *Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka*:

- Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej. Analiza i zalecenia.

¹⁰¹⁵ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.)

¹⁰¹⁶ Badania przeprowadzone przez TNS Polska „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania”, grudzień 2015.

- Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia.
- Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy. Analiza i zalecenia.

Rzecznik zlecił również przeprowadzenie badań antydyskryminacyjnych dotyczących dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości, zasad i zakresu wsparcia środowiskowego dla osób starszych, a także równego traktowania osób transpłciowych na rynku pracy. Wyniki tych badań zostaną opublikowane w formie raportów w roku 2016.

Mając na uwadze potrzebę zapewnienia przejrzystości działań Rzecznika oraz prawidłowej identyfikacji najważniejszych problemów w obszarze realizacji zasady równego traktowania, tematy badań przewidziane do realizacji w kolejnych latach są wybierane w oparciu o otwartą procedurę konsultacji skierowanych przede wszystkim do instytucji naukowych i badawczych oraz organizacji społecznych oferujących pomoc ofiarom dyskryminacji. Druga edycja konsultacji została przeprowadzona w lutym i marcu 2015 r. Na podstawie zgłoszonych tematów, poddanych opinii ekspertów, Rzecznik wybrał zagadnienia do badań na lata 2016 - 2017.

Rzecznik wykonuje także funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹⁰¹⁷. Najważniejsze uwagi Rzecznika związane ze stanem przestrzegania wolności i praw osób z niepełnosprawnościami zostały zawarte w *Sprawozdaniu Rzecznika z realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w latach 2012-2014*. Sprawozdanie zostało uzupełnione o wyniki kontroli wdrażania niektórych postanowień Konwencji na szczeblu samorządowym oraz wnioski wynikające z konsultacji społecznych. Sprawozdanie jest dostępne na stronie internetowej Rzecznika w wersji dostosowanej do potrzeb osób niewidomych oraz w tłumaczeniu na Polski Język Migowy.

Mając na uwadze znaczenie oraz interdyscyplinarność zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania, a także ochrony praw

¹⁰¹⁷ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

osób z niepełnosprawnościami, Rzecznik – działając zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich, powołał Zastępczynię RPO ds. Równego Traktowania¹⁰¹⁸. W strukturze organizacyjnej urzędu wyodrębniono także Zespół do spraw Równego Traktowania¹⁰¹⁹, w którego skład wchodzi Wydział Prawa Antydyskryminacyjnego oraz Wydział Praw Migrantów i Mniejszości Narodowych. Celem działania Zespołu jest zapewnienie prawidłowej realizacji zadań Rzecznika jako niezależnego organu do spraw równego traktowania oraz niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Ponadto w Biurze Rzecznika kontynuują prace komisje społecznych ekspertów, w tym komisje zajmujące się bezpośrednio realizacją zasady równego traktowania, tj. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych, Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością oraz Komisja Ekspertów ds. Migrantów. Komisje ekspertów mają za zadanie wspierać Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań, w szczególności w zakresie monitorowania przestrzegania zasady równego traktowania oraz realizacji postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Na podstawie przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich elementem informacji rocznej Rzecznika jest informacja o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z powyższym podsumowanie działań Rzecznika w roku 2015 uzupełniono o przegląd orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych, a także najważniejsze problemy dostrzeżone w obszarze równego traktowania przez inne instytucje publiczne odpowiedzialne za realizację zasady niedyskryminacji.

¹⁰¹⁸ Stosownie do treści art. 20 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik może powołać nie więcej niż trzech zastępców Rzecznika. Zadania Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich do spraw równego traktowania zostały określone w drodze zarządzenia nr 46/2015 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie określenia zadań Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹⁰¹⁹ Do listopada 2015 r. Zespół działał pod nazwą: Zespół do spraw Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami.

1. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki – wystąpienia generalne, wybrane sprawy indywidualne i inne działania

Poniżej opisano działalność Rzecznika 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 zadania Rzecznika 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) Reagowanie na przejawy mowy nienawiści i przestępstwa motywowane uprzedzeniami

W związku z napływem do Europy licznych grup migrantów wspólnota międzynarodowa, a w szczególności Unia Europejska, stoi wobec wyzwania zapewnienia adekwatnego wsparcia dla osób najbardziej potrzebujących pomocy. Z przykrością należy stwierdzić, że w roku 2015 przekaz medialny zdominowały doniesienia wskazujące na ujemne skutki włączenia się państwa i społeczeństwa polskiego w rozwiązanie obecnego kryzysu. W ocenie Rzecznika konieczne jest wzmożenie wysiłków na rzecz przeciwstawienia się rosnącej fali nienawiści wobec migrantów. Społeczne przyzwolenie oraz brak szybkiej i adekwatnej reakcji ze strony właściwych organów państwowych na zdarzenia motywowane nienawiścią sprzyjają narastaniu wrogich postaw, utrwalaniu negatywnych stereotypów i uprzedzeń. W tym kontekście niezmiernie ważna jest rola prokuratury w konsekwentnym i skutecznym ściganiu sprawców przestępstw z nienawiści. Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Generalnego z prośbą o przedstawienie oceny skuteczności działań prokuratury w omawianym zakresie¹⁰²⁰, a także o wskazanie planowanych czynności mających na celu reakcję na zjawisko rozprzestrzeniającej się, w szczególności w Internecie,

¹⁰²⁰ XI.518.35.2015 z dnia 25 września 2015 r.

mowy nienawiści. Prokurator Generalny odpowiadając zapewnił Rzecznika, że problematyka przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści jest jednym z jego priorytetów¹⁰²¹.

W ostatnich kilku latach zdecydowanie zwiększyła się liczba prowadzonych postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw popełnianych z motywów narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych lub z powodu bezwyznaniowości, w tym zwłaszcza z wykorzystaniem Internetu, co wynika między innymi z faktu większej świadomości prawnej obywateli. Powołany przez Prokuratora Generalnego zespół opracował w 2014 r. zalecenia metodologiczne dla prokuratorów w sprawach związanych z przestępstwami z nienawiści dokonywanymi z wykorzystaniem Internetu. Prokuratura Generalna przygotowała również wykłady i warsztaty dla prokuratorów prowadzących postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa motywowane nienawiścią oraz dla funkcjonariuszy Policji prowadzących tego rodzaju postępowania. Ponadto planowane są szkolenia dla około 200 prokuratorów specjalizujących się w tematyce przestępstw motywowanych nienawiścią, opracowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.

W związku z narastającą mową nienawiści w Internecie Rzecznik zainicjował również spotkania „okrągłego stołu”, w celu wypracowania skutecznych działań zaradczych. W pracach biorą udział zarówno przedstawiciele organów państwowych, jak też instytucji prywatnych¹⁰²². Powołano grupy robocze: ds. kampanii społecznej, ds. edukacji i ds. prawnych.

b) Mowa nienawiści i przestępstwa dyskryminacyjne w toku demonstracji organizowanych przez przeciwników przyjęcia uchodźców

W drugim półroczu 2015 r. Rzecznik z niepokojem obserwował przebieg demonstracji organizowanych w wielu miastach przez przeciwników przyjęcia uchodźców do Polski. Prezentowane podczas tych zgromadzeń

¹⁰²¹ Pismo z dnia 21 października 2015 r.

¹⁰²² Spotkanie odbyło się w Biurze Rzecznika w dniu 13 listopada 2015 r. z udziałem Prokuratora Generalnego, przedstawicieli Policji, resortów sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, administracji i cyfryzacji oraz reprezentantów portali internetowych, mediów społecznościowych i organizacji pozarządowych. Kolejne spotkanie zaplanowano na 25 stycznia 2016 r.

zachowania, w tym niektóre wypowiedzi ich uczestników, mogą być ocenione jako przekraczające granice wolności słowa, a nawet wypełniające znamiona czynu zabronionego, w szczególności znieważenia grupy ludności z powodu przynależności narodowej czy wyznaniowej lub nawoływania do nienawiści na tle różnic etnicznych czy wyznaniowych. Rzecznik każdorazowo zwracał uwagę na potrzebę szybkiej i adekwatnej reakcji organów ścigania, zobowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim osobom przebywającym na terytorium naszego kraju, w tym odpowiedniego reagowania na przestępstwa dyskryminacyjne.

Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji z prośbą o przedłożenie informacji¹⁰²³, czy podczas wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji czynności służbowych odnotowano zdarzenia, które wypełniały znamiona czynu zabronionego, o liczbie wszczętych postępowań, jak również o wskazanie, czy podejmowane są działania mające na celu zapewnienie oczekiwanej skuteczności ze strony tej służby w zakresie ochrony osób przebywających już na terytorium Polski i tych, których przyjazd jest planowany.

Komendant Główny Policji zapewnił w odpowiedzi¹⁰²⁴, że każda manifestacja antymigracyjna jest poddawana gruntownej analizie ryzyka, która pozwala na wskazanie obszarów zagrożeń, w tym związanych z popełnianiem przestępstw na tle nienawiści. Przedstawił dane z komend wojewódzkich na temat zorganizowanych na terenie poszczególnych województw zgromadzeń i stwierdzonych podczas nich zdarzeń wypełniających znamiona czynu zabronionego. Przekazał również informacje o działaniach prowadzonych przez Policję, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa migrantom. Podkreślił także rolę, jaką w procesie wewnętrznej edukacji w Policji odgrywa Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka oraz analogiczni pełnomocnicy przy każdym komendancie wojewódzkim/Stołecznym Policji.

¹⁰²³ XI.518.34.2015 z dnia 8 października 2015 r.

¹⁰²⁴ Pismo z dnia 2 listopada 2015 r.

c) Nienawistne napisy w przestrzeni publicznej

Zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane¹⁰²⁵ właściciel lub zarządca obiektu budowlanego ma obowiązek utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami określonymi w tej ustawie, a więc w należyтым stanie technicznym i estetycznym. W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia, organ nadzoru budowlanego nakazuje właścicielowi lub zarządcy obiektu w drodze decyzji usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Zdaniem Rzecznika umieszczenie na budynku nienawistnych napisów może być interpretowane jako nienależyty stan estetyczny i prowadzić do takiego oszpecenia otoczenia, które będzie podstawą interwencji odpowiedniego organu. Analiza sposobu podejmowania działań przez organy nadzoru budowlanego wskazuje na rozbieżności w interpretowaniu przepisów regulujących utrzymywanie obiektów budowlanych.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o poinformowanie¹⁰²⁶ o działaniach podjętych w celu ujednolicenia stosowania przez organy nadzoru przepisów ustawy Prawo budowlane. Wskazał przy tym, że takie nakazy powinny być wydawane w ostateczności, ponieważ zwykle sami właściciele czy zarządcy obiektów są osobami poszkodowanymi tego rodzaju działaniami osób trzecich, a ponadto wielokrotnie nienawistne hasła czy znaki są usuwane z przestrzeni publicznej dzięki zaangażowaniu oraz pracy organizacji pozarządowych¹⁰²⁷.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w odpowiedzi poinformował¹⁰²⁸, że podejmuje szereg działań mających na celu zapewnienie jednolitej interpretacji przepisów przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego. Jednak ocena, czy obiekt budowlany oszpeca swym wyglądem otoczenie należy każdorazowo do miejscowego organu prowadzącego konkretne postępowanie. W przypadku stwierdzenia faktu zamieszczenia na obiekcie budowlanym napisów o nienawistnej treści, nadzór budowlany powinien poinformować o tym organy ścigania. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego zwrócił

¹⁰²⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.).

¹⁰²⁶ VIII.816.3.2015 z dnia 16 października 2015 r.

¹⁰²⁷ Zob. np. kampanię HejtStop, w której działaniach uczestniczył także Rzecznik.

¹⁰²⁸ Pismo z dnia 5 listopada 2015 r.

również uwagę, że w toku prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego ustalono, że organy nadzoru budowlanego powinny zostać zwolnione z obowiązków związanych z oceną estetyki obiektu budowlanego ze względu m.in. na to, że przedmiotowa sprawa jest kwestią bardzo oceną i odwołującą się do gustów i odczuć oceniającego oraz zaproponowano uchylenie art. 66 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo budowlane.

Dalsze działania Rzecznika w tej sprawie uzależnione będą od postępu i efektów czynności podejmowanych wobec zarządców lub właścicieli nieruchomości oraz wyników podjętych prac legislacyjnych.

d) Ochrona praw mniejszości romskiej – warunki socjalno-bytowe społeczności romskiej

Sytuacja społeczności romskiej od wielu lat znajduje się w obszarze szczególnego zainteresowania Rzecznika. W roku 2015 pracownicy Biura Rzecznika ponownie odwiedzili osiedla romskie w województwie małopolskim. Warunki mieszkaniowe na terenie tych osiedli nadal są bardzo złe. Prace inwestycyjne podejmowane przez samorządy gminne, częściowo finansowane ze środków pochodzących z „Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020”, mają głównie charakter doraźny.

Jak wynika z przeprowadzonych wizytacji, w ocenie władz samorządowych, właściwym i często jedynym proponowanym rozwiązaniem problemów mieszkaniowych społeczności romskiej jest wykup mieszkań lub domów poza osiedlami, często w innych gminach. Ta sytuacja, z powodu braku zgody Romów na zmianę miejsca zamieszkania, prowadzi do impasu. Tymczasem to wyłącznie od woli władz samorządowych zależy wystąpienie z wnioskiem o uruchomienie środków z Programu, a także ocena potrzeb i oczekiwań społeczności romskiej.

W sprawie realizacji Programu Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Wojewody Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych z prośbą o wskazanie¹⁰²⁹, które gminy z terenu województwa małopolskiego w 2015 r. złożyły w terminie wnioski o dofinansowanie z Programu oraz jakich działań bądź inwestycji one dotyczyły.

¹⁰²⁹ XI.816.4.2015 z dnia 14 grudnia 2015 r.

Rzecznik wystąpił również z prośbą o informację o planach inwestycyjnych do Wójta Gminy Limanowa¹⁰³⁰, na terenie której znajduje się jedno z wizytowanych osiedli romskich, wskazując na fakt, że większość problemów mieszkańców osiedla nadal pozostaje nierozwiązana. Dramatycznie pogarsza się standard budynków mieszkalnych, które zostały uznane za samowole budowlane. Aktualny jest problem wywożenia nieczystości i związane z tym obawy mieszkańców osiedla, że większość budynków zostanie pominięta w planach wykonania sieci kanalizacyjnej. Istotny problem dla mniejszości romskiej stanowi również brak możliwości dowożenia dzieci z osiedla do szkoły w Limanowej gminnymi środkami transportu. Tymczasem zapewnienie dzieciom dowozu do szkoły pozytywnie wpłynęłoby na frekwencję wśród uczniów.

Wójt Gminy Limanowa w odpowiedzi poinformował¹⁰³¹ o złożeniu w dniu 13 listopada 2015 r. wniosku do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie o dofinansowanie w ramach Programu kilku zadań, w tym mających na celu poprawę warunków mieszkaniowych oraz wykonanie sieci kanalizacyjnej. Natomiast w kwestii dojazdu uczniów romskich do szkoły w Limanowej, w ocenie Wójta, trudno upatrywać przyczyn niskiej frekwencji wśród uczniów z osiedla romskiego jedynie w braku zapewnienia przez gminę tej grupie uczniów dowozu do szkoły, gdyż odległość szkoły od osiedla romskiego wynosi tylko półtora kilometra.

Do Rzecznika wpłynęły również skargi dotyczące realizowanego przez władze Limanowej projektu, którego celem miała być poprawa warunków, w jakich żyje kilka rodzin romskich z tego miasta. Projekt ten otrzymał dofinansowanie z Programu. Korzystając z tego dofinansowania władze miasta zakupiły dla Romów nowy dom, ale nie w samej Limanowej, tylko w Czchowie, który leży w innej gminie (gminie Czchów) i innym powiecie (brzeskim). Skarżący, wśród których są też Romowie, twierdzą, że dokonując zakupu władze nie uwzględniły opinii samych zainteresowanych, którzy obecnie nie chcą opuścić dotychczasowego miejsca zamieszkania i rodzinnych stron. Celem władz samorządowych, w opinii skarżących, było

¹⁰³⁰ XI.816.4.2015 z dnia 14 grudnia 2015 r.

¹⁰³¹ Pismo z dnia 22 grudnia 2015 r.

wyłącznie wysiedlenie Romów poza granice miasta, a poprawa warunków zamieszkania była tylko pretekstem.

W sprawie tej Rzecznik zwrócił się o wyjaśnienia do Pełnomocnika Wojewody Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych¹⁰³². Zebrane z różnych źródeł informacje różnią się jednak w ważnym aspekcie, dotyczącym tego, czy władze samorządowe konsultowały wcześniej swój projekt z osobami, które były jego beneficjentami, i czy osoby te rzeczywiście wyraziły zgodę na to, aby środki z Programu romskiego zostały zainwestowane w zakup domu poza granicami Limanowej.

Sprawa warunków socjalno-bytowych społeczności romskiej pozostaje w toku. Rzecznik stoi przy tym na stanowisku, że rozwiązaniem problemu poprawy warunków mieszkaniowych, w jakich żyje część społeczności romskiej, może być zakup, ze środków pochodzących z Programu romskiego, nowych domów czy lokali, o ile rzeczywiście powoduje on podwyższenie standardów zamieszkania i odbywa się z porozumieniem i za zgodą samych zainteresowanych.

Rzecznik postuluje stworzenie kompleksowego programu, niezależnego od realizowanego obecnie Programu, którego celem byłoby wyłącznie zaplanowanie i sfinansowanie procesu poprawy warunków mieszkaniowo-bytowych na osiedlach romskich na terenie całej Polski¹⁰³³. Należałoby także wprowadzić rozwiązania, które zachęcą samorządy terytorialne do większego zaangażowania w działania na rzecz poprawy warunków życia lokalnych społeczności romskich. Rzecznik zwrócił się więc z prośbą do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz podjęcie działań, które już obecnie zwiększą aktywność władz samorządowych w korzystaniu z możliwości, jakie w zakresie poprawy warunków mieszkaniowych stwarza Program integracji społeczności romskiej w Polsce.

¹⁰³² XI.816.13.2015 z dnia 17 listopada 2015 r.

¹⁰³³ XI.816.4.2015 z dnia 18 grudnia 2015 r.

e) Praktyka dotycząca kierowania dzieci narodowości romskiej do szkół specjalnych wyłącznie z powodu braku wystarczającej znajomości języka polskiego

W Uwagach do połączonych III i IV sprawozdania okresowego Polski z realizacji postanowień Konwencji o prawach dziecka¹⁰³⁴ Komitet Praw Dziecka ONZ poruszył problem nadreprezentacji dzieci romskich w szkołach specjalnych. W ocenie Komitetu, wiele spośród dzieci umieszczanych jest w takich szkołach nieprawidłowo, wyłącznie ze względu na słabą znajomość języka polskiego i sprawdzeniu wiedzy w sposób nieuwzględniający uwarunkowań kulturowych. Po zapoznaniu się z Uwagami Komitetu Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Edukacji Narodowej¹⁰³⁵ z prośbą o zestawienie wszelkich aktualnych danych, którymi dysponuje resort dotyczących liczby dzieci narodowości romskiej przyjmowanych i uczących się w szkołach specjalnych.

W odpowiedzi resort edukacji przedstawił Rzecznikowi dane dotyczące liczby orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego¹⁰³⁶, wydawanych w latach 2012–2014 w poszczególnych województwach. Rzecznik otrzymał też informację o przygotowywanym przez Ministerstwo projekcie dotyczącym opracowania nowych instrumentów diagnozy psychologiczno–pedagogicznej i stworzenia nowych standardów prowadzenia takiej diagnozy wobec uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.

Obecnie Rzecznik monitoruje sprawę, a jego dalsze działania zależne są od postępu i efektów prac Ministerstwa Edukacji Narodowej.

f) Dostęp małoletnich cudzoziemców do edukacji w Polsce

W 2013 r. Rzecznik przeprowadził badania nad dostępem małoletnich cudzoziemców do edukacji. Rzecznik skupił się na dwóch grupach cudzoziemców, znajdujących się w szczególnej sytuacji. Pierwszą stanowiły osoby ubiegające się w Polsce o ochronę międzynarodową i korzystające z

¹⁰³⁴ Uwagi końcowe do połączonych III i IV sprawozdania okresowego Polski znaleźć można na stronie internetowej:
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/POL/CO/3-4&Lang=En.

¹⁰³⁵ XI.816.6.2015 z dnia 12 listopada 2015 r.

¹⁰³⁶ Pismo z dnia 26 listopada 2015 r.

tego tytułu z pomocy socjalnej, oferowanej w otwartych ośrodkach dla cudzoziemców. Drugą grupą były dzieci, które z rodzinami lub bez (jeśli pozbawione były w Polsce opieki) trafiały do ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców, gdzie oczekiwały na wydanie decyzji w sprawie powrotu do kraju pochodzenia. Pracownicy Biura Rzecznika prowadzący badania odwiedzili kilkanaście szkół podstawowych i gimnazjów, wybrane ośrodki dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, w których cudzoziemcy starający się o ten status otrzymują pomoc socjalną, oraz ośrodki strzeżone, gdzie także przebywać mogą małoletni cudzoziemcy. Wyniki badań opisane zostały w raporcie pt. *Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji*¹⁰³⁷, przesłanym, wraz z wystąpieniami Rzecznika, Ministrowi Edukacji Narodowej, Ministrowi Spraw Wewnętrznych, Szefowi Urzędu ds. Cudzoziemców i Komendantowi Głównemu Straży Granicznej¹⁰³⁸.

Działania Rzecznika przyniosły pewne rezultaty. Jeszcze w trakcie prowadzonych przez Rzecznika badań Straż Graniczna wytypowała dwa ośrodki strzeżone, w Kętrzynie i Białej Podlaskiej, do których przyjmowani mogą być małoletni cudzoziemcy w wieku szkolnym. W ośrodkach tych przygotowano i odpowiednio wyposażono sale lekcyjne, a zajęcia prowadzą nauczyciele szkół publicznych. W reakcji na kolejne wystąpienie Rzecznika¹⁰³⁹ w dniu 23 kwietnia 2015 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej zorganizowało spotkanie przedstawicieli Komendy Głównej Straży Granicznej, funkcjonariuszy Straży Granicznej pełniących służbę w ośrodkach strzeżonych w Białej Podlaskiej i Kętrzynie, a także dyrektorów szkół podstawowych oraz kuratorów oświaty z woj. mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego, z udziałem pracownika Biura Rzecznika. W nawiązaniu do rekomendacji wskazanych w raporcie Rzecznika MEN zadeklarował podjęcie prac nad stworzeniem ram prawnych nauczania małoletnich cudzoziemców przebywających w detencji.

Kwestia zmian w systemie oświaty, poprawiających sytuację ucznia-cudzoziemca i jednocześnie ułatwiających szkołom realizację ciążących na

¹⁰³⁷ *Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji, Zasada Równego Traktowania.*

Prawo i praktyka, nr 12, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2013.

¹⁰³⁸ V.540.11.2014 z dnia 16 czerwca (do MEN) i 16 lipca 2014 r. (do MSW, KGSG i Szefa UdsC).

¹⁰³⁹ V.540.11.2014 z dnia 9 lutego 2015 r.

nich zadań, stała się pilna w związku z trwającym w Europie kryzysem migracyjnym i zaangażowaniem się Polski w unijny program relokacji i przesiedleń cudzoziemców zamierzających ubiegać się w państwach członkowskich o ochronę międzynarodową. Temat ten Rzecznik poruszył w wystąpieniu skierowanym do Prezes Rady Ministrów w sprawie „mapy drogowej” przyjęcia przez Polskę uchodźców¹⁰⁴⁰. Wśród sugerowanych rozwiązań, które powinny przyczynić się do zwiększenia efektywności nauczania i zapewnienia cudzoziemcom skutecznej realizacji prawa do nauki zagwarantowanego w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, znalazło się ujednoczenie podstawy programowej realizowanej w stosunku do cudzoziemców, ustalenie minimalnych wymagań, jakim ta grupa uczniów powinna podlegać, stworzenie jednakowych standardów oceniania i promowania uczniów do kolejnych klas, a także zmiana zasad dopuszczania cudzoziemców do egzaminów zewnętrznych.

Rzecznik zwrócił też uwagę, że skuteczna realizacja zadań ciążących na szkołach wymaga od nauczycieli i pedagogów szczególnej wiedzy i kompetencji międzykulturowych. Te osiągalne mogą być dzięki szkoleniom, warsztatom czy treningom, adresowanym do osób pracujących z dziećmi cudzoziemskimi oraz wyposażeniu szkół w odpowiednie materiały edukacyjne. Konieczne jest również zaangażowanie polskich uczniów we wszelkie działania służące adaptacji uczniów cudzoziemskich w nowych warunkach. Obowiązkiem nauczycieli już teraz powinno być szerzenie wśród polskich uczniów rzetelnej wiedzy na temat zjawiska migracji i uchodźstwa, krajów i kultur, z których migranci się wywodzą, a także uwrażliwianie młodego pokolenia na kwestię różnic kulturowych, poszanowania dla tych różnic i dialogu międzykulturowego.

Rzecznik wskazał jednocześnie na istotne naruszenie prawa do nauki, wynikającego z art. 70 Konstytucji RP, w przypadku małoletnich cudzoziemców umieszczanych w ośrodkach strzeżonych. Ta grupa małoletnich jest bowiem całkowicie wykluczona z powszechnego systemu edukacji. Nauczanie dzieci w ośrodkach strzeżonych nie zostało uregulowane w żadnych przepisach prawa oświatowego, odbywa się wyłącznie na podstawie porozumienia Straży Granicznej, szkół publicznych oraz władz

¹⁰⁴⁰ V.543.9.2015 z dnia 6 października 2015 r.

oświatowych, a zatem zależy tylko od woli i możliwości tych instytucji, i nie realizuje żadnej podstawy programowej. W tej sytuacji Rzecznik uznał za konieczne, w pierwszej kolejności, stworzenie regulacji prawnych, które określą zasady, na jakich ta grupa małoletnich będzie realizować swoje prawo do nauki. Głównym postulatem Rzecznika było przy tym umożliwienie dzieciom z ośrodków strzeżonych pobierania nauki w szkołach powszechnych, na zasadach obowiązujących wszystkich innych cudzoziemców korzystających w Polsce z prawa do nauki.

Sprawa nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

g) Sytuacja prawna migrantów pochodzących z państw Unii Europejskiej

Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie cudzoziemców będących obywatelami państw Unii Europejskiej, którzy w obowiązującym stanie prawnym nie mogą w pełni korzystać z unijnej swobody przemieszczania się¹⁰⁴¹. Obywatele Unii Europejskiej mogą w zasadzie bez żadnych formalności wjechać i przebywać na terytorium Polski przez okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Prawo pobytu przez dłuższy okres cudzoziemcy ci nabywają dopiero, gdy spełnią jeden z warunków określonych w ustawie o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin¹⁰⁴². Większość z tych warunków wiąże się z zatrudnieniem bądź pracą na własny rachunek albo z posiadaniem środków finansowych i ubezpieczenia zdrowotnego. To zaś wyklucza możliwość nabycia prawa pobytu przez osoby znajdujące się w złej sytuacji materialnej i nie mogące, z różnych przyczyn, podjąć pracy. Cudzoziemcy, którzy nie uzyskali prawa pobytu, nie mogą korzystać ze świadczeń pomocy społecznej. Rzecznik wskazał jako przykład sprawę rumuńskich Romów, którzy nadal egzystują w skrajnej biedzie na terenie obozowisk zlokalizowanych m.in. we Wrocławiu i Poznaniu.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapowiedział zmianę przepisów, która począwszy od 2016 roku powinna ułatwić zarejestrowanie pobytu na terytorium Polski obywatelom Rumunii

¹⁰⁴¹ V.540.1.2014 z dnia 3 listopada 2015 r.

¹⁰⁴² Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1525, z późn. zm.).

pochodzenia romskiego, którzy skorzystają z udziału w programach integracyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej¹⁰⁴³. Rzecznik będzie kontynuował działania na rzecz zmiany regulacji prawnych w tym zakresie. Jednocześnie pracownicy Biura Rzecznika na bieżąco monitorują sytuację na obozowisku romskim we Wrocławiu. W listopadzie 2015 r. Rzecznik spotkał się z przedstawicielami Stowarzyszenia Nomada, którzy na co dzień współpracują z grupą rumuńskich Romów we Wrocławiu. Podczas spotkania omówiono najważniejsze problemy tej społeczności, a także wskazano na możliwe rozwiązania konfliktu pomiędzy społecznością romską, a władzami samorządowymi.

h) Dostęp do nauki w szkołach wyższych cudzoziemców będących małżonkami obywateli polskich i posiadających zezwolenie na pobyt

Zgodnie z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁰⁴⁴ cudzoziemcy mogą podejmować i odbywać studia, studia doktoranckie oraz inne formy kształcenia, a także uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na zasadach określonych w ustawie. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym określa katalog uprawnionych cudzoziemców mogących odbywać kształcenie na zasadach obowiązujących obywateli polskich. Do kategorii osób uprawnionych nie zostali zaliczeni cudzoziemcy będący obywatelami państwa trzeciego, niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej, ani stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, posiadający zezwolenie na pobyt czasowy jako osoby pozostające w uznawanym przez polskie prawo związku małżeńskim z obywatelem polskim. W konsekwencji małżonkowie obywateli polskich będący cudzoziemcami są nierówno traktowani w porównaniu do małżonków osób nie będących obywatelami polskimi, przy czym ta druga grupa może korzystać z szerszych uprawnień w zakresie podejmowania i odbywania kształcenia. Takie traktowanie dotyczy także pośrednio obywateli polskich tworzących rodzinę, bowiem istniejące ograniczenia wpływają na dostęp do kształcenia, a w konsekwencji negatywnie na sytuację ich małżonków na rynku pracy.

¹⁰⁴³ Pismo z dnia 7 grudnia 2015 r.

¹⁰⁴⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.).

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹⁰⁴⁵. W odpowiedzi Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego poinformował¹⁰⁴⁶, że Ministerstwo dokonuje przeglądu wszystkich przepisów związanych z przyjmowaniem i odbywaniem studiów przez cudzoziemców. Dokonano już zmiany rozporządzenia w sprawie podejmowania i odbywania przez cudzoziemców studiów i szkoleń oraz ich uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych. Kolejne prace są w toku, jednak projektowane przepisy muszą uwzględniać możliwości budżetowe.

Sprawa pozostaje w toku.

2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

a) Dostępność lekcji etyki i religii mniejszości wyznaniowych

Zagadnienie dostępności religii mniejszościowych jest w dalszym ciągu przedmiotem zainteresowań Rzecznika, który poruszył je między innymi w raporcie z badania pt. *Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej. Analiza i zalecenia*¹⁰⁴⁷. Wyniki badania wskazują, że przyjęte rozwiązania prawne¹⁰⁴⁸, choć przyczyniły się do poprawy sytuacji, nie chronią poszczególnych grup wyznaniowych i społecznych w wystarczającym stopniu, a dostęp do lekcji religii wyznań mniejszościowych i etyki nie zawsze jest gwarantowany. W toku badania ustalono, że zdarzają się przypadki nieuwzględniania ocen z religii mniejszości wyznaniowych na świadectwie szkolnym dzieci, przynależących do kościołów lub związków wyznaniowych, które prowadzą edukację religijną zarówno w ramach systemu edukacji szkolnej jak i poza tym systemem. Warto tymczasem zwrócić uwagę, że prawo umożliwia wpisywanie ocen na świadectwa z lekcji religii prowadzonych również w

¹⁰⁴⁵ VIII.7030.1.2014 z dnia 9 marca 2015 r.

¹⁰⁴⁶ Pismo z dnia 21 października 2015 r.

¹⁰⁴⁷ *Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej. Analiza i zalecenia*, Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, nr 17, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015.

¹⁰⁴⁸ Rozporządzenie z 14 kwietnia 1992 r. sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz.U. z 1992 r. Nr 36, poz. 155, z późn. zm.).

punktach katechetycznych. Ocena z religii (lub jej brak) wpływa na średnią z ocen, co skutkuje nierówną sytuacją tych dzieci w systemie oświaty. Dodatkowo zdarzają się przypadki uczniów i rodziców zobowiązanych do składania deklaracji o odmowie uczestnictwa w lekcjach religii, nawet w obecności innych rodziców i uczniów, choć zmuszanie w ten sposób do ujawniania swojej wiary czy przekonań jest naruszeniem gwarantowanej Konstytucją RP i Europejską Konwencją Praw Człowieka wolności myśli, sumienia i religii.

Pomimo zmiany przepisów, wyniki badania ujawniły również przypadki odmowy organizacji lekcji etyki ze względu na zbyt małą liczbę chętnych, choć obowiązkiem szkoły lub organu prowadzącego jest zorganizowanie lekcji etyki czy religii mniejszościowych nawet na życzenie jednego ucznia. Osoby starające się o zorganizowanie lekcji spotkały się z lekceważeniem ich próśb o zorganizowanie lekcji etyki lub religii mniejszościowych, ignorowaniem zgłoszeń czy wywieraniem presji na udział dziecka w lekcjach religii z pozostałą częścią klasy. Odnotowano również wskazania respondentów świadczące o negowaniu przez dyrektorów szkół oraz przedstawicieli organów prowadzących prawa danego związku wyznaniowego czy kościoła do organizacji lekcji religii mniejszościowych.

Opisane powyżej przykłady to w ocenie Rzecznika niezgodna z prawem dyskryminacja bezpośrednia ze względu na religię i światopogląd w obszarze edukacji. W celu przeciwdziałania podobnym zjawiskom Rzecznik przedstawił w raporcie wnioski i zalecenia dla poszczególnych organów władzy publicznej. Wśród nich należy podkreślić te skierowane do Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz do dyrektorów szkół.

W gestii MEN leży przygotowanie nowelizacji rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach tak, aby nakładała na dyrektorów szkół obowiązek informowania rodziców i uczniów o możliwości i zasadach organizacji lekcji etyki i lekcji religii mniejszościowych, jak również aby potrzebę organizacji lekcji religii mniejszościowych mogli zgłaszać przedstawiciele kościołów i związków wyznaniowych, a nie tylko rodzice i uczniowie. Kolejnym zaleceniem jest dostosowanie prowadzonych statystyk, w sposób umożliwiający monitorowanie liczby uczniów uczęszczających na lekcje

religii mniejszościowych i lekcje etyki. Brak takich danych utrudnia oszacowanie dostępu do tych zajęć oraz zapotrzebowania na etaty dla nauczycieli lekcji religii mniejszościowych i lekcje etyki. Rzecznik podkreślił również wagę prowadzenia stałej kampanii informacyjno-edukacyjnej na temat zasad organizacji lekcji etyki i lekcji religii mniejszościowych. O dostęp do zajęć należy szczególnie zadbać na terenach, gdzie mniejszości wyznaniowe są stosunkowo nieliczne.

W sformułowanych zaleceniach Rzecznik zwrócił także uwagę, że do dyrektorów szkół należy wdrażanie dobrej praktyki informowania uczniów i rodziców o możliwości organizacji lekcji religii mniejszościowych oraz lekcji etyki np. za pomocą odpowiednich formularzy. Dodatkowo Rzecznik podkreśla potrzebę dalszego zwiększania zaangażowania ze strony dyrektorów w organizację tych zajęć, a także dbałość o umieszczanie ocen z lekcji religii mniejszościowych na świadectwa szkolne uczniów. Rzecznik nadal monitoruje nauczanie etyki i religii mniejszości wyznaniowych w systemie edukacji szkolnej.

b) Wyżywienie uwzględniające wymogi religijne, kulturowe i światopoglądowe w zakładach karnych i aresztach śledczych

Rzecznik kontynuował działania związane z prawem osadzonych do wyżywienia uwzględniającego wymogi religijne, kulturowe i światopoglądowe. Rzecznik otrzymał skargi od osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych wskazujące, że po przetransportowaniu do innej jednostki penitencjarnej osoby te nie otrzymują wyżywienia zgodnie z normą żywieniową ustaloną w poprzedniej jednostce. Zarzuty te pochodzą od osób, które korzystały z diety wyznaniowej, wegetariańskiej lub innej diety indywidualnej. Przywrócenie poprzedniej diety następuje dopiero w wyniku złożenia prośby przez osadzonego i zaakceptowaniu jej przez dyrektora jednostki. Do czasu otrzymania przez osadzonego wyżywienia odpowiadającego zasadom wyznawanej przez niego religii lub prezentowanemu światopoglądowi, upływa zwykle kilka dni.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej¹⁰⁴⁹ wskazując, że jednostki penitencjarne, do których kierowane są transporty,

¹⁰⁴⁹ II.517.6143.2014 z dnia 13 stycznia 2015 r.

otrzymują z co najmniej dwudziestoczterogodzinnym wyprzedzeniem informacje o transportowanym, w tym o normie żywienia i diecie, z której obecnie korzysta. Dysponując tą informacją jednostka może bez przeszkód przygotować odpowiednie posiłki dla osadzonego, już od początku jego pobytu. Przepisy kodeksu karnego wykonawczego¹⁰⁵⁰ przewidujące, że skazany otrzymuje żywienie z uwzględnieniem w miarę możliwości wymogów religijnych i kulturowych, w istocie zobowiązują administrację więzienną do dołożenia wszelkich starań w celu zapewnienia skazanemu takiego żywienia. Na potrzebę zapewnienia skazanemu żywienia zgodnego z jego wyznaniem, kulturą, światopoglądem, wskazują także orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej poinformował¹⁰⁵¹, że podjęto działania w sprawie ujednoczenia uregulowania sposobu postępowania w kwestii zapewnienia osadzonemu żywienia zgodnego z normą żywieniową ustaloną w poprzedniej jednostce penitencjarnej. Projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie żywienia osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych uwzględnia rekomendacje Rzecznika.

3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

a) Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet

W obszarze ochrony praw kobiet nierozwiązany pozostaje problem dużej skali przemocy domowej i przemocy ze względu na płeć. Rzecznik w wystąpieniu do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹⁰⁵², zwrócił uwagę na kwestię dostosowania polskiego ustawodawstwa dotyczącego izolacji sprawcy przemocy od ofiary do wymogów Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencja Stambulska). Zgodnie z postanowieniami tej Konwencji państwa powinny przyjąć konieczne środki umożliwiające właściwym władzom nakazanie sprawcy przemocy domowej, w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia, opuszczenia miejsca zamieszkania ofiary lub osoby zagrożonej,

¹⁰⁵⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.).

¹⁰⁵¹ Pismo z dnia 26 stycznia 2015 r. oraz pismo z dnia 7 kwietnia 2015 r.

¹⁰⁵² XI.518.47.2015 z dnia 10 grudnia 2015 r.

na odpowiedni okres oraz zakazania sprawcy wchodzenia do lokalu zajmowanego przez ofiarę lub osobę zagrożoną lub kontaktowania się z nią. Obowiązujące ustawodawstwo przewiduje szereg środków umożliwiających izolację sprawcy przemocy domowej od ofiary, jednak nie są one wystarczające i wymagają odpowiedniego uzupełnienia. Rzecznik poprosił o informację, czy Zespół monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, przygotowuje obecnie propozycje zmian przepisów, umożliwiające odpowiednim organom nakazanie sprawcom przemocy domowej opuszczenie miejsca zamieszkania ofiary w trybie uwzględniającym standardy ochrony praw człowieka wynikające z Konwencji Stambulskiej.

W odpowiedzi, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹⁰⁵³ wskazała na rozważane aktualnie zmiany legislacyjne obejmujące wprowadzenie do ustawy o Policji¹⁰⁵⁴ rozwiązań mających na celu szybką i skuteczną izolację sprawców przemocy jeszcze przed wszczęciem postępowania karego.

Rzecznik skierował również wystąpienie¹⁰⁵⁵ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyjęcia programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez miasto Zakopane. Z dostępnych informacji wynika bowiem¹⁰⁵⁶, że jest to jedyna gmina w Polsce, w której do tej pory nie przyjęto programu i nie powołano zespołu interdyscyplinarnego, choć te zadania gminy mają charakter obligatoryjny¹⁰⁵⁷, a zaniechanie ich realizacji narusza nie tylko ustawę, ale również przepisy Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformowała¹⁰⁵⁸ o skierowaniu ponaglenia do Burmistrza Miasta Zakopane. Ministerstwo zwróciło się również do Wojewody Małopolskiego o podjęcie działań w tej sprawie w ramach sprawowanego

¹⁰⁵³ Pismo z dnia 5 stycznia 2016 r.

¹⁰⁵⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 355, z późn. zm.).

¹⁰⁵⁵ XI.816.1.2015 z dnia 4 grudnia 2015 r.

¹⁰⁵⁶ Zob. *Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r.*

<http://www.mpips.gov.pl/przeciwdzialanie-przemocy-w-rodzinie-nowa/ogolne/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-za-2013-r/> (dostęp 19.01.2016 r.).

¹⁰⁵⁷ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390, z późn. zm.).

¹⁰⁵⁸ Pismo z dnia 28 grudnia 2015 r.

nadzoru i kontroli nad jednostkami samorządu terytorialnego. Ministerstwo poinformuje Rzecznika o ostatecznych rozstrzygnięciach po otrzymaniu odpowiedzi na wspomniane pisma. Zagadnienie przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć będzie przedmiotem dalszych działań Rzecznika.

b) Telefon zaufania dla kobiet-ofiar przemocy

Już w 2013 r. Rzecznik rekomendował¹⁰⁵⁹ udostępnienie ogólnokrajowego, całodobowego, bezpłatnego telefonu dla kobiet-ofiar przemocy, w celu udzielania porad oraz umożliwienia powiadomienia odpowiednich służb w sytuacjach nagłych, zagrażających życiu lub zdrowiu. Jak wynika z informacji przedstawionych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej¹⁰⁶⁰, utworzenie całodobowej, bezpłatnej, ogólnopolskiej linii telefonicznej dla ofiar przemocy w rodzinie i ze względu na płeć przewiduje „Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020”¹⁰⁶¹, jednak będzie ona finansowana dopiero od 2017 roku. Rzecznik zaapelował do Prezesa Rady Ministrów¹⁰⁶² o przyspieszenie uruchomienia takiej infolinii, zwłaszcza że obecnie dostępne w tym zakresie rozwiązania są niewystarczające. Do ustanowienia ogólnokrajowego, całodobowego, bezpłatnego telefonu zaufania udzielającego porad z zachowaniem poufności lub anonimowości osób dzwoniących zobowiązuje Polskę Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował¹⁰⁶³, że zgodnie z uchwałą w sprawie ustanowienia „Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w rodzinie na lata 2014-2020” utworzenie całodobowej, bezpłatnej ogólnopolskiej linii telefonicznej dla ofiar przemocy w rodzinie i ze względu na płeć zostało zlecone ministrowi właściwemu do spraw zdrowia przy wsparciu Państwowej Agencji Rozwiązywania

¹⁰⁵⁹ *Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia, Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka*, nr 9, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2013, s. 99.

¹⁰⁶⁰ Pismo z dnia 8 września 2014 r.

¹⁰⁶¹ Uchwała nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. (M.P. z dnia 9 czerwca 2014 r. poz. 445).

¹⁰⁶² XI.816.1.2015 z dnia 21 lipca 2015 r. oraz XI.816.1.2015 z dnia 19 października 2015 r.

¹⁰⁶³ Pismo z dnia 9 września 2015 r.

Problemów Alkoholowych (PARPA). PARPA zapewniła o swojej gotowości prowadzenia całodobowego telefonu dla kobiet ofiar przemocy już od 2016 roku. Jednakże Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, mimo że widzi zasadność i konieczność funkcjonowania ogólnopolskiego, całodobowego telefonu zaufania dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie i przemocą ze względu na płeć, nie przekazało dodatkowych środków finansowych na ten cel¹⁰⁶⁴.

Kontynuując sprawę Rzecznik¹⁰⁶⁵ ponownie wskazał na potrzebę podjęcia działań mających na celu zwiększenie ochrony osób doświadczających przemocy domowej lub nią zagrożonych, poprzez jak najszybsze uruchomienie ogólnokrajowego, całodobowego, bezpłatnego telefonu zaufania dla ofiar wszystkich form przemocy, z zachowaniem poufności lub anonimowości osób dzwoniących i przekazanie odpowiednich środków na ten cel w 2016 roku. Rząd podtrzymał jednak swoje stanowisko¹⁰⁶⁶.

c) Ograniczenia w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego

Uchylenie się od płacenia alimentów należy traktować jako formę przemocy ekonomicznej, która dotyka przede wszystkim kobiety. Zjawisko to wymaga podjęcia kompleksowych działań ze strony państwa, w związku z niską skutecznością aktualnie dostępnych metod egzekucji tych świadczeń.

Na przestrzeni 7 lat obowiązywania przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹⁰⁶⁷ wysokość świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz wysokość kryterium dochodowego pozostały na niezmiennym poziomie. Przy spadku realnej wartości pieniądza, wzroście kosztów utrzymania, a przede wszystkim przy wzroście wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, to zaniechanie niesie za sobą poważne i bardzo odczuwalne konsekwencje. Prowadzi bowiem do obniżenia realnej wartości pomocy udzielonej przez państwo, a także do wykluczania dużej grupy dzieci z systemu wsparcia. Samodzielnymi rodzicami wychowującymi dzieci dotknięte niealimentacją są przeważnie kobiety, dlatego też

¹⁰⁶⁴ Pismo z dnia 5 listopada 2015 r.

¹⁰⁶⁵ XI.816.1.2015 z dnia 10 grudnia 2015 r.

¹⁰⁶⁶ Pismo z dnia 7 grudnia 2015 r.

¹⁰⁶⁷ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 859, z późn. zm.).

niepłacenie alimentów i bezskuteczność organów państwa w ich egzekucji może stanowić przejaw dyskryminacji i nierównego traktowania.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów¹⁰⁶⁸ o podjęcie działań zmierzających do zabezpieczenia praw rodziców i dzieci doświadczających niealimentacji, w tym zniesienia kryterium dochodowego bądź podwyższenia jego wysokości. W odpowiedzi na to wystąpienie resort polityki społecznej poinformował Rzecznika¹⁰⁶⁹, że z uwagi na fakt, iż świadczenia z funduszu alimentacyjnego są wypłacane ze środków budżetu państwa nie jest obecnie możliwe skierowanie tej formy pomocy do wszystkich osób uprawnionych do alimentów, które ich nie otrzymują z uwagi na bezskuteczność egzekucji. Obecnie nie są prowadzone prace nad podwyższeniem lub zniesieniem ww. kryterium dochodowego, jak również nad zmianami, dotyczącymi zwiększenia maksymalnej wysokości tych świadczeń. Jednocześnie poinformowano, że analizowane są możliwości podjęcia działań o zakresie międzyresortowym, zmierzające do wypracowania nowych rozwiązań dotyczących problematyki niealimentacji, w tym również poprawy skuteczności egzekucji alimentów.

Rzecznik zwrócił¹⁰⁷⁰ się także do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o uzyskanie danych statystycznych na temat skazanych za niealimentację, którzy przebywają w jednostkach penitencjarnych. W odpowiedzi Dyrektor Generalny SW¹⁰⁷¹ wskazał, że na dzień 31 grudnia 2015 r. w jednostkach penitencjarnych przebywało 3676 osób skazanych za przestępstwo określone w art. 209 kk., zaś w stosunku do 1638 osadzonych wprowadzono do wykonania prawomocne orzeczenia, w których kary wymierzono na podstawie art. 209 kk. i będą one wykonywane w następnej kolejności. Wskaźnik zatrudnionych wobec zobowiązanych, przebywających w jednostkach penitencjarnych – wynosił w poszczególnych latach odpowiednio: rok 2013 – 25%, 2014 – 27%, w 2015 r. – 29%. Jak podkreślono w odpowiedzi, aktualnie trwają intensywne prace zespołu, utworzonego w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości, mające na celu wypracowanie rozwiązań organizacyjnych i prawnych, celem rozwoju

¹⁰⁶⁸ III.7064.175.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r.

¹⁰⁶⁹ Pismo z dnia 13 stycznia 2016 r.

¹⁰⁷⁰ IX.517.47.2016 z dnia 5 stycznia 2016 r.

¹⁰⁷¹ Pismo z dnia 18 stycznia 2016 r.

zatrudnienia osób pozbawionych wolności, w tym zobowiązanym do świadczeń alimentacyjnych.

Problem niealimentacji ma charakter złożony, stąd Rzecznik zdecydował się na utworzenie, przy współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka, Zespołu Ekspertów do spraw Alimentów. Prace Zespołu będą prowadzone w 2016 r. w celu wypracowania możliwych rozwiązań poprawiających skuteczność egzekwowania należności alimentacyjnych.

d) Dostępność znieczulenia podczas porodu

Rzecznik zwrócił się do Narodowego Funduszu Zdrowia¹⁰⁷² o wyjaśnienie różnicy w dostępie pacjentek do farmakologicznych metod znieczulenia podczas porodu, w zależności od miejsca zamieszkania. Z doniesień prasowych wynika, że 75 proc. wszystkich znieczuleń podczas porodu miało miejsce w największych miastach w Polsce, takich jak Warszawa, Kraków czy Katowice. Tak znaczna dysproporcja w dostępie do świadczenia zdrowotnego finansowego w całości przez NFZ wzbudziła wątpliwości Rzecznika, czy rodzące kobiety mają w rzeczywistości zagwarantowany równy dostęp do tego świadczenia, bez względu na miejsce zamieszkania.

W odpowiedzi NFZ wskazał¹⁰⁷³, że zlecił oddziałom NFZ przeprowadzenie kontroli w zakresie zapewnienia możliwości wykonania znieczulenia śródporodowego u świadczeniodawców, którzy pomimo obowiązku nie realizują tego świadczenia. Ponadto wyjaśniono, że rzeczywiście z pierwszej przeprowadzonej przez Centralę Funduszu analizy dwóch miesięcy realizacji świadczeń wynika, że najwięcej znieczuleń zewnątrzoponowych zostało udzielonych w województwie małopolskim, mazowieckim oraz śląskim, przy czym są to województwa z największą liczbą porodów w skali całego kraju.

Rzecznik wobec powyższego zwrócił się do wszystkich oddziałów NFZ¹⁰⁷⁴ o udostępnienie danych dotyczących liczby porodów zakończonych

¹⁰⁷² V.7010.112.2015 z dnia 15 października 2015 r.

¹⁰⁷³ Pismo z dnia 2 listopada 2015 r.

¹⁰⁷⁴ V.7010.112.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r.

drogami natury oraz liczby wykonanych podczas porodów zabiegów znieczulenia zewnątrzoponowego za 2015 rok. Sprawa pozostaje w toku.

e) Prawa reprodukcyjne kobiet a klauzula sumienia

W wyroku z dnia 7 października 2015 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją RP przepisu art. 39 zdanie pierwsze ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry¹⁰⁷⁵. Od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, tj. 16 października 2015 r., w polskim porządku prawnym brak jest wyraźnie określonego podmiotu zobowiązanego do wskazania pacjentowi, któremu lekarz powołując się na klauzulę sumienia odmówił wykonania określonego świadczenia, realnych możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym. Brak omawianego mechanizmu stwarza realne zagrożenie możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego przez pacjenta. Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Zdrowia¹⁰⁷⁶, zwrócił uwagę na konieczność podjęcia pilnych działań mających na celu ustanowienie mechanizmów, które pozwolą pacjentowi uzyskać w takiej sytuacji informację o tym, gdzie może realnie uzyskać świadczenie zdrowotne.

Minister Zdrowia wskazał¹⁰⁷⁷, że przepis mimo tej „negatywnej ingerencji” Trybunału może być nadal stosowany – w obowiązującym, po dniu 16 października 2015 r. – zakresie, w związku z czym podjęcie innych działań przez organy władzy wykonawczej albo ustawodawczej nie wynika z sentencji wyroku.

Rzecznik będzie monitorował problematykę praktycznego stosowania tzw. klauzuli sumienia także w zakresie realizacji praw reprodukcyjnych kobiet.

f) Dostępność procedury *in vitro*

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o wyjaśnienie przyczyn¹⁰⁷⁸, dla których Ministerstwo ma zamiar zrezygnować z finansowania ze środków publicznych procedury zapłodnienia

¹⁰⁷⁵ Sygn. akt K 12/14.

¹⁰⁷⁶ Pismo z dnia 12 października 2015 r., ponowione w dniu 14 grudnia 2015 r., VII.812.5.2014.

¹⁰⁷⁷ Pismo z dnia 7 stycznia 2016 r.

¹⁰⁷⁸ VII.5002.6.2015 z dnia 14 grudnia 2015 r.

pozaustrojowego (w ramach programu polityki zdrowotnej realizowanego od roku 2013) oraz wskazanie argumentów przemawiających za wsparciem innych niż *in vitro* metod leczenia niepłodności. Zaprzestanie finansowania procedury zapłodnienia pozaustrojowego ze środków publicznych spowoduje, że wiele osób, które obecnie poddane są leczeniu, nie zdąży w pełni wykorzystać przewidzianych przez program ministerialny możliwości, a także oznaczać będzie powrót do sytuacji, w której dostępność metody *in vitro* ograniczona będzie jedynie do wąskiego kręgu osób zamożnych.

Minister Zdrowia w odpowiedzi wyjaśnił¹⁰⁷⁹, że program polityki zdrowotnej dotyczący leczenia niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego został przewidziany do realizacji w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. Program zakończy się, zgodnie z przyjętymi w nim założeniami, we wskazanym terminie. Minister Zdrowia podjął natomiast decyzję o unieważnieniu kolejnej edycji programu na lata 2016-2019. Przepisy ustawowe nie zobowiązują bowiem Ministra do kontynuacji programu wcześniej wdrożonego i zakończzonego. W odpowiedzi stwierdzono również, że metoda zapłodnienia pozaustrojowego jest tylko jedną z licznych metod postępowania w niepłodności. W ocenie Ministra Zdrowia procedura medycznie wspomaganey prokreacji jest co do zasady metodą traktowaną jako ostateczna, a tym samym marginalna. Obecnie w Ministerstwie Zdrowia trwają intensywne prace nad podjęciem działań o charakterze informacyjnym na rzecz ochrony i promocji zdrowia prokreacyjnego.

Rzecznik, w odpowiedzi na pismo Ministra Zdrowia, zwrócił uwagę, że podstawową funkcją Rady Ministrów jako organu władzy wykonawczej jest zapewnienie wykonywania ustaw w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji RP i ustawach. Zaprzestanie finansowania procedury zapłodnienia pozaustrojowego z budżetu państwa w praktyce równoznaczne będzie z pozbawieniem skuteczności ustawy o leczeniu niepłodności¹⁰⁸⁰. Decyzja taka pozostawać więc będzie w sprzeczności ze wspomnianym wyżej podstawowym zadaniem Rady Ministrów, a ponadto skutkować będzie nieuzasadnionym ograniczeniem dostępu do regulowanej ustawowo metody *in vitro*.

¹⁰⁷⁹ Pismo z dnia 30 grudnia 2015 r.

¹⁰⁸⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. (Dz.U. poz. 1087).

Rzecznik zwrócił również uwagę, że zgodnie z postanowieniami ustawy o leczeniu niepłodności w aktach stanu cywilnego będzie umieszczana informacja dotycząca złożenia oświadczenia koniecznego do uznania ojcostwa przed przeniesieniem do organizmu kobiety komórek rozrodczych. Ze względu na to, że dostęp do aktów stanu cywilnego ma duża liczba pracowników urzędów stanu cywilnego oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, co może prowadzić do uzyskania informacji o pochodzeniu dziecka przez osoby nieuprawnione, Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych z prośbą o poinformowanie, w jaki sposób zabezpieczane są dane zamieszczane w scentralizowanym rejestrze stanu cywilnego¹⁰⁸¹. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w odpowiedzi wskazał¹⁰⁸², że dane na temat wykorzystania procedury *in vitro*, w tym uznania ojcostwa, nie będą umieszczane bezpośrednio w akcie urodzenia. Znajdą się natomiast w tzw. rejestrze uznań i protokole uznania. Dokument ten będzie dołączany do akt zbiorowych aktu urodzenia i podlegał udostępnieniu jedynie na wniosek osoby, której to dotyczy – po osiągnięciu przez nią pełnoletności, lub na żądanie sądu.

Rzecznik złożył także wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie braku odpowiednich przepisów przejściowych w ustawie o leczeniu niepłodności. Ich brak oznacza, że kobiety niepozostające w związku małżeńskim albo we wspólnym pożyciu z mężczyzną, które przed wejściem w życie ustawy o leczeniu niepłodności zdeponowały w klinikach zarodki powstałe z ich komórki rozrodczej i komórki anonimowego dawcy, nie będą mogły ich wykorzystać, o ile nie będą mieć partnerów deklarujących gotowość do ojcostwa. Zdaniem Rzecznika taka sytuacja narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych, które wynikają z Konstytucji RP. Wątpliwości Rzecznika budzi także przepis, w którym przewidziano, że po upływie 20 lat od wejścia w życie ustawy lub po śmierci dawców zarodka, zostanie on przekazany do tzw. dawstwa. W rezultacie kobieta, która poddała się wstępnej procedurze i na podstawie umowy cywilnoprawnej klinika pobrała jej komórkę rozrodczą i wytworzyła zarodek z tej komórki i komórki

¹⁰⁸¹ VII.534.36.2015 z dnia 22 września 2015 r.

¹⁰⁸² Pismo z dnia 23 października 2015 r.

anonimowego dawcy, zostaje postawiona w sytuacji, w której niewykorzystanie tej komórki przez okres 20 lat prowadzi do przekazania zarodka. Tym samym, wbrew woli dawczyni, a nawet bez jej wiedzy, inna kobieta może urodzić pochodzące z tej komórki dziecko. Przyjęte rozwiązanie wzbudza wątpliwości z uwagi na chronione konstytucyjnie prawo do prywatności i związaną z nim swobodę decyzji o posiadaniu potomstwa.

Zagadnienie dostępności procedury *in vitro* będzie przedmiotem dalszych działań Rzecznika.

g) Zróznicowany wiek uprawniający do zawarcia małżeństwa

Do Rzecznika zwrócił się obywatel, podnosząc kwestię nierównego traktowania kobiet i mężczyzn w aspekcie wieku pozwalającego na zawarcie małżeństwa. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości¹⁰⁸³ z prośbą o rozważenie zmiany przepisów i rozszerzenie wyjątku, pozwalającego na zawarcie związku małżeńskiego w wieku lat 16 na mężczyzn, albo zlikwidowanie wyjątku i ujednoczenie wieku małżeńskiego na 18 lat w przypadku obu płci. Zdaniem Rzecznika przewidziana w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym¹⁰⁸⁴ możliwość wyrażenia przez sąd opiekuńczy zgody na zawarcie małżeństwa wobec kobiety, która ukończyła lat szesnaście, nie zaś wobec mężczyzny, może być oceniana jako dyskryminująca ze względu na płeć oraz naruszająca prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Analizy wymaga także, czy przepisy prawa krajowego w ogóle powinny przewidywać możliwość wyrażenia przez sąd zgody na zawarcie związku małżeńskiego osobom poniżej osiemnastego roku życia.

Dostrzegając wagę problemu sygnalizowanego przez Rzecznika, Minister Sprawiedliwości¹⁰⁸⁵ zapowiedział, że kwestia zmiany art. 10 § 1 i 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. oraz art. 561 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego¹⁰⁸⁶ zostanie wzięta pod uwagę przy najbliższej większej

¹⁰⁸³ IV.501.12.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r.

¹⁰⁸⁴ Ustawa z dnia z dnia 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2082, z późn. zm.).

¹⁰⁸⁵ Pismo z dnia 13 stycznia 2016 r.

¹⁰⁸⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.).

nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Rzecznik będzie monitorował prace legislacyjne w tym zakresie.

h) Godzenie ról rodzinnych i zawodowych - równe traktowanie rodziców na rynku pracy

W 2015 r. Rzecznik opublikował raport *Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy. Analiza i zalecenia*¹⁰⁸⁷, prezentujący wyniki przeprowadzonego na zlecenie Rzecznika badania oraz sformułowane na jego podstawie wnioski i zalecenia. Wyniki badania, a także krajowe i unijne dane statystyczne wskazują, że w dalszym ciągu odpowiedzialnością za opiekę nad dziećmi i nieodpłatną pracę w domu obarczane są przede wszystkim kobiety, ojcowie zaś jedynie okazjonalnie angażują się w opiekę nad dzieckiem i obowiązki domowe. Sytuacja ta wpływa z kolei na niższy status kobiet na rynku pracy, które częściej wykonują niskopłatne zawody, podejmują pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, a także zarabiają statystycznie mniej niż mężczyźni. Z drugiej strony sytuacja ta prowadzi do nierównego traktowania przez pracodawców mężczyzn, którzy korzystają z uprawnień związanych z rodzicielstwem. Rekomendacje, zawierające także wnioski *de lege ferenda*, zostaną w 2016 r. przekazane do właściwych ministrów. Raport w wersji elektronicznej jest dostępny na stronie internetowej Rzecznika w zakładce „publikacje”.

4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

a) Przemoc motywowana homofobią i transfobią

Do Rzecznika wpływają informacje o dużej skali przemocy motywowanej uprzedzeniami. Przemoc i mowa nienawiści to nadal szczególne przejawy dyskryminacji, na które narażone są osoby będące członkami mniejszości narodowych, etnicznych, czy wyznaniowych, ale także osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, osoby nieheteroseksualne i osoby transpłciowe. Podejmowane czynności pozwalają

¹⁰⁸⁷ *Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy. Analiza i zalecenia*, Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, nr 18, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2015.

na sformułowanie wniosku o niewystarczającej efektywności i kompletności obowiązujących regulacji prawnych. Do kategorii przestępstw z nienawiści penalizowanych obecnie w Kodeksie karnym należą przestępstwa popełniane ze względu na narodowość, rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie albo bezwyznaniowość ofiary. W ocenie Rzecznika obowiązek ujawniania motywów sprawcy i surowszego karania należałoby rozszerzyć na takie przesłanki jak niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną i tożsamość płciową. Stanowcza reakcja państwa w tym zakresie stanowi ponadto gwarancję realizacji międzynarodowych standardów ochrony praw i wolności ofiar przestępstw motywowanych uprzedzeniami. Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości¹⁰⁸⁸ i prosił o poinformowanie o wynikach przeprowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości analizy dotyczącej przestępstw z nienawiści oraz dalszych działaniach mających na celu wzmocnienie prawno-karnej reakcji państwa na przestępstwa dyskryminacyjne.

W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości wyjaśnił¹⁰⁸⁹, że problematyka prawnokarnej ochrony grup narażonych na dyskryminację była przedmiotem analizy w resorcie w związku z poselskimi projektami ustaw o zmianie ustawy – Kodeks karny. Minister Sprawiedliwości podczas prac parlamentarnych prezentował stanowisko wskazujące na możliwość poszerzenia prawnokarnej ochrony z uwagi na kryteria dyskryminacyjne takie jak: płeć, wiek, niepełnosprawność i orientacja seksualna. Prace legislacyjne nad tymi projektami nie zostały zakończone przed upływem VII kadencji Sejmu i Senatu. Z uwagi na zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych, powrót do problematyki przestępstw dyskryminacyjnych w kontekście zmian legislacyjnych uwzględniających stanowisko przedstawione przez Rzecznika będzie ewentualnie możliwy po rozpoczęciu kolejnej kadencji Sejmu i Senatu. Sprawa pozostaje w toku.

b) Niesłuszne zatrzymanie osoby transpłciowej

Rzecznik podjął sprawę zatrzymania transpłciowego mężczyzny z powodu jazdy tramwajem bez biletu i podejrzenia posługiwania się cudzymi

¹⁰⁸⁸ XI.816.10.2015 z dnia 22 października 2015 r.

¹⁰⁸⁹ Pismo z dnia 3 listopada 2015 r.

dokumentami lub danymi osobowymi innej osoby. W związku z zarzutem poniżającego traktowania przez funkcjonariuszy Policji¹⁰⁹⁰, Rzecznik poddał analizie akta postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Policję i prokuraturę.

W związku z pominięciem przesłuchania osoby pokrzywdzonej oraz niezwyfikowaniem zeznań funkcjonariuszy Policji postępowanie nie spełniło, w ocenie Rzecznika, kryterium dokładności, bezstronności i niezależności. Rzecznik sformułował zastrzeżenia także pod adresem postępowania przeprowadzonego przez prokuraturę rejonową. Prokurator przeprowadził bowiem osobiście tylko jedną czynność – przesłuchanie pokrzywdzonego. Zarzuty dotyczące poniżającego traktowania nie potwierdziły się, największe zastrzeżenia Rzecznika wzbudziło jednak samo zatrzymanie pokrzywdzonego i ocena jego legalności dokonana przez prokuratora w uzasadnieniu postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Jak wynika bowiem z uzasadnienia, w ocenie prokuratora doprowadzenie pokrzywdzonego na komisariat Policji stanowi „krótkotrwałe ograniczenie swobody dysponowania swoją wolnością”, które jednak nie jest zatrzymaniem w rozumieniu art. 244 Kodeksu postępowania karnego¹⁰⁹¹, art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji¹⁰⁹² lub innych przepisów. Rzecznik w raporcie z analizy akt zwrócił uwagę na zapadły w dniu 15 kwietnia 2014 r. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Tomaszewscy przeciwko Polsce (skarga nr 8933/05), w którym Trybunał podkreślił, że w celu ustalenia, czy doszło do pozbawienia wolności w rozumieniu art. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁰⁹³, należy każdorazowo wziąć pod uwagę kryteria takie jak rodzaj, czas, skutki i sposób wykonania ocenianego środka, zaś art. 5 może znaleźć zastosowanie nawet w sytuacji krótkotrwałego pozbawienia wolności. W ocenie Rzecznika, nawet „krótkotrwałe ograniczenie swobody dysponowania swoją wolnością określonej osoby w celu jej wylegitymowania” jest zatrzymaniem i powinno

¹⁰⁹⁰ Tj. narażenie na drobiazgową kontrolę osobistą, obraźliwe odnoszenie się do zatrzymanego mężczyzny, szydzenie z niego w formie żeńskiej, której używania sobie nie życzył, żądanie odstonienia ubrania

¹⁰⁹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

¹⁰⁹² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 355, z późn. zm.).

¹⁰⁹³ Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

spełniać określone Konwencją, Konstytucją RP i odpowiednimi ustawami warunki. W toku postępowania nie doszło tymczasem do ustalenia podstawy prawnej zatrzymania osoby transpłciowej, nie sporządzono także protokołu zatrzymania i z tego powodu nie było możliwości kontroli jego legalności czy dochodzenia ewentualnego odszkodowania lub zadośćuczynienia za niesłuszne zatrzymanie.

Raport z analizy akt, wraz z odniesieniem do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Tomaszewscy przeciwko Polsce, został skierowany do komendy miejskiej, wojewódzkiej i Komendy Głównej Policji¹⁰⁹⁴. Wnioski Rzecznika dotyczące stosowania przepisów ustawy o Policji i Kodeksu postępowania karnego zostały następnie rozesłane przez Komendę Główną Policji do wszystkich komend wojewódzkich.

c) Zaświadczenia o możliwości zawarcia związku małżeńskiego za granicą przez osoby tej samej płci

Rzecznik przystąpił do postępowania sądowego w sprawie odmowy wydania przez Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego m. st. Warszawy zaświadczenia o możliwości zawarcia związku małżeńskiego za granicą ze względu na to, że przyszły małżonek wnioskodawcy jest tej samej płci co wnioskodawca¹⁰⁹⁵. Zdaniem Rzecznika, mając na uwadze przepisy ustawy Prawo prywatne międzynarodowe¹⁰⁹⁶, ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego¹⁰⁹⁷ i przepisy ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy¹⁰⁹⁸, zdolność małżeńską ocenia się w odniesieniu do konkretnej osoby przyszłego małżonka, co uniemożliwia wydanie wnioskodawcy zaświadczenia z tego powodu, że zamierza on zawrzeć związek małżeński z partnerem tej samej płci. Jednak takie przepisy prawa krajowego są w ocenie Rzecznika niezgodne z prawem Unii Europejskiej, ponieważ ograniczają swobodę przemieszczenia się, a także naruszają przepisy Karty Praw Podstawowych i Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Rzecznik podkreślił, że pary jednopłciowe żyjące w stałych związkach znajdują się pod

¹⁰⁹⁴ XI.518.3.2016 z dnia 30 marca 2015 r.

¹⁰⁹⁵ XI.504.1.2016 z dnia 13 maja 2015 r.

¹⁰⁹⁶ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1137).

¹⁰⁹⁷ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. (Dz.U. poz. 1741, z późn. zm.).

¹⁰⁹⁸ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 2082).

ochroną art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i korzystają z ochrony swojego życia rodzinnego, a obowiązkiem państwa jest stworzenie odpowiednich uwarunkowań prawnych dla funkcjonowania takich par, np. poprzez taką ocenę zdolności małżeńskiej wnioskodawcy, żeby możliwe było zawarcie przez niego związku małżeńskiego za granicą z partnerem tej samej płci. Przepisy uniemożliwiające wydanie wnioskodawcy zaświadczenia Rzecznik ocenił ponadto jako niezgodne z gwarantowaną art. 21 ust. 1 TFUE swobodą przemieszczania się i jako naruszenie gwarantowanych Kartą Praw Podstawowych prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego i zasady niedyskryminacji.

W ocenie Rzecznika istniały podstawy do tego, by Sąd Okręgowy w Warszawie odmówił zastosowania niezgodnych z prawem unijnym przepisów prawa polskiego i uznał, że odmowa wydania zaświadczenia była nieuzasadniona. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie tylko sądy, ale również organy administracji zobowiązane są bowiem do stosowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego i tym samym zapewnienia jego pełnej efektywności. Rzecznik w piśmie procesowym sformułował wniosek o skierowanie w tej sprawie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Sąd Okręgowy nie przychylił się jednak do wniosku Rzecznika i oddalił apelację wnioskodawcy.¹⁰⁹⁹

d) Dyskryminacja osób transpłciowych w zatrudnieniu

W ramach realizacji zadań Rzecznika związanych z prowadzeniem niezależnych badań dotyczących dyskryminacji w roku 2015 zlecono przeprowadzenie badania społecznego pt. *Dyskryminacja osób transpłciowych w zatrudnieniu*. Jego głównym celem było zweryfikowanie, czy i w jakim zakresie osoby transpłciowe stykają się z dyskryminacją na rynku pracy. Zebrane dane pozwolą ocenić praktyczne zastosowanie mechanizmu ochrony obywateli przed dyskryminacją w zatrudnieniu, w szczególnym przypadku osób transpłciowych. W celu pogłębienia wiedzy zrealizowano również badanie typu omnibus na ogólnopolskiej próbie reprezentatywnej nt. postaw Polaków wobec osób transpłciowych. Wyniki

¹⁰⁹⁹ Postanowienie z dnia 28 października 2015 r.

badania zostaną zaprezentowane w roku 2016 w formie raportu z serii „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka”.

5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

a) Wysokości kwot emerytur i rent wolnych od potrąceń

Rzecznik kontynuował działania w sprawie egzekucji z najniższych świadczeń emerytalno-rentowych¹¹⁰⁰. Granice i kwoty wolne od potrąceń w przypadku egzekucji z wynagrodzenia za pracę zostały określone w przepisach Kodeksu pracy. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹¹⁰¹ nie zawiera jednak analogicznych ograniczeń. W ocenie Rzecznika nie ma uzasadnienia dla zróżnicowania sytuacji dłużnika utrzymującego się z pracy zarobkowej oraz sytuacji dłużnika utrzymującego się ze świadczeń emerytalno-rentowych.

W ocenie Rzecznika ustawodawca, kształtując system potrąceń ze świadczeń emerytalno-rentowych powinien uwzględniać zasadę sprawiedliwości społecznej, ściśle związaną z godnością człowieka. Kwota wolna od potrąceń ma umożliwić pozostawienie minimum dochodu koniecznego dla zaspokojenia podstawowych potrzeb. Obowiązujące progi dochodowe uprawniające do ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej odpowiadają kategorii minimum egzystencji, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju człowieka. Tymczasem zestawienie kryteriów dochodowych, których celem jest zapewnienie minimum egzystencji z kwotą wolną od potrąceń i egzekucji określoną w ustawie emerytalnej wskazuje, że kwota wolna odpowiadająca wysokości 50% najniższej emerytury lub renty jest niższa od granicy ubóstwa. Zagadnienie to będzie przedmiotem dalszych działań Rzecznika.

b) Zaświadczenia lekarskie dla seniorów uczestniczących w zajęciach sportowych

Środowisko seniorów zwróciło uwagę Rzecznika na fakt pobierania opłat za wydawanie osobom starszym zaświadczeń lekarskich o braku

¹¹⁰⁰ III.512.2.2014 z dnia 21 grudnia 2015 r.

¹¹⁰¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 748, z późn. zm.).

przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania zajęć sportowych. Budzi to wątpliwość zwłaszcza, że jednym z priorytetów polityki senioralnej w Polsce jest rozwój i wspieranie aktywności fizycznej, aby osoby starsze jak najdłużej mogły utrzymywać dobry stan zdrowia i prowadzić samodzielne, niezależne i satysfakcjonujące życie. Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie możliwości zmiany obowiązujących przepisów¹¹⁰² tak, aby zaświadczenia lekarskie związane z uczestnictwem seniorów w zajęciach sportowych można było zaliczyć do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

W odpowiedzi Minister Zdrowia podzielił wątpliwości Rzecznika i wskazał¹¹⁰³, że kwestia przyznania bezpłatnych zaświadczeń dla seniorów o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania zajęć sportowych będzie przedmiotem prac przy najbliższej nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹¹⁰⁴.

c) Limit wieku dla pełnienia funkcji komornika

W 2014 r. wątpliwości Rzecznika wzbudziła kwestia ponownego wprowadzenia do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji¹¹⁰⁵ limitu wieku, po osiągnięciu którego komornicy zmuszeni są do zaprzestania dalszego wykonywania czynności zawodowych. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby podjęcia prac nad odpowiednią zmianą kwestionowanej regulacji ustawowej¹¹⁰⁶. W związku z negatywnym stanowiskiem resortu sprawiedliwości¹¹⁰⁷, Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej z prośbą o zajęcie stanowiska przez środowisko komorników¹¹⁰⁸.

Krajowa Rada Komornicza poinformowała¹¹⁰⁹, że podziela zastrzeżenia Rzecznika dotyczące niezgodności przepisu odnośnie limitu wieku z

¹¹⁰² V.7010.111.2015 z dnia 19 listopada 2015 r.

¹¹⁰³ Pismo z dnia 28 grudnia 2015 r.

¹¹⁰⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2135, z późn. zm.).

¹¹⁰⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2015 r. poz.790, z późn. zm.).

¹¹⁰⁶ I.801.17.2014 z dnia 1 lipca 2014 r.

¹¹⁰⁷ Pismo z dnia 22 sierpnia 2014 r.

¹¹⁰⁸ I.801.17.2014 z dnia 28 sierpnia 2014 r.

¹¹⁰⁹ Pismo z dnia 3 grudnia 2015 r.

normami prawa wspólnotowego. Samorząd komorniczy zauważył przy tym, że ewentualne ograniczenia psychofizyczne – wskazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości – nie występują każdorazowo u wszystkich osób wraz z osiągnięciem określonego wieku, dlatego jednolite traktowanie wszystkich osób wykonujących zawód komornika nie wydaje się być uzasadnione. Krajowa Rada Komornicza zaproponowała, że rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie regulacji, wedle której możliwe byłoby, na wniosek osoby zainteresowanej dalszym wykonywaniem zawodu, dokonanie indywidualnej oceny jej zdolności do zajmowania stanowiska komornika sądowego. Rzecznik rozważa zasadność podejmowania dalszych działań w tym zakresie.

d) Zasady i zakres wsparcia środowiskowego dla osób starszych

W ramach realizacji zadań niezależnego organu ds. równego traktowania Rzecznik zlecił przeprowadzenie badania społecznego pt. *Zasady i zakres wsparcia środowiskowego dla osób starszych*. Badanie to przeprowadzono wśród gmin w województwie dolnośląskim, w którym odnotowuje się średni odsetek osób w wieku 65+ w populacji. Głównym celem badania było uzyskanie informacji, w jaki sposób decydenci na poziomie samorządu gminnego rozumieją i wdrażają zasady wsparcia środowiskowego osób starszych w kontekście realizacji praw człowieka. Drugim celem było przyjrzenie się zakresowi udzielanego wsparcia i tym samym dostępności odpowiedniej oferty usług na poziomie lokalnym. Badanie stanowiło komponent empiryczny dla modelu wsparcia społecznego seniorów w miejscu zamieszkania, przygotowanego przez członków Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych i ukaże się drukiem w roku 2016.

6. Przeciwdziałanie dyskryminacji – zagadnienia ogólne

a) Zwiększenie ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem osób zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej

Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów¹¹¹⁰ w sprawie potrzeby wprowadzenia mechanizmów ochrony wykonywania zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych i rozszerzenia kompetencji inspekcji

¹¹¹⁰ III.7041.33.2014 z dnia 14 października 2015 r.

pracy w zakresie nadzoru i kontroli nad wykonywaniem takiego zatrudnienia. W wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę na dużą skalę zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych na polskim rynku pracy. Zjawisko to stanowi reakcję na zmienne zapotrzebowanie na pracę i wyższe koszty zatrudnienia pracowniczego. Przybiera ono formę wykonywania pracy zarobkowej nie tylko poprzez zawieranie umów zlecenia czy umów o dzieło, ale także poprzez samozatrudnienie, co najczęściej oznacza zlecenie przez pracodawcę wykonywania wydzielonych zadań zewnętrznym wykonawcom, będącym osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą. Takimi przedsiębiorcami są często byli pracownicy, zatrudnieni następnie w ramach outsourcingu z uwagi na potrzebę obniżenia kosztów pracy.

W odpowiedzi Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przedstawił projekt ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Projekt ma na celu uzyskanie pozytywnej zmiany na rynku pracy poprzez przeciwdziałanie nadużywaniu umów cywilnoprawnych oraz wprowadzenie ochrony osób otrzymujących wynagrodzenie na najniższym poziomie. Rzecznik akceptuje kierunek przyjętych w projekcie rozwiązań.

b) Edukacja antydyskryminacyjna

W obszarze zainteresowania Rzecznika pozostaje zagadnienie sposobu realizowania edukacji antydyskryminacyjnej w placówkach oświatowych. Ma ono szczególną wagę, bowiem kształtowanie odpowiednich postaw – w szczególności poszanowania godności każdego człowieka – jest jednym z podstawowych zadań procesu edukacyjnego. W ocenie Rzecznika należy podjąć dalsze starania na rzecz wspierania nauczycieli w tym zakresie, uwzględniając przy tym konstytucyjne prawo rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnym światopoglądem.

Biorąc pod uwagę atmosferę toczącej się w Polsce debaty publicznej na temat migrantów niesprzyjającą budowaniu postaw szacunku i otwartości, Rzecznik zwrócił uwagę na rolę edukacji antydyskryminacyjnej. Obraz rzeczywistości i przekaz obecny w mediach i Internecie oddziałuje bowiem na dzieci i młodzież, wpływając na ich postawy i opinie. Szczególnie

bulwersującym zdarzeniem było spalenie podczas protestu we Wrocławiu¹¹¹¹ kukły przypominającej postać Żyda, będące wyrazem utrwalonych postaw antysemitycznych. Konieczne jest zatem przeciwdziałanie negatywnym stereotypom przede wszystkim poprzez podejmowanie działań o charakterze edukacyjnym w szkołach i innych placówkach oświatowych. Celem edukacji antydyskryminacyjnej jest uwrażliwienie uczniów na drugiego człowieka, przekazywanie im wiedzy o prawach człowieka i środkach ich ochrony oraz umiejętności działania w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności. Dzieci i młodzież, wyposażone przez szkołę w odpowiednią wiedzę, mogą spowodować zmianę postaw w swoich rodzinach i środowisku, a przez to przyczynić się do dalej idącej zmiany społecznej. Przekazywanie dzieciom i młodzieży odpowiedniej wiedzy może także uchronić je przed niebezpieczeństwem włączenia się w działalność ruchów i organizacji odwołujących się do ideologii nazistowskiej, opartej na rasizmie i antysemityzmie. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Edukacji Narodowej¹¹¹², Prezydenta Wrocławia oraz Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu¹¹¹³. Promocja edukacji antydyskryminacyjnej będzie przedmiotem dalszych działań Rzecznika.

c) Zakres zastosowania ustawy o równym traktowaniu

Rzecznik przystąpił¹¹¹⁴ do postępowania w sprawie odrzucenia pozwu kobiety, która domaga się odszkodowania za naruszenie zasady równego traktowania ze względu na płeć i macierzyństwo w trakcie rekrutacji. Powódka wytoczyła dwa powództwa – do sądu pracy w sprawie dyskryminacji, która miała miejsca podczas rozmowy kwalifikacyjnej, gdy starała się o zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, i do sądu cywilnego, w sprawie dyskryminacji, która miała miejsce podczas rozmowy kwalifikacyjnej, gdy starała się o zatrudnienie na podstawie umowy cywilnoprawnej. Sąd Okręgowy w uzasadnieniu postanowienia o odrzuceniu drugiego z pozwów wskazał m.in., że w jego ocenie ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie

¹¹¹¹ W dniu 18 listopada 2015 r.

¹¹¹² XI.519.1.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r.

¹¹¹³ XI.519.1.2015 z dnia 27 listopada 2015 r.

¹¹¹⁴ VIII.801.14.2015 z dnia 22 października 2015 r.

równego traktowania, na podstawie której powódka żądała odszkodowania, wskazuje jedynie ogólne wytyczne w zakresie zakazu dyskryminacji i nie wynika z niej bezpośrednio roszczenie. Zgodnie natomiast z art. 13 ust. 1 tej ustawy, każdy, wobec kogo zasada równego traktowania została naruszona, ma prawo do odszkodowania. Niewątpliwie zatem przepisy ustawy umożliwiają dochodzenie odszkodowania za jej naruszenie, przy czym ustawa zakazuje dyskryminacji w obszarze zatrudnienia również wobec osób zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej, nie tylko na podstawie umowy o pracę. Mając na uwadze bardzo małą liczbę pozwów o odszkodowanie na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, w ocenie Rzecznika szczególnie istotne jest takie kształtowanie orzecznictwa sądów, które sprzyja szczególnemu traktowaniu spraw dyskryminacyjnych. Rzecznik przystąpił do postępowania w sprawie zażalenia na postanowienie sądu I instancji o odrzuceniu pozwu. Postanowienie zostało uchylone, a sprawę przekazano do ponownego rozpoznania.

2. 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. Definicja niepełnosprawności (art. 1 KPON)

Różna definicja niepełnosprawności w systemach orzekania

W Polsce funkcjonują obecnie cztery systemy orzekania: o niezdolności do pracy, o niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, o niezdolności do służby oraz o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. Trzy pierwsze systemy to systemy orzekania do celów rentowych, natomiast czwarty jest systemem pozarentowym i pozaubezpieczeniowym, który określa ograniczenia w samodzielnej egzystencji i pełnieniu ról społecznych, spowodowane naruszeniem sprawności organizmu i zawiera wskazania do rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz innych ulg i uprawnień dla osób z niepełnosprawnościami.

W odpowiedzi na zgłoszony przez Rzecznika¹¹¹⁵ postulat zrównania, na użytek świadczeń wynikających z ustawy emerytalnej, orzeczenia o stopniu niezdolności do pracy z orzeczeniem o niezdolności do pracy, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazał¹¹¹⁶, że orzeczenia te wydawane są do różnych celów, stąd aktualnie zmiana obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie jest nieuzasadniona.

Szczegółowe wnioski i rekomendacje Rzecznika w zakresie definiowania niepełnosprawności oraz systemów orzekania o niepełnosprawności zostały opisane w Sprawozdaniu Rzecznika Praw Obywatelskich z realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹¹¹⁷.

¹¹¹⁵ III.7060.1037.2015 z dnia 14 grudnia 2015 r.

¹¹¹⁶ Pismo z dnia 26 stycznia 2016 r.

¹¹¹⁷ Sprawozdanie jest dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/realizacja-przez-polske-zobowiazan-wynikajacych-z-konwencji-o-prawach-osob-niepelnosprawnych>.

2. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 13 KPON)

Dostępność wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami

W ramach ustawowych kompetencji Rzecznik zlecił przeprowadzenie badania społecznego pt. *Dostępność wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami*. Głównym celem badania było dostarczenie wiedzy na temat mechanizmów i barier skutkujących nierównym traktowaniem ze względu na niepełnosprawność w postępowaniu sądowym lub prokuratorskim. W szczególności weryfikacji poddano postawy i doświadczenia sędziów i prokuratorów w postępowaniach z udziałem osób z niepełnosprawnością, a także doświadczenia osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami w kontakcie z wymiarem sprawiedliwości. Osobny moduł badawczy dotyczył dostępności architektonicznej i infrastrukturalnej sądów i prokuratur. Szczegółowy raport z badań ukaże się w druku w roku 2016.

3. Wolność i bezpieczeństwo osobiste (art. 14 KPON)

a) Dostosowanie pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia w jednostkach organizacyjnych Policji do potrzeb osób z niepełnosprawnością

Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji (KMP)¹¹¹⁸ w ramach prewencyjnych wizytacji przeprowadzanych m.in. w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia w jednostkach organizacyjnych Policji badają stopień ich dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnością. W przeważającej większości komendownicy Biura Rzecznika stwierdzili brak poszanowania przepisów Karty Praw Osób Niepełnosprawnych przyjętej przez Sejm RP¹¹¹⁹, a także ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. W raportach powizytacyjnych przedstawiciele KMP wskazywali na

¹¹¹⁸ Krajowy Mechanizm Prewencji to niezależny, krajowy organ wizytujący ustanowiony na podstawie Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz.U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378). W dniu 18 stycznia 2008 r. zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji powierzono Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

¹¹¹⁹ Uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. (M.P. z 1997 r. Nr 50, poz. 475).

konieczność wyposażenia pomieszczeń w udogodnienia dla osób poruszających się na wózku lub z obniżoną sprawnością ruchową oraz zniwelowanie barier architektonicznych przy przeprowadzaniu prac remontowych, wymagających pozwolenia na budowę. Podczas spotkania reprezentantów KMP z przedstawicielami Komendy Głównej Policji ustalono, że zostaną wyznaczone pomieszczenia spełniające standardy dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnością, do których będą dowożone osoby wymagające szczególnych warunków pobytu. Rzecznik w wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji zwrócił się¹¹²⁰ o określenie przewidywanego terminu pełnego dostosowania pomieszczeń wskazanych przez Policję do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz wskazanie w obrębie wszystkich komend wojewódzkich pomieszczeń, które będą dostosowane do przebywania w nich osób z niepełnosprawnościami.

W odpowiedzi Komendant Główny Policji stwierdził¹¹²¹, że dostosowanie pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo lub poruszających się na wózku inwalidzkim musi być poprzedzone lub też prowadzone jednocześnie z dostosowaniem samych obiektów jednostek Policji, w których zlokalizowane są te pomieszczenia. Z tego względu spełnienie wymagań technicznych w tym zakresie jest procesem długotrwałym, a zwłaszcza wymagającym dużych nakładów finansowych. Komendant Główny Policji w dniu 10 sierpnia 2015 r. skierował pismo do Komendantów wojewódzkich oraz Komendanta Stołecznego Policji, w którym polecił podjęcie, w miarę posiadanych możliwości, działań ukierunkowanych na sukcesywne dostosowywanie pomieszczeń, tak aby docelowo na terenie każdego garnizonu Policji funkcjonowało co najmniej jedno pomieszczenie dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, które będzie spełniało warunki techniczne pozwalające na umieszczenie w nim osób niepełnosprawnych ruchowo lub poruszających się na wózku inwalidzkim.

W kolejnym wystąpieniu Rzecznika¹¹²² z uznaniem przyjął deklarację kontynuowania przez Policję dostosowywania do potrzeb osób

¹¹²⁰ KMP.570.1.2014 z dnia 24 lipca 2015 r.

¹¹²¹ Pismo z 17 sierpnia 2015 r.

¹¹²² KMP.570.1.2014 z 17 grudnia 2015 r.

z niepełnosprawnością pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia. Jednocześnie zauważył, że nie wszystkie wskazane przez Policję pomieszczenia spełniają standardy dostępności dla osób z niepełnosprawnością lub mających trudności z poruszaniem się. Odpowiednie rozwiązania powinny obejmować całą drogę od wejścia do komendy lub komisariatu, po pokoje dla osób zatrzymanych i sanitariaty. W szczególności należy odpowiednio dostosować i wyposażyć pomieszczenia z myślą o osobach poruszających się na wózkach inwalidzkich, a także zapewnić bezpieczne poruszanie się osobom z dysfunkcją wzroku. Rzecznika poprosił również o przekazanie informacji na temat rozwiązań przyjętych w kwestii umieszczania osób z niepełnosprawnościami w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych. Sprawa jest nadal monitorowana.

b) Sytuacja osób z niepełnosprawnością fizyczną osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych

Dotychczasowe wizytacje przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji w zakładach karnych i aresztach śledczych pozwalają na stwierdzenie, że w części wizytowanych jednostek penitencjarnych nie przyjęto żadnych zasad ewakuacji osób z niepełnosprawnością lub opisano je w instrukcjach bezpieczeństwa w sposób bardzo ogólnikowy. W ocenie Rzecznika organizacja ewakuacji osób z niepełnosprawnością powinna uwzględniać dotyczące ich wytyczne postępowania personelu na wypadek zagrożenia, w tym sposoby alarmowania osadzonych, a także wskazywać na dodatkowe obowiązki innych pracowników obiektu, w którym prowadzona jest ewakuacja. Podstawowe zasady ewakuacji powinny być spójne dla wszystkich zakładów karnych i aresztów śledczych, a następnie poszerzone przez wydziały ochrony poszczególnych jednostek penitencjarnych o kwestie związane ze specyfiką danej jednostki.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie¹¹²³, Dyrektor Generalny Służby Więziennej poinformował¹¹²⁴, że w każdej jednostce organizacyjnej Służby Więziennej opracowana jest na podstawie przepisów

¹¹²³ KMP.571.1.2015 z dnia 26 października 2015 r.

¹¹²⁴ Pismo z dnia 16 listopada 2015 r.

rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów¹¹²⁵ instrukcja bezpieczeństwa pożarowego, określająca zasady i sposób postępowania funkcjonariuszy na wypadek powstania zagrożenia. W trakcie zdarzeń pożarowych, do jakich doszło w ostatnich dziesięciu latach w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, nikt nie odniósł obrażeń. Analizy przeprowadzonych działań ratowniczo-gaśniczych i ewakuacji osadzonych, w tym osadzonych niepełnosprawnych, nie wskazują, aby celowym było doprecyzowanie wewnętrznych procedur poszczególnych jednostek celem poprawy bezpieczeństwa tej kategorii osadzonych.

Kolejnym zagadnieniem poruszonym przez Rzecznika jest przypadek osoby tymczasowo aresztowanej o bardzo dużym stopniu niepełnosprawności¹¹²⁶. Na przykładzie tej sprawy można stwierdzić, że wiele cel dla osób niepełnosprawnych nadal nie jest przystosowanych do potrzeb tej grupy osadzonych. Bariera dla korzystania z przysługujących im praw, takich jak prawo do widzeń, spacerów, czy ciepłych kąpiel, pozostaje także infrastruktura jednostek penitencjarnych. Służba Więzienna nie czyni zaś wystarczających wysiłków, aby ten stan rzeczy zmienić. Nie został rozwiązany również problem zapewnienia osobom ze znaczną niepełnosprawnością, pozbawionym wolności, całodobowej opieki i pomocy przy wykonywaniu podstawowych czynności życiowych. Rozwiązanie tej kwestii wiąże się z wieloma trudnościami, jednak zapewnienie całodobowej opieki przez personel medyczny osobom o bardzo dużym stopniu niepełnosprawności wydaje się w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka obowiązkiem jednostki penitencjarnej. Ponadto Rzecznik postulował w wystąpieniu, aby w razie wątpliwości dotyczących możliwości dalszego przebywania osadzonego w danej jednostce czy w ogóle w warunkach izolacji penitencjarnej, Służba Więzienna zwracała się do sędziego penitencjarnego sprawującego nadzór nad legalnością i prawidłowością wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania.

¹¹²⁵ Rozporządzenie z dnia 7 czerwca 2010 r. (Dz.U. Nr 109, poz. 719).

¹¹²⁶ IX.517.411.2015 z dnia 7 grudnia 2015 r.

W odpowiedzi Dyrektor Generalny Służby Więziennej poinformował¹¹²⁷, że przy budowie nowych pawilonów penitencjarnych, zgodnie z § 6 ust. 3 Wytycznych Nr 3/2011 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 4 października 2011 r. w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych, każdorazowo uwzględnia się miejsca zakwaterowania dla osób niepełnosprawnych. W czasie modernizacji jednostek penitencjarnych i funkcjonujących w nich podmiotów leczniczych podejmowane są w miarę możliwości finansowych działania zmierzające do ich dostosowania dla potrzeb osób niepełnosprawnych. Obecnie na terenie 57 jednostek penitencjarnych funkcjonuje 100 cel przystosowanych dla osób poruszających się na wózku inwalidzkim, dysponujących 307 miejscami zakwaterowania (stan na wrzesień 2015 r.).

c) Sytuacja osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych

Zagadnieniem wielokrotnie sygnalizowanym przez Rzecznika organom więziennictwa są problemy dotyczące funkcjonowania w jednostkach penitencjarnych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili w roku 2015 wizytację w czterech ośrodkach diagnostycznych. Wizytujący spotkali się ze wszystkimi pacjentami tych ośrodków oraz wysłuchali informacji i uwag pracowników. W wizytowanych ośrodkach diagnostycznych w wielu celach mieszkalnych panują bardzo złe warunki bytowe. Atutem wizytowanych ośrodków jest natomiast personel, o wysokim poziomie kompetencji zawodowych i zaangażowania w realizację powierzonych mu obowiązków. Jednak wobec braku wystarczającej liczby specjalistów w ośrodkach diagnostycznych i długiego okresu oczekiwania na przeprowadzenie docelowych badań psychologicznych i psychiatrycznych, wydaje się, że system kierowania pacjentów do ośrodków diagnostycznych wymaga zracjonalizowania.

W ocenie Rzecznika potrzebne są również szkolenia dla funkcjonariuszy z zakresu wczesnej diagnostyki osadzonego i sposobu postępowania z osobami z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Ponadto

¹¹²⁷ Pismo z 5 stycznia 2016 r.

Rzecznik zwrócił uwagę na brak systemowych rozwiązań dotyczących postępowania w przypadku wątpliwości, czy osadzony, z uwagi na stopień niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej powinien przebywać w warunkach izolacji penitencjarnej. Obowiązkiem Służby Więziennej jest informowanie sądów o pobycie w więzieniu osoby, której choroba psychiczna lub stopień rozwoju psycho-fizycznego nie pozwala na osiągnięcie celów kary określonych w kodeksie karnym wykonawczym. Taka sytuacja powinna być zasygnalizowana również sędziemu penitencjarnemu, który sprawuje nadzór nad legalnością i prawidłowością wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. W związku z powyższym Rzecznik poprosił Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o przedstawienie stanowiska w sprawie¹¹²⁸.

4. Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo (art. 19 KPON)

Sytuacja osób z niepełnosprawnościami przebywających w domach pomocy społecznej wbrew własnej woli

Jednym z niewykonanych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest wyrok z 2012 r. dotyczący zasad umieszczania osób chorujących psychicznie w domach pomocy społecznej. Trybunał uznał w tym orzeczeniu, że Polska naruszyła postanowienia Konwencji wobec osoby chorującej psychicznie, która decyzją opiekuna prawnego została umieszczona w domu pomocy społecznej wbrew własnej woli. Przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego¹¹²⁹ nie przewidują bowiem automatycznej sądowej oceny legalności umieszczenia i przetrzymywania osoby w zakładzie opiekuńczym takim jak dom pomocy społecznej. Ponadto oceny takiej nie może zainicjować osoba, która została całkowicie ubezwłasnowolniona. Rzecznik poprosił więc o poinformowanie¹¹³⁰, na jakim etapie znajduje się przygotowywany w Ministerstwie Zdrowia projekt nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz niektórych innych ustaw oraz jaki jest zakres tego projektu.

¹¹²⁸ IX.517.2.2015 z dnia 21 grudnia 2015 r.

¹¹²⁹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375, z późn. zm).

¹¹³⁰ XI.517.1.2015 z dnia 25 maja 2015 r.

W lipcu 2015 r. na etapie uzgodnień z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwem Spraw Zagranicznych był projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest w toku uzgodnień¹¹³¹, który obejmował postulowane przez Rzecznika zmiany. Jednak wobec zastopowania prac legislacyjnych w powyższym zakresie Rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zasad umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej¹¹³². Zakwestionował regulacje ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, zgodnie z którymi osoba z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, w zastępstwie której działa jej opiekun prawny, nie ma możliwości podważenia orzeczenia sądu opiekuńczego wyrażającego zgodę na umieszczenie jej w domu pomocy społecznej, a ponadto w razie zmiany okoliczności faktycznych (poprawa stanu psychicznego, możliwość skorzystania z opieki innych osób) nie ma możliwości wystąpienia do sądu o zmianę tego orzeczenia.

We wniosku Rzecznik argumentował, że istniejące obecnie gwarancje ochrony praw osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną należy ocenić jako niewystarczające i nieskuteczne. Niezbędnym wydaje się takie zabezpieczenie praw tej grupy osób, które uniemożliwi arbitralne pozbawianie ich wolności osobistej, zapewni poszanowanie przyrodzonej godności, prawo dostępu do sądu oraz prawo do sprawiedliwej procedury sądowej. Rygor panujący w domach pomocy społecznej w istotny sposób ingeruje w wolność i autonomię decyzyjną umieszczonych tam osób. Z tych powodów, w ocenie Rzecznika, jedyną przesłanką uzasadniającą pominięcie woli osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej przy podejmowaniu decyzji o umieszczeniu w domu pomocy społecznej może być niezdolność do jej wyrażenia.

5. Mobilność (art. 20 KPON)

Karty parkingowe dla osób z niepełnosprawnościami

Stosownie do przepisów Prawa o ruchu drogowym, kartę parkingową

¹¹³¹ Pismo z dnia 1 lipca 2015 r.

¹¹³² XI.517.1.2015 z dnia 3 listopada 2015 r.

wydaje się osobie niepełnosprawnej ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się. Wniosek o wydanie karty parkingowej składa się do przewodniczącego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności właściwego ze względu na miejsce stałego pobytu osoby niepełnosprawnej w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Rzecznik po analizie wniosku obywatela skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. skargę¹¹³³ wnosząc o uchylenie decyzji, w której organ bezpodstawnie przyjął, że niedopełnienie przez wnioskodawcę obowiązku meldunkowego w R. jest równoznaczne z brakiem stałego miejsca pobytu w tej miejscowości. Prawodawca nakazuje bowiem kierować się przy ustalaniu właściwości miejscowej organu nie adresem zameldowania na pobyt stały, ale miejscem stałego pobytu w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności. Brak zameldowania nie sprawia zatem, że osoba nie posiada miejsca stałego pobytu w danej miejscowości. W ocenie Rzecznika organ uchybił również normom wynikającym z Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹³⁴ nie przeprowadzając postępowania dowodowego mającego na celu ustalenie miejsca stałego pobytu wnioskodawcy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. uwzględnił skargę Rzecznika i uchylił zaskarżony akt. Sąd podzielił stanowisko Rzecznika w odniesieniu do rozumienia pojęcia „miejsca stałego pobytu osoby niepełnosprawnej w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych”. W ocenie Sądu, brak jest natomiast podstaw do twierdzenia, że odmowa wydania karty stanowi decyzję administracyjną.

Rzecznik nie podzielił w pełni uzasadnienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. i skierował skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rzecznik uznał, że o ile wydanie karty parkingowej mieści się w kategorii „innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej”, to odmowa wydania karty już nie. Ta ostatnia nie jest bowiem prostym wykonaniem normy, ale autorytatywnym rozstrzygnięciem właściwego organu, podjętym na skutek konkretyzacji tej normy w odniesieniu do określonego adresata, wiążącym określeniem

¹¹³³ V.811.212.2014 z dnia 21 stycznia 2015 r.

¹¹³⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. 2016 r. poz. 23).

prawnych konsekwencji pewnych faktów. Aktualnie Rzecznik oczekuje na rozpoznanie skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny.

6. Wolność wypowiedania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (art. 21 KPON)

a) Dostępność stron internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Cyfryzacji¹¹³⁵ zwrócił uwagę na problem dostosowania stron internetowych instytucji publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Dostępność narzędzi informatycznych oraz dostosowanie ich do specjalnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami w sposób nierozwalny wiąże się z konstytucyjnym prawem dostępu do informacji, w szczególności z prawem do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Minimalne wymagania dla systemów informatycznych, w tym sposoby zapewnienia dostępności informacji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami określa rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych¹¹³⁶. Termin dla dostosowania wszystkich publicznych serwisów internetowych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami upłynął w dniu 31 maja 2015 r.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązuje państwa-strony do podejmowania działań umożliwiających osobom z niepełnosprawnościami korzystanie z prawa do informacji na równi z innymi osobami. Z raportu opublikowanego w 2013 r. przez Rzecznika we współpracy z Fundacją Instytut Rozwoju Regionalnego wynikało, że żaden z badanych portali internetowych nie był wówczas w pełni dostępny dla osób z niepełnosprawnościami oraz innych osób narażonych na wykluczenie cyfrowe. Dostępność publicznych serwisów internetowych była także przedmiotem badania ankietowego jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014-2015. Wyniki badań wskazywały, że znaczna część jednostek

¹¹³⁵ VIII.420.4.2014 (nowy numer XI.815.1.2016) z dnia 2 grudnia 2015 r.

¹¹³⁶ Rozporządzenie z dnia 12 kwietnia 2012 r. (Dz.U. poz. 526, z późn. zm.).

samorządu terytorialnego nie zdaje sobie sprawy z obowiązku dostosowania stron internetowych do wymagań stawianych im w przepisach prawa. Rzecznik poprosił o wyjaśnienie, jakie działania podjęto w celu dotrzymania terminu zapewnienia pełnej dostępności publicznych stron internetowych, a także, jak resort cyfryzacji zamierza zapewnić dostępność stron internetowych jednostek samorządu terytorialnego.

Minister Cyfryzacji poinformowała¹¹³⁷ o działaniach resortu wspomagających podmioty publiczne w realizacji obowiązku zapewnienia pełnej dostępności publicznych serwisów internetowych. Przykładem takich działań jest przeprowadzony w 2015 r. konkurs na dofinansowanie budowy lub dostosowania stron internetowych podmiotów publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Ponadto Ministerstwo Cyfryzacji aktywnie uczestniczy w pracach legislacyjnych nad przyjęciem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępności stron internetowych podmiotów publicznych. Wprowadzenie tego aktu prawnego wzmocni obowiązujące przepisy krajowe. Pozwoli także silniej oddziaływać na podmioty publiczne w zakresie wykonywania regulacji prawnych. Na stronie głównej Ministerstwa Cyfryzacji znajduje się baza wiedzy o dostępności, zawierająca szereg istotnych informacji dla pracowników podmiotów realizujących zadania publiczne, niezbędnych w procesie zamówienia nowej strony internetowej lub usługi dostosowania już istniejącej strony.

b) Problemy osób głuchych i głuchoniewidomych w relacjach z organami administracji publicznej

Z badań przeprowadzonych przez Rzecznika wynika, że z obowiązków nałożonych ustawą o języku migowym¹¹³⁸ nie wywiązuje się ponad jedna czwarta urzędów w przypadku osób głuchych i ponad trzy czwarte urzędów w przypadku osób głuchoniewidomych. W ocenie Rzecznika dla urzeczywistnienia prawa osób głuchych i głuchoniewidomych do porozumiewania się w sprawach urzędowych swobodnie wybraną metodą komunikacji niezbędne są zmiany zarówno przepisów, jak i praktyki stosowania ustawy. Usługi tłumaczeniowe dla osób głuchych

¹¹³⁷ Pismo z dnia 29 grudnia 2015 r.

¹¹³⁸ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 209, poz. 1243, z późn. zm.).

i głuchoniewidomych powinny być dostępne we wszystkich instytucjach finansowanych lub współfinansowanych ze środków publicznych. W szczególności dotyczy to podmiotów leczniczych. Wyniki badań wskazują bowiem na przypadki, gdy osoby głuche lub głuchoniewidome nie korzystały z prawa do opieki zdrowotnej z powodu bariery komunikacyjnej.

W ocenie Rzecznika nie powinno wymagać się od tych osób orzeczenia o niepełnosprawności, które obecnie jest warunkiem dostępu do bezpłatnych usług tłumaczeniowych. Należy także uregulować kwestię refundacji kosztów tłumacza wynajętego przez osobę głuchą lub głuchoniewidomą ze środków podmiotu zobowiązanego, przeznaczonych na ten cel. Regulacja ta powinna być niezależna od możliwości finansowania usług tłumacza języka migowego lub tłumacza przewodnika ze środków powiatu. Konieczne jest także zwiększenie nadzoru nad realizacją przepisów ustawy o języku migowym. Te uwagi Rzecznik przekazał¹¹³⁹ Pełnomocnikowi Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.

7. Poszanowanie domu i rodziny (art. 23 KPN)

Prawo do zawarcia małżeństwa przez osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi

Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego¹¹⁴⁰ o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP dwóch przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹¹⁴¹ dotyczących okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa, a także okoliczności uzasadniających unieważnienie małżeństwa. Pierwszy z zakwestionowanych przepisów co do zasady pozbawia osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi, posiadające pełną bądź ograniczoną zdolność do czynności prawnych (nie ubezwłasnowolnione całkowicie), prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Osoby te jedynie wyjątkowo za zezwoleniem sądu mogą uzyskać takie prawo.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik podkreślił, że zaskarżony przepis Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego jest niezgodny z postanowieniami Konstytucji RP mówiącymi o poszanowaniu i ochronie godności ludzkiej. Pozostawanie w obrocie prawnym omawianego przepisu

¹¹³⁹ XI.501.1.2015 z dnia 4 grudnia 2015 r.

¹¹⁴⁰ IV.501.7.2015 z dnia 12 maja 2015 r.

¹¹⁴¹ Ustawa z dnia z dnia 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2082, z późn. zm.).

poniżej osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi i rodzi po ich stronie usprawiedliwione poczucie krzywdy. Kwestionowany przepis jest niezgodny także z postanowieniami Konstytucji RP o prawie każdej osoby do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym, ponieważ na podstawie niejasnych, niejednoznacznych i nieprzystających do stanu aktualnej wiedzy medycznej kryteriów ingeruje w prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Ponadto zakwestionowany przepis w sposób nieproporcjonalny ogranicza prawo do ochrony życia rodzinnego i prawo do decydowania o życiu osobistym.

Zgodnie z treścią drugiego z zaskarżonych przepisów unieważnienia małżeństwa z powodu choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego jednego z małżonków może żądać każdy z małżonków. W toku postępowania o unieważnienie małżeństwa sąd zobowiązany jest, podobnie jak w sprawie o zezwolenie na zawarcie małżeństwa, badać czy choroba psychiczna albo niedorozwój umysłowy zagraża małżeństwu lub zdrowiu przyszłego potomstwa. Zarzuty niekonstytucyjności sformułowane we wniosku Rzecznika są analogiczne jak dla wcześniej omawianego przepisu.

8. Edukacja (art. 24 KPON)

a) Błędy w kalkulacji kwoty subwencji oświatowej

Do Rzecznika napływają skargi przedstawicieli gmin, które w związku z kontrolami przeprowadzonymi przez urzędy kontroli skarbowej i decyzjami Ministra Finansów o konieczności zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranych kwot części oświatowej subwencji ogólnej, borykają się z problemami niedofinansowania oświaty. W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej¹¹⁴² Rzecznik podkreślił, że nie sprzeciwia się egzekwowaniu przez Ministerstwo Finansów nieprawidłowo naliczonych i nienależnie pobranych kwot, gdyż wydatkowanie środków publicznych powinno być zawsze dokonywane w sposób przejrzysty i rzetelny. Rosnąca skala problemu może jednak mieć niebagatelny wpływ na sytuację dzieci z niepełnosprawnościami.

¹¹⁴² VIII.7036.1.2015 z dnia 20 lutego 2015 r.

W opinii Rzecznika część stwierdzonych nieprawidłowości może wynikać ze znacznego skomplikowania przepisów regulujących naliczanie subwencji oraz z braku jednolitego systemu orzekania. Organy prowadzące szkoły są w pierwszej kolejności odpowiedzialne za stworzenie warunków do realizacji przez dzieci z niepełnosprawnościami prawa do nauki na zasadzie równości z innymi osobami. Niedofinansowanie samorządów wynikające z wykonania decyzji o obowiązku zwrotu pogorszy sytuację uczniów z niepełnosprawnościami, którym z powodu braku środków specjalistyczne wsparcie może zostać udzielone w mniejszym wymiarze niż jest konieczne. Dodatkowo Rzecznik poprosił o poinformowanie, czy w resorcie edukacji toczą się lub planowane są działania mające zapobiec występowaniu sytuacji, w których na dużą skalę popełniane są błędy w kalkulacji należnej samorządom kwoty subwencji oświatowej.

Minister Edukacji Narodowej w odpowiedzi wyjaśniła¹¹⁴³, że w świetle ustaleń urzędów kontroli skarbowej najczęstsze przyczyny zwrotu nienależnie pobranych kwot części oświatowej subwencji ogólnej to: brak orzeczenia lub nieaktualne orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, nieprawidłowe zakwalifikowanie ucznia do określonej kategorii niepełnosprawności, w tym niepełnosprawności sprzężonej, a także wykazywanie dzieci nieposiadających opinii o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju jako objętych tymi zajęciami. Mając świadomość wagi jasnych i precyzyjnych regulacji prawnych dla m.in. poprawności danych wykazywanych w Systemie Informacji Oświatowej, MEN podjęło prace nad kluczowymi rozporządzeniami dotyczącymi kształcenia specjalnego. Przygotowano projekt rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych. We wzorach orzeczeń stanowiących załączniki do projektowanego rozporządzenia wskazano do wyboru przez zespół orzekający publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, odpowiednio rodzaje niepełnosprawności, niedostosowanie społeczne lub zagrożenie niedostosowaniem społecznym, z uwagi na które będą wydawane orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Rzecznik monitoruje prace legislacyjne w tym zakresie.

¹¹⁴³ Pismo z dnia 23 marca 2015 r.

b) Stypendium specjalne dla studentów z niepełnosprawnościami

Rzecznik otrzymuje skargi, z których wynika, że obowiązujące przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym¹¹⁴⁴ są nieadekwatne do sytuacji studentów z niepełnosprawnościami. Zgodnie z tą ustawą studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów, nie przysługuje pomoc materialna m.in. w postaci stypendium socjalnego dla osób niepełnosprawnych. Rzecznik już w 2013 r. zwrócił się do ówczesnej Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o uwzględnienie w nowelizowanej ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym problemu możliwości pobierania na drugim kierunku studiów stypendium specjalnego przez studentów z niepełnosprawnościami. Niestety, postulowana zmiana nie została uwzględniona w nowelizacji ustawy. W ocenie Rzecznika sytuacja osób z niepełno-sprawnościami, których dysfunkcja powstała w trakcie lub po ukończeniu pierwszego kierunku studiów, a które nie pobierały wówczas stypendium socjalnego, wymaga znalezienia rozwiązania zapewniającego tym studentom niezbędne wsparcie. Rzecznik poprosił Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹¹⁴⁵ o przedstawienie stanowiska w sprawie i poinformowanie, czy przedstawiane kwestie były analizowane pod kątem ewentualnych zmian legislacyjnych.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w odpowiedzi wskazał¹¹⁴⁶, że podczas ostatniej nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym rozważane było uregulowanie możliwości ubiegania się o stypendium specjalne na kolejnym kierunku studiów przez osoby niepełnosprawne, w przypadku gdy niepełnosprawność nabyta w czasie trwania studiów lub po ich ukończeniu powodowała konieczność przekwalifikowania zawodowego lub zdobycia nowych kwalifikacji w celu uzyskania zatrudnienia. Propozycja ta nie została ostatecznie wprowadzona. Wątpliwości budziła m.in. możliwość stworzenia obiektywnych kryteriów przyznawania stypendium socjalnego dla osób niepełnosprawnych ze względu na potrzebę przekwalifikowania się. Zagadnienie to będzie przedmiotem dalszych działań Rzecznika.

¹¹⁴⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.).

¹¹⁴⁵ VIII.7033.1.2014 z dnia 20 lutego 2015 r.

¹¹⁴⁶ Pismo z dnia 1 kwietnia 2015 r.

c) Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik w wystąpieniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹¹⁴⁷ przedstawił najważniejsze wnioski z raportu pt. *Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*¹¹⁴⁸. Badania przeprowadzone w 2014 r. na zlecenie Rzecznika będące podstawą raportu wskazują, że studenci z niepełnosprawnościami spotykają się z barierami nie tylko architektonicznymi i komunikacyjnymi, lecz również wynikającymi z mentalności niektórych pracowników uczelni czy innych studentów, które w skrajnych przypadkach uniemożliwiają rozpoczęcie lub kontynuowanie nauki na uczelni wyższej. Najpoważniejszym problemem jest wykluczenie osób z niepełno-sprawnościami z grona potencjalnych studentów niektórych uczelni wyższych, niekiedy w formie konkretnych przepisów regulaminów studiów lub komisji weryfikujących sprawność kandydatów lub studentów.

W ocenie Rzecznika ewentualne ograniczenia w dostępie do edukacji akademickiej muszą opierać się na obiektywnych i racjonalnych przesłankach oraz odnosić się do poszczególnych osób, nie zaś do wszystkich osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik zaproponował ponadto zmianę przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, tak aby umożliwić uczelniom wyższym wsparcie osób z niepełnosprawnościami będących słuchaczami studiów podyplomowych oraz umożliwienie pobierania przez studentów z niepełnosprawnościami stypendium specjalnego na drugim kierunku studiów, jeśli nie byli do niego uprawnieni w trakcie realizacji pierwszego kierunku. Natomiast do zmniejszenia stereotypowego pojmowania niepełnosprawności mogą przyczynić się cykliczne szkolenia pracowników uczelni na temat specjalnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik poprosił o przedstawienie stanowiska w poruszonych kwestiach.

W odpowiedzi Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹¹⁴⁹ podziękował za przekazanie raportu i poinformował, że propozycje zgłoszone przez

¹¹⁴⁷ XI.7033.2.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r.

¹¹⁴⁸ *Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia, Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka*, nr 16, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015.

¹¹⁴⁹ Pismo z dnia 21 stycznia 2016 r.

Rzecznika zostaną ponownie przeanalizowane podczas prac nad nowelizacją ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Dodatkowo wskazał, że każdy sygnał dotyczący możliwości nierównego traktowania kandydatów na studia lub studentów i doktorantów jest w Ministerstwie szybko i wnikliwie wyjaśniany, a niepokojące sygnały o nieprawidłowościach w postępowaniu uczelni w stosunku do osób z niepełnosprawnościami zdarzają się coraz rzadziej.

d) Dostępność kierunku fizjoterapia dla kandydatów na studia i studentów z niepełnosprawnościami

Do Rzecznika wpłynął wniosek w przedmiocie dyskryminacji osoby z niepełnosprawnością w procesie rekrutacji na uczelnię wyższą. Skarżąca posiada umiarkowany stopień niepełnosprawności. Na mocy decyzji Rektora została przyjęta na I rok studiów na kierunku fizjoterapia. Następnie otrzymała decyzję o skreśleniu z listy studentów, bowiem regulamin studiów dopuszczał wyłącznie kandydatury osób z lekkim stopniem niepełnosprawności.

W przekonaniu Rzecznika decyzja Rektora narusza konstytucyjną zasadę równego dostępu do nauki z uwagi na dyskryminujące traktowanie kandydatów legitymujących się umiarkowanym bądź znacznym stopniem niepełnosprawności. Swoboda w określaniu zasad rekrutacji na poszczególnych kierunkach nie może stanowić przesłanki usprawiedliwiającej stosowanie praktyk dyskryminacyjnych czy faworyzujących w stosunku do wybranej grupy kandydatów na studia wyższe. W związku z powyższym Rzecznik wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. na decyzję Rektora o skreśleniu skarżącej z listy studentów¹¹⁵⁰.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. uwzględnił skargę Rzecznika uznając, że podstawa prawna decyzji Rektora była błędna, a sama decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Sąd uznał, że art. 190 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym¹¹⁵¹ nie mógł być podstawą skreślenia studentki z listy studentów, gdyż wśród przesłanek wymienionych w tym przepisie nie znajdują się okoliczności wskazane przez Rektora w decyzji, tj.

¹¹⁵⁰ BPW.7036.2.2014 z dnia 11 maja 2015 r.

¹¹⁵¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.).

„niezgodność z warunkami rekrutacyjnymi” oraz konieczność „usunięcia wadliwości decyzji o przyjęciu w poczet studentów”. Wyrok nie jest prawomocny.

9. Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna (art. 28 KPON)

a) Sytuacja prawna opiekunów osób z niepełnosprawnościami

Opiekunowie osób niepełnosprawnych, a także niepełnosprawni w licznych wnioskach do Rzecznika wyrażają zaniepokojenie brakiem działań legislacyjnych zmierzających do wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego¹¹⁵² w sprawach dotyczących prawa opiekunów osób niepełnosprawnych do świadczenia pielęgnacyjnego. Także w ocenie Rzecznika wykonanie tych orzeczeń powinno stanowić jeden z priorytetów w działalności rządu. Kolejnym problemem, na który wskazuje Rzecznik, są ograniczenia w dostępie do świadczenia przedemerytalnego opiekunów osób niepełnosprawnych uprawnionych do świadczeń opiekuńczych, którzy tracą wsparcie finansowe państwa wskutek zdarzeń od nich niezależnych, takich jak śmierć podopiecznego. Powrót opiekuna na rynek pracy po kilkudziesięciu latach wykluczenia zawodowego i utracie świadczeń opiekuńczych z przyczyn od niego niezależnych, jest poważnie utrudniony, a często wręcz niemożliwy. W ocenie Rzecznika opiekunowie znajdujący się w opisanej sytuacji powinni mieć możliwość uzyskania prawa do świadczenia przedemerytalnego. W związku z powyższym Rzecznik poprosił Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w poruszonych kwestiach¹¹⁵³.

Odpowiadając na wystąpienie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformował¹¹⁵⁴, że prowadzone są analizy dotyczące zmiany kształtu systemu wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin oraz opiekunów osób niepełnosprawnych. Podnoszona przez Rzecznika kwestia uzyskania świadczeń przedemerytalnych oraz zasiłku dla bezrobotnych przez osoby, które pobierały świadczenia opiekuńcze, a prawo to utraciły wskutek zdarzeń niezależnych od opiekunów osób niepełnosprawnych, jest również

¹¹⁵² Sygn. akt K 38/13 oraz SK 7/11.

¹¹⁵³ III.7064.149.2015 z dnia 7 grudnia 2015 r.

¹¹⁵⁴ Pismo z dnia 13 stycznia 2016 r.

przedmiotem prac analitycznych. W Ministerstwie został powołany Zespół do spraw Rozwiązań Systemowych dla Opiekunów Osób Niepełnosprawnych, którego zadaniem będzie przygotowanie odpowiednich zmian legislacyjnych dotyczących w szczególności realizacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 oraz z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11. Wskazanie zakresu planowanych zmian i rozwiązań systemowych oraz określenie terminu ich wejścia w życie będzie możliwe po zakończeniu powyższych prac.

Sprawa będzie nadal monitorowana przez Rzecznika.

b) Dostępność świadczeń pielęgnacyjnych dla osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem

Do Rzecznika zwracają się opiekunowie dzieci niepełnosprawnych, mający ustalone prawo do świadczeń emerytalno-rentowych. Osobom tym nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne. Dotyczy to w szczególności rodziców dzieci niepełnosprawnych, którzy nabyli prawo do wcześniejszej emerytury. Świadczenie emerytalne tej grupy opiekunów jest zdecydowanie niższe od świadczenia pielęgnacyjnego. Rzecznik postuluje zmianę przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych w sposób umożliwiający wybór korzystniejszego świadczenia, w przypadku zbiegu uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego i świadczeń emerytalno-rentowych. Przy określaniu warunków nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przesłanka ujemna powinna dotyczyć pobierania wcześniejszej emerytury, a nie ustalenia prawa do emerytury. Rzecznik poprosił Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie¹¹⁵⁵.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformowała¹¹⁵⁶, że przygotowane przez poprzedni rząd rozwiązania legislacyjne dotyczące m.in. dostępu do świadczeń opiekuńczych opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy mają ustalone prawo do świadczeń emerytalno-rentowych, z uwagi na upływ VII kadencji Sejmu RP nie zostały wprowadzone. Obecnie w Ministerstwie prowadzone są analizy dotyczące możliwych do wprowadzenia

¹¹⁵⁵ III.7064.195.2015 z 18 grudnia 2015 r.

¹¹⁵⁶ Pismo z dnia 1 lutego 2016 r.

przez parlament nowej kadencji zmian kształtu systemu wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin oraz opiekunów osób niepełnosprawnych.

Sprawa będzie nadal monitorowana przez Rzecznika.

c) Dostępność mieszkań komunalnych dla osób z niepełnosprawnościami

W skargach wpływających do Rzecznika osoby z niepełnosprawnościami wskazują, że proponowane im przez gminy mieszkania komunalne nie tylko nie są przystosowane do ich potrzeb, ale w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwiają codzienne funkcjonowanie. Proponowane lokatorom mieszkania znajdują się w budynkach bez windy, łazienki często zlokalizowane są na korytarzu lub nie są dostosowane do korzystania przez osoby poruszające się na wózku inwalidzkim. W ocenie Rzecznika przyczyną problemu jest brak przepisów zobowiązujących gminy do uwzględnienia niepełnosprawności wnioskodawcy w podejmowanych uchwałach dotyczących zasad wynajmowania lokali komunalnych. Obecna sytuacja narusza postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i wymaga zmian ustawodawczych. Rzecznik poprosił Ministra Infrastruktury i Budownictwa¹¹⁵⁷ o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w razie podzielenia argumentów zawartych w wystąpieniu, także o zainicjowanie stosownych prac legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister Infrastruktury i Budownictwa zapewnił¹¹⁵⁸, że w ramach prowadzonych w resorcie prac nad koncepcją zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹¹⁵⁹ zostanie przeanalizowana propozycja wprowadzenia przepisu zobowiązującego gminy do uregulowania w uchwałach w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy kwestii wskazywania lokali dla osób niepełnosprawnych i wymogów, jakie lokale takie muszą spełniać. Rzecznik będzie monitorował prace legislacyjne w tym zakresie.

¹¹⁵⁷ IV.7217.58.2015 z dnia 14 grudnia 2015 r.

¹¹⁵⁸ Pismo z dnia 29 grudnia 2015 r.

¹¹⁵⁹ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 150, z późn. zm.).

10. Udział w życiu politycznym i publicznym (art. 29 KPON)

a) Dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych

Rzecznik od wielu lat podkreśla wagę właściwego dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Kontynuując wcześniejsze działania pracownicy Biura Rzecznika, bezpośrednio przed wyborami Prezydenta RP, przeprowadzili wizytacje 144 lokali wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Ocenie podlegały przede wszystkim warunki techniczne lokali określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych¹¹⁶⁰.

W wyniku przeprowadzonej kontroli pracownicy Biura Rzecznika stwierdzili uchybienia w 127 lokalach, co stanowiło 88 % wszystkich wizytowanych lokali wyborczych. Lokale obwodowych komisji wyborczych, wbrew posiadanemu statusowi, nadal są niedostosowane do potrzeb wyborców z niepełno-sprawnościami, co znacząco ogranicza skuteczność tej ważnej gwarancji zasady powszechności wyborów. Ponadto nawet najlepiej dostosowane lokale w praktyce są trudno dostępne dla osób z niepełnosprawnościami z uwagi na bariery architektoniczne w bezpośredniej okolicy lokali wyborczych. W związku z powyższym Rzecznik poprosił Przewodniczącą Państwowej Komisji Wyborczej o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do zapewnienia ochrony praw wyborczych wyborców niepełnosprawnych¹¹⁶¹.

W odpowiedzi Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej¹¹⁶² zwrócił się z prośbą o przekazanie wójtom, burmistrzom i prezydentom miast wystąpienia oraz Raportu Rzecznika z wizytacji lokali wyborczych pod kątem ich dostosowania do potrzeb wyborców niepełnosprawnych przed wyborami Prezydenta RP i wskazanie organom wykonawczym gmin na bezwzględny obowiązek przestrzegania wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

¹¹⁶⁰ Rozporządzenie z dnia 29 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 158, poz. 938).

¹¹⁶¹ VII.602.6.2014 z dnia 5 października 2015 r.

¹¹⁶² Pismo z 12 października 2015 r.

Pracownicy Biura Rzecznika również przed wyborami do Sejmu RP i Senatu RP przeprowadzili inspekcje wybranych lokali obwodowych komisji wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. W przeważającej większości kontrolowanych lokali stwierdzono uchybienia, takie jak: brak oznakowania krawędzi stopni schodów oraz szklanych przegród w lokalu, niedostosowanie miejsc zapewniających tajność głosowania, czy też zbyt wysokie progi drzwi wejściowych. Ponadto wiele barier dla osób niepełnosprawnych istniało w bezpośredniej okolicy lokali wyborczych, m.in. wąskie furtyki, uszkodzone podjazdy. Rzecznik zwrócił się ponownie z prośbą o rozważenie podjęcia w przyszłości działań mających na celu zapewnienie ochrony praw wyborczych wyborców niepełnosprawnych¹¹⁶³.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej poinformował¹¹⁶⁴, że PKW w związku z wystąpieniem Rzecznika, po raz kolejny zwróciła się do komisarzy wyborczych z prośbą o podjęcie działań mających zapewnić należyte przygotowanie przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. PKW zaleciła przeprowadzenie spotkań z wójtami i poinformowanie o konieczności przestrzegania przepisów prawa nakazujących dostosowanie lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. W przypadku gmin, w których od lat stwierdzane są naruszenia prawa w omawianym zakresie, należy rozważyć zawiadomienie organów nadzoru. PKW zobowiązała komisarzy wyborczych do przekazania Komisji informacji o podjętych działaniach, w terminie do 30 czerwca 2016 r.

b) Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych

W wystąpieniu do Prezydenta RP Rzecznik zwrócił uwagę na wymagający podjęcia pilnych działań legislacyjnych problem praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych¹¹⁶⁵. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP, osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu

¹¹⁶³ VII.602.6.2014 z dnia 10 grudnia 2015 r.

¹¹⁶⁴ Pismo z dnia 17 grudnia 2015 r.

¹¹⁶⁵ VII.602.14.2014 z dnia 7 października 2015 r.

są pozbawione prawa wybierania oraz prawa udziału w referendum. W praktyce, po uprawomocnieniu się orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu, zarówno całkowitym, jak i częściowym, sąd przekazuje zawiadomienie do organu prowadzącego rejestr wyborców o skreślenie z niego osoby ubezwłasnowolnionej. Jest to czynność techniczna, na którą nie przysługuje środek odwoławczy. Polskie prawo wyborcze wprowadza więc domniemanie, że osoba ubezwłasnowolniona nie ma minimalnego nawet stopnia rozeznania i świadomości znaczenia aktu wyborczego.

Na problematykę udziału osób ubezwłasnowolnionych w wyborach w Polsce zwróciło uwagę Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. W raporcie podkreślono, że „w obecnych ramach prawnych zarówno osoby częściowo, jak i całkowicie ubezwłasnowolnione, są pozbawiane praw wyborczych, co jest sprzeczne z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak również międzynarodową dobrą praktyką”. Podobne rekomendacje wypływają z raportu Agencji Praw Podstawowych UE, w którym wyraźnie podkreślono konieczność wprowadzenia istotnych zmian w ustawodawstwie państw członkowskich UE, w tym Polski, mających na celu dostosowanie ich do wymogów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

W związku z tym, że dotychczasowy przebieg prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego nie daje gwarancji skutecznego usunięcia tego stanu, Rzecznik zwrócił się do Prezydenta RP o rozważenie zainicjowania koniecznych zmian legislacyjnych, włącznie z możliwością zmiany odpowiednich postanowień Konstytucji RP.

3. Działalność Komisji Ekspertów

Przy Rzeczniku działają cztery komisje ekspertów, w tym trzy zajmujące się bezpośrednio zasada równego traktowania, tj: Komisja Ekspertów do spraw osób starszych, osób z niepełnosprawnością oraz migrantów. Są to ciała doradcze, złożone z osób posiadających doświadczenie akademickie lub praktyczne, najczęściej wynikające z aktywnej działalności w organizacjach pozarządowych. Do zadań komisji ekspertów należy merytoryczne wsparcie działań podejmowanych przez Rzecznika m.in. poprzez proponowanie priorytetowych kierunków aktywności, przygotowywanie analiz oraz monitorowanie realizacji zasady równego traktowania w szczególności ze względu na wiek, niepełnosprawność, narodowość, pochodzenie etniczne, religię i wyznanie. Działalność komisji ma charakter społeczny.

1. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych

Komisja Ekspertów kontynuowała działania związane z przygotowaniem modelu wsparcia środowiskowego dedykowanego osobom starszym z uwzględnieniem opracowanej w 2014 r. ekspertyzy na temat modeli wsparcia osób starszych w środowisku lokalnym w różnych krajach europejskich. W 2015 r. skoncentrowano się na przygotowaniu koncepcji badania empirycznego, przeprowadzonego w województwie dolnośląskim w sierpniu i wrześniu 2015 r., którego celem było sprawdzenie poziomu wdrożenia zasad udzielania wsparcia, opartych o prawa człowieka w praktyce, jak również zakresu oferty usług kierowanej do osób starszych. Na podstawie zebranych danych został przygotowany teoretyczny model wsparcia środowiskowego. Jego szczegóły zostały zebrane w jednym opracowaniu, które ukaże się drukiem w 2016 r. Materiał ten zostanie poddany dalszym konsultacjom podczas spotkań regionalnych Rzecznika Praw Obywatelskich, zaplanowanych na 2016 r. Celem konsultacji jest zarówno popularyzacja wsparcia środowiskowego oraz odchodzenia od opieki instytucjonalnej nad niesamodzielnymi osobami starszymi, jak również zebranie komentarzy i uwag do samego modelu w celu zwiększenia jego elastyczności i adekwatności dla różnego typu środowisk lokalnych.

Ponadto dzięki zaangażowaniu członków Komisji Ekspertów w maju 2015 r. miał miejsce finał I edycji *Złotej Księgi Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych*, gromadzącej przykłady interesujących działań jednostek samorządowych oraz organizacji pozarządowych promujących włączenie społeczne osób w podeszłym wieku. Publikacja dostępna jest w wersji elektronicznej na stronie internetowej Rzecznika. W 2016 r. planowana jest kontynuacja projektu oraz przygotowanie II edycji *Złotej Księgi*.

Członkowie Komisji we współpracy z Politechniką Gdańską opracowali także poradnik pt. *Przestrzeń publiczna przyjazna seniorom*, który został wydany w roku 2015.

2. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością

Do priorytetowych działań Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością należało zakończenie prac nad *Sprawozdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich z realizacji przez Polskę postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w latach 2012-2014*. Członkowie Komisji aktywnie włączyli się zarówno w prace nad tym raportem, jak i szeroko zakrojone konsultacje społeczne. Celem sprawozdania przygotowanego przez Rzecznika było przedstawienie postępów i sukcesów a także najważniejszych problemów i barier w realizacji poszczególnych praw ustanowionych w Konwencji z punktu widzenia organu, który nie należy do struktur rządowych i nie odpowiada w sposób bezpośredni za wykonywanie zobowiązań wynikających z tej Konwencji. Ponadto Komisja poddała analizie wyniki badania przeprowadzonego na zlecenie Rzecznika pn. *Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami*. Wnioski z badania ukazały się drukiem, a sam raport z serii *Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka* jest dostępny na stronie internetowej Rzecznika. Przedmiotem prac Komisji było także zagadnienie dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości. Temat ten został poruszony w badaniach Rzecznika przeprowadzonych w roku 2015. Raport z badań ukaże się drukiem w roku 2016.

3. Komisja Ekspertów ds. Migrantów

W trakcie posiedzeń Komisji Ekspertów ds. Migrantów omówiono zagadnienia związane z sytuacją ofiar wojen, obywateli Ukrainy na terytorium RP (w związku z konfliktem na Ukrainie), uchodźców przybywających do Europy z państw Afryki i Bliskiego Wschodu oraz repatriantów. Członkowie Komisji dyskutowali także na temat działań możliwych do podjęcia przez Rzecznika w związku z aktualnym kryzysem uchodźczym.

W trakcie prac Komisji wskazano na konieczność współpracy organizacji pozarządowych i instytucji, których celem jest integracja społeczna migrantów, przeciwdziałanie ich wykluczeniu, czy dyskryminacji. Dyskutowano o takich zjawiskach, jak nadużycia wobec pracowników – migrantów czy krzewienie postaw antagonizujących grupy narodowościowe. Zastanawiano się również, jak walczyć z pojawiającym się w życiu publicznym wizerunkiem Polski, jako kraju niechętnego cudzoziemcom.

Uczestnicy Komisji zwrócili również uwagę na konieczność przeprowadzenia kampanii społecznej, której celem będzie szeroko rozumiana edukacja wielokulturowa i antydyskryminacyjna. Postulowano organizację warsztatów dla dziennikarzy, szkoleń dla polityków i urzędników kontaktujących się z migrantami, upowszechnianie wiedzy na temat uchodźców w szkołach i wśród społeczeństwa. Wnoszono o stworzenie platformy współpracy organizacji pozarządowych, kościołów różnych wyznań oraz urzędów zajmujących się problematyką uchodźczą, na rzecz zmiany nastawienia społeczeństwa do uchodźców i udzielania im pomocy.

4. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania

Rzecznik Praw Obywatelskich jest aktywnym członkiem Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania EQUINET, zrzeszającej 45 krajowych organów do spraw równego traktowania z 33 państw. Organizacja ta służy jako profesjonalna platforma współpracy i wzajemnego wsparcia w kwestiach interpretacji prawnej i praktycznej realizacji dyrektyw Unii Europejskiej mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji. Od 2013 r. przedstawicielka Rzecznika pełni funkcję członkini 9-osobowego zarządu tej organizacji, a w 2015 r. – w drodze wyborów, jej mandat został przedłużony do roku 2017.

Współpraca z Siecią EQUINET pozwala Rzecznikowi na stałe doskonalenie wiedzy i umiejętności pracowników odpowiedzialnych za realizację działań dotyczących zasady równego traktowania i niedyskryminacji. W roku 2015 przedstawiciele Rzecznika wzięli udział w szeregu szkoleń, seminariów i konferencji w tym m.in.: *Conference Taking Action for Gender Equality*¹¹⁶⁶, *Charting the Charter - Equality bodies and fundamental rights in the EU*¹¹⁶⁷, *Work-Life Balance and Pregnancy and Parenthood related Discrimination*¹¹⁶⁸, *A question of faith. Religion and belief in the work of equality bodies*¹¹⁶⁹, *Equality Bodies and the new Freedom of Movement Directive – Challenge or Opportunity?*¹¹⁷⁰. Pracownicy Biura Rzecznika biorą także czynny udział w pracach trzech grup roboczych EQUINETU zajmujących się analizą praktycznego zastosowania przepisów antydyskryminacyjnych w państwach członkowskich (*Working Group on Equality Law*), równym traktowaniem mężczyzn i kobiet (*Working Group on Gender Equality*) oraz strategią komunikacyjną w obszarze równego traktowania (*Working Group on Communication Strategies & Practices*).

Wyzwaniom związanym z realizacją zasady równego traktowania poświęcone było także 10-te seminarium Europejskiej Sieci Ombudsmanów

¹¹⁶⁶ 23 marca 2015 r.

¹¹⁶⁷ 16-17 czerwca 2015 r.

¹¹⁶⁸ 1-2 lipca 2015 r.

¹¹⁶⁹ 9-10 listopada 2015 r.

¹¹⁷⁰ 9 grudnia 2015 r.

pn. *Ombudsmen against discrimination*¹¹⁷¹, współorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie. Dyskusja dotyczyła w szczególności najważniejszych problemów współczesnej Europy w takich obszarach jak ochrona praw osób starszych, osób z niepełnosprawnościami oraz migrantów.

Rzecznik aktywnie współpracuje ponadto z innymi organizacjami i instytucjami zajmującymi się problematyką równego traktowania w szczególności w obszarze przeciwdziałania i zwalczania przestępstw motywowanych nienawiścią. W tym obszarze w roku 2015 przedstawiciele Rzecznika uczestniczyli m.in. w seminarium zorganizowanym przez Europejską Komisję Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy (ECRI) pt. *Addressing underreporting of discrimination and hate crime*¹¹⁷², a także w seminarium Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) pt. *Reinforced Human Dimension Committee on the Issue of Hate Crimes*¹¹⁷³.

Delegacja reprezentująca Biuro Rzecznika wzięła również udział w międzynarodowej konferencji pn. *Asia-Europe Meeting Conference on Global Ageing and Human Rights of Older Persons*¹¹⁷⁴, podczas której Rzecznik wyraził poparcie dla opracowania nowej konwencji ONZ odnoszącej się do ochrony praw osób starszych.

We współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych Rzecznik zorganizował także seminarium dla przedstawicieli organów ochrony praw człowieka w państwach Bałkanów Zachodnich poświęcone problematyce równego traktowania osób z niepełnosprawnościami oraz zadań niezależnego organu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹¹⁷⁵.

¹¹⁷¹ 27-28 kwietnia 2015 r.

¹¹⁷² 27-29 maja 2015 r.

¹¹⁷³ 17 listopada 2015 r.

¹¹⁷⁴ 27-29 października 2015 r.

¹¹⁷⁵ 14-15 września 2015 r.

5. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania

A. Wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych w obszarze równego traktowania

Na podstawie przepisów ustawy o Rzeczniku elementem informacji rocznej Rzecznika jest informacja o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej. Z tych powodów poniżej przedstawione zostały wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych dotyczące tej materii, również te, które w sposób bezpośredni nie dotyczą Polski. Należy bowiem mieć na uwadze, 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

Postępowanie w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2015 r. (sygn. akt III KK 33/14)

Brak jest podstaw do odmiennego traktowania osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w zależności od tego, czy złożenie wniosku nastąpiło niezwłocznie po przekroczeniu granicy, czy już po umieszczeniu w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców.

Jeśli cudzoziemiec złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy dopiero po umieszczeniu w ośrodku, podstawą jego zwolnienia może być przepis art. 88 ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁷⁶ w przypadku wystąpienia domniemania, że stan psychofizyczny wnioskodawcy wskazuje, iż był poddany przemocy w kraju swojego pochodzenia, jak i przepis art. 103 w zw. z art. 107 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach¹¹⁷⁷, jeśli dalszy pobyt w ośrodku mógłby spowodować niebezpieczeństwo dla jego życia lub zdrowia. Odmienna wykładnia w/w przepisów prowadziłaby do dyskryminacji cudzoziemca i nierównego traktowania, przy posłużeniu się nieobiektywnymi kryteriami.

¹¹⁷⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 680, z późn. zm.).

¹¹⁷⁷ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. poz. 1650, z późn. zm.).

Reakcja państwa wobec sprawców przestępstw na tle narodowościowym, etnicznym bądź rasowym

Wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 9 listopada 2015 r. (sygn. akt VIII Ka 409/15)

Bezspornie brak należytej reakcji państwa wobec sprawców tej kategorii przestępstw, mających swe podłoże na tle narodowościowym, etnicznym bądź rasowym, które w ostatnim okresie zwłaszcza w naszym regionie niestety znacznie się nasiliły, może zostać opacznie odebrany jako wyraz bezsilności ze strony organów państwa, bądź stać się przyczynkiem do dalszej eskalacji tego typu postaw (...). Z tych też przyczyn jedynie natychmiastowa i skuteczna reakcja państwa na przejawy jakiegokolwiek nietolerancji, czy zachowań poddających w wątpliwość prawo do nieskrępowanego funkcjonowania w jego ramach mniejszości narodowych, bądź zachowań artykułujących hasła owo prawo kwestionujące, może spowodować jeśli nie całkowite ich wyeliminowanie, to przynajmniej zasadnicze ograniczenie.

Środki wychowawcze w sprawach o nawoływanie do nienawiści na tle rasowym

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2015 r. (sygn. akt II K 279/12)

W celu wzmocnienia wychowawczego oddziaływania kary na oskarżonych nałożono obowiązek zapoznania się z filmem pod tytułem „Cud purymowy” (...), zważywszy na jego tematykę uzmysłowi oskarżonym, że historia narodów żydowskiego i polskiego wzajemnie się przeplata od wielu lat. Wszelkie zachowania świadczące o nienawiści nie mają żadnego uzasadnienia, z czego osoby prezentujące postawy antysemityczne powinny zdawać sobie sprawę.

W związku z wydaniem wyroku przez Sąd Okręgowy o ograniczeniu wolności wobec oskarżonych, którzy w miejscu publicznym, podczas meczu piłkarskiego nawoływali do nienawiści rasowej, Sąd zastosował dodatkowy środek wzmacniający wychowawcze oddziaływanie kary. Decyzja o obowiązku zapoznania się z filmem miała na względzie funkcję resocjalizacyjną wobec oskarżonych. Biorąc pod uwagę małość części

oskarżonych, zastosowano „wyłom” od zasady określoności kar i środków karnych, uzasadniony potrzebą dużej elastyczności w kwestii kształtowania okresu próby, jako okresu oddziaływania na skazanego w celu zapobieżenia popełnieniu przez niego ponownie przestępstwa. Kodeks karny nie zamyka katalogu środków, jakie mogą być stosowane wobec skazanego w okresie próby. W ocenie Sądu, w zakresie prewencji indywidualnej orzeczona kara winna skłonić każdego z oskarżonych do ponownej analizy zachowania i zapobiec ich powrotowi do przestępstwa oraz wzmocnić w oskarżonych poczucie odpowiedzialności za penalizowane przepisami zachowanie.

Ochrona uczuć religijnych

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2015 r. (sygn. akt SK 54/13)

Z natury rzeczy obraza uczuć religijnych dotyczy tylko osób, które wyznają określoną religię. Trudno bowiem mówić o uczuciach religijnych osób niewierzących, których obrazę może wywołać znieważenie przedmiotu czy też miejsca kultu.

TK stwierdził, że kwestionowany art. 196 Kodeksu karnego chroni wolność religii, a nie chroni wolności światopoglądu niereligijnego, ponieważ przedmiotem ochrony są wyłącznie uczucia religijne. Zatem penalizacja obrazy uczuć religijnych, o której mowa w art. 196 k.k., stanowi ograniczenie konstytucyjnej wolności wyrażania swoich poglądów (art. 54 ust. 1). Przepis nie narusza jednak istoty tej wolności, ponieważ publiczne wyrażanie negatywnych, czy też krytycznych poglądów dotyczących przedmiotu czci religijnej nie jest penalizowane, o ile nie przybierze formy, ani nie będzie zawierało treści obiektywnie znieważających. Równocześnie, nie jest możliwa ocena konstytucyjności kwestionowanego przepisu z perspektywy zarzucanego naruszenia wolności sumienia w aspekcie wolności światopoglądu bezwyznaniowego, ze względu na przedmiot ochrony z art. 196 k.k., jakim są wyłącznie uczucia religijne osób wierzących. TK zwrócił uwagę, że wolność sumienia osób niewierzących chroniona jest przez art. 194, 256 oraz 257 k.k., które kolejno penalizują: ograniczenie człowieka w przysługujących mu prawach ze względu na bezwyznaniowość, nawoływanie

do nienawiści ze względu na bezwyznaniowość, publiczne znieważenie grupy ludności albo pojedynczej osoby z powodu jej bezwyznaniowości.

Prawo do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z sumieniem

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2015 r. (sygn. akt K 12/14)

Nalożenie na lekarza obowiązku wskazania realnej możliwości uzyskania świadczenia niezgodnego z jego sumieniem stanowi ograniczenie wolności sumienia. Konstytucyjna gwarancja wolności sumienia chroni bowiem jednostkę nie tylko przed przymusem podjęcia bezpośredniego zamachu na chronione dobro, lecz także przed takim postępowaniem niezgodnym z sumieniem jednostki, które pośrednio prowadzi do nieakceptowalnego etycznie skutku, w szczególności przed przymusem współdziałania w osiągnięciu celu niegodziwego.

TK orzekł, że obowiązek wykonania świadczeń w przypadkach niecierpiących zwłoki, a będących niezgodnych z sumieniem lekarza oraz ciężar wskazania możliwości wykonania świadczenia¹¹⁷⁸ narusza konstytucyjną wolność sumienia (art. 53 ust. 1) i jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji (art. 2). W ocenie TK przyjęte w ustawie rozwiązanie nie jest właściwym narzędziem do osiągnięcia zakładanego przez ustawodawcę celu, a w każdym razie nie jest to narzędzie optymalne. Zdecydowanie bardziej skuteczne na drodze do zapewnienia pacjentom równego i szybkiego dostępu do świadczeń zdrowotnych byłoby nałożenie obowiązku informacyjnego na „publicznoprawne podmioty instytucjonalne” wykonujące działalność leczniczą na zlecenie państwa.

Ocena efektywności pracownika a nieobecność związana z macierzyństwem

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2015 r. (sygn. akt III PK 115/14)

Nierealistyczne ustalenie przez pracodawcę zakresu obowiązków na danym stanowisku wypacza ocenę pracy zatrudnionej osoby. Taki sposób

¹¹⁷⁸ Por. art. 39 w zw. z art. 30 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2015 r. poz. 464).

żonglowania przez pracodawcę danymi dotyczącymi efektywności pracy doprowadził do tego, że powódka została w rzeczywistości ukarana za długotrwałą nieobecność w zakładzie, i to nieobecność związaną z macierzyństwem.

SN zwrócił uwagę, że wypowiedzenie umowy o pracę bez uzasadnionej przyczyny, przy zastosowaniu nieobiektywnych i dyskryminacyjnych kryteriów doboru do zwolnienia, dokonanego wobec wieloletniej pracownicy, objętej szczególną ochroną stosunku pracy z tytułu macierzyństwa, jest nie tylko niezgodne z prawem, ale też szkodzi wizerunkowi pracodawcy.

Ustalenie zakresu pojęcia „osoba pozostająca we wspólnym pożyciu”

Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 4 marca 2015 r. (sygn. akt IV KO 98/14)

(...) we wspólnym pożyciu pozostają, poza oczywistym domniemaniem wynikającym z instytucji małżeństwa, osoby niezwiązane węzłem małżeństwa, o ile połączone są więzią uczuciową, fizyczną i gospodarczą, jak też osoby, pomiędzy którymi z racji wspólnego długotrwałego życia i przyjęcia określonego modelu tego życia, doszło do zawiązania relacji tożsamyh z najbliższymi relacjami rodzinnymi, o których mowa w art. 115 § 11 k.k.

SN zauważył, że termin „wspólne pożycie”, zawarty w Kodeksie karnym, Kodeksie postępowania karnego¹¹⁷⁹, Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym¹¹⁸⁰ oraz w innych aktach prawnych, nie jest interpretowany jednolicie, choć przeważa jego rozumienie uznające wspólne pożycie jedynie jako relację pomiędzy dwiema osobami, które pozostają w stosunkach, jakie charakteryzują stosunki pomiędzy małżonkami, nawet jeśli nie pozostają w związku małżeńskim. Ponadto, trudności i niejednolitości interpretacyjne przemawiają za indywidualnym traktowaniem konkretnego przypadku, ale też za przyjęciem rozwiązania pośredniego, tj. takiego, które pojęcie wspólnego pożycia nie ogranicza do normalnie funkcjonującego małżeństwa i konkubinatu, jak też zbliżonego do niego pożycia osób tej samej płci, ale też nie przyjmuje, że wspólne pożycie ma miejsce zawsze wtedy, gdy wspólnemu zamieszkiwaniu towarzyszy silna, pozytywna więź emocjonalna.

¹¹⁷⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

¹¹⁸⁰ Ustawa z dnia z dnia 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2082, z późn. zm.).

Użycia słów „pedał” i „parówa” narusza dobra osobiste

Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 22 czerwca 2015 r. (sygn. akt I C K 1634/14)

Pozwany nazywał powoda „pedałem” i „parówką”. (...) Sąd nie ma wątpliwości, że określenia, których używał pozwany mówiąc o powodzie miały charakter uwłaczający dobremu imieniu i czci powoda. Pozwany przedstawiał bowiem powoda – w wulgarnych słowach – jako osobę o właściwościach, które niestety nie są powszechnie aprobowane w polskim społeczeństwie i zwłaszcza w małych społecznościach lokalnych, takich jak ta, w której żyje powód narażają osobę, której dotyczą na wykluczenie ze zbiorowości. Pozwany, formułując wyżej przytoczone wypowiedzi dopuścił się zatem naruszenia dóbr osobistych powoda.

Do podobnych wniosków doszedł Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej w orzeczeniu z dnia 5 czerwca 2015 r. (sygn. akt XII K 458/14), który użycie słów „pedał” i „zбочeniec” uznał za znieważające.

Dyskryminacja przez asocjację i dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia zasady równego traktowania

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 18 listopada 2015 r. (sygn. akt V Ca 3611/14)

Odszkodowanie z art. 13 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania nie rozróżnia naprawienia szkody majątkowej i niemajątkowej.

Sąd II instancji potwierdził, że w sprawie doszło do dyskryminacji ze względu na orientację seksualną przez asocjację, polegającą na przyłączeniu danej osoby – z uwagi na subiektywne zapatrywania – do grupy osób dyskryminowanych. Sąd Okręgowy nie podzielił oceny Sądu I instancji, zgodnie z którą art. 13 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania przewiduje możliwość dochodzenia zarówno zadośćuczynienia, jak i odszkodowania. W ocenie Sądu gdyby ustawodawca chciał w istocie rozróżnić w ustawie wdrożeniowej odpowiedzialność za szkodę majątkową i krzywdę to zostałyby to rozróżnione już w samej treści przepisu. Sąd zauważył ponadto, że zachowanie polegające na rozwiązaniu umowy zlecenia w oparciu o

przekonanie na temat orientacji seksualnej zleceniobiorcy niewątpliwie zakwalifikować należy jako bezprawne i naruszające dobra osobiste.

Wydanie zaświadczenia o możliwości zawarcia małżeństwa zgodnie z prawem polskim w innym państwie

Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 9 października 2015 r. (sygn. akt VI Ca 435/15)

Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego zobowiązany jest w każdym przypadku badać konkretne okoliczności sprawy, tj. czy dana osoba może zawrzeć związek małżeński z inną określoną osobą zgodnie z prawem polskim, a zaświadczenie to nie ma jedynie na celu stwierdzenia, czy dana osoba jest w ogólnie zdolna do zawarcia małżeństwa.

Wnioskodawca zwrócił się do Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego o wydanie zaświadczenia o możliwości zawarcia związku małżeńskiego w celu zawarcia małżeństwa jednopłciowego w innym państwie. Kierownik USC odmówił uzasadniając, że małżeństwo takie nie może zostać zawarte zgodnie z prawem polskim. Wnioskodawca zwrócił się do Sądu Rejonowego, który stwierdził, że odmowa wydania zaświadczenia była uzasadniona.

Rozpatrując apelację Sąd Okręgowy uznał, że wydanie zaświadczenia jest niemożliwe z uwagi na 18 Konstytucji RP¹¹⁸¹. Sąd uznał ponadto, że wydanie takiego postanowienia naruszałoby art. 7 ustawy - Prawo prywatne międzynarodowe¹¹⁸². Za nieuzasadniony Sąd uznał także zarzut naruszenia przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz prawa Unii Europejskiej, m. in. art. 9 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej – wskazując, że nie odnosi się on do warunków i trybu zawierania związków małżeńskich i uznaje za właściwe w tym zakresie regulacje krajowe.

Przesłanka wieku a pełnienie służby przez prokuratora

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2015 r. (sygn. akt III PO 6/15)

¹¹⁸¹ Art. 18 stanowi: Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

¹¹⁸² Art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1792) stanowi: Prawa obcego nie stosuje się, jeżeli jego stosowanie miałyby skutki sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Utrwalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego jest stanowisko, zgodnie z którym wymiana pokoleniowa prokuratorów jest przesłanką, którą Prokurator Generalny może brać pod uwagę przy ocenie zasadności wniosku prokuratora o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska. Sąd Najwyższy nie może wkraczać w ustawowe kompetencje Prokuratora Generalnego i dokonywać oceny, czy zainteresowany prokurator ma nadal sprawować swoją funkcję. Sąd Najwyższy bada jedynie, czy decyzja Prokuratora Generalnego nie jest arbitralna lub podjęta przy użyciu niedozwolonych kryteriów.

Powódka wniosła odwołanie od decyzji Prokuratora Generalnego, który nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie przez nią stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia. Argumentowała, że decyzja ta miała charakter arbitralny, krzywdzący i była przejawem dyskryminacji ze względu na wiek. SN uznał, że odpowiednio przeprowadzona „wymiana pokoleniowa” jest dopuszczalną przesłanką, uznaną także w orzecznictwie TSUE¹¹⁸³.

Przesłanki orzeczenia ubezwłasnowolnienia

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 11 września 2015 r. (sygn. akt V ACa 109/15)

Ubezwłasnowolnienie, które z założenia ma stanowić pomoc niesioną przez państwo osobom niepełnosprawnym, w tym niepełnosprawnym intelektualnie, wiąże się z głęboką ingerencją w ich prawa zagwarantowane zarówno Konstytucją, jak i wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi (...). Z tego względu ubezwłasnowolnienie winno stanowić ultima ratio, a zatem środek prawny stosowany wyłącznie wtedy, gdy zabezpieczenie w inny sposób interesów osób niezdolnych do samodzielnego pokierowania swoim postępowaniem nie jest możliwe.

Sąd oddalił wniosek prokuratora o ubezwłasnowolnienie osoby z powodu niepełnosprawności intelektualnej. Sąd uznał, iż pomimo istnienia przesłanek z art. 13 ust. 1 Kodeksu cywilnego¹¹⁸⁴ stanowiącego o możliwości całkowitego ubezwłasnowolnienia należy wziąć pod uwagę, że sytuacja życiowa osoby jest ustabilizowana, posiada faktyczne wsparcie i nie zachodzi

¹¹⁸³ Por. np. sprawy C-159/10 i C-160/10.

¹¹⁸⁴ Ustawa z dnia z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.).

potrzeba objęcia jej opieką prawną. Orzeczenie o ubezwłasnowolnieniu mogłoby prowadzić do zaburzenia korzystnej dla zainteresowanego sytuacji prawnej. Sąd zauważył, że ubezwłasnowolnienie pozostawiając całą sferę decyzyjną w rękach ustanowionego przez sąd opiekuna znacząco ogranicza możliwość uczestniczenia osób niepełnosprawnych w obrocie oraz podejmowania, na równi z innymi osobami, wyborów odnoszących się do każdego aspektu ich funkcjonowania w życiu społecznym czy osobistym. Sąd powołał się także na art. 30 Konstytucji RP oraz przepisy prawa międzynarodowego mające za przedmiot ochronę praw człowieka, tj. Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych i Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, wskazując, że ochrona godności oraz prawo do prywatności doznają naruszenia w każdym wypadku orzeczenia ubezwłasnowolnienia, które nie prowadzi do istotnej poprawy sytuacji prawnej lub faktycznej osoby, której ubezwłasnowolnienie zostało orzeczone.

Możliwość udzielenia pełnomocnictwa procesowego przez osobę z zaburzeniami psychicznymi

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2015 r. (sygn. akt III CZP 102/14)

Osoba z zaburzeniami psychicznymi, mająca zdolność procesową, może udzielić pełnomocnictwa procesowego.

SN rozstrzygał w sprawie pytania prawnego: „Czy stan zdrowia strony, u której stwierdzono chorobę psychiczną i upośledzenie umysłowe uzasadnia badanie przez sąd z urzędu ewentualnej nieważności oświadczenia tej strony o ustanowieniu pełnomocnika procesowego, skutkującej nieważnością postępowania z powodu nienależytego umocowania pełnomocnika (art. 379 pkt 2 k.p.c.)?”

SN uznał, że osoba chorująca psychicznie lub z niepełnosprawnością intelektualną, jeżeli jest pełnoletnia i nie została ubezwłasnowolniona, może udzielić pełnomocnictwa procesowego, zachowuje bowiem w pełni zdolność procesową. SN zwrócił uwagę, że zgodnie z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, dyskryminacja kogokolwiek ze względu na niepełnosprawność jest pogwałceniem przyrodzonej godności i wartości osoby ludzkiej. Strony Konwencji są zobowiązane zapewnić osobom z

niepełno-sprawnościami, na zasadzie równości z innymi osobami, skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w tym przez dostosowanie przepisów procesowych, w celu ułatwienia skutecznego w nim udziału, bezpośrednio lub pośrednio.

Przesłanki umieszczenia tytułem środka zabezpieczającego w zakładzie psychiatrycznym

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2015 r. (sygn. akt IV KK 254/15)

Nikt nie może być pozbawiony wolności w drodze środka zabezpieczającego bez uprzedniego ustalenia sprawstwa czynu o znamionach przestępstwa, cechującego się wysoką społeczną szkodliwością i obawą, że czynu tego sprawca – w związku z istniejącą chorobą – może się dopuścić ponownie. (...) Zupełnie inna jest droga prawna służąca ochronie osoby chorej psychicznie przed potencjalnym tylko zagrożeniem, jakie z powodu zaburzeń psychicznych może ona stwarzać sobie samej lub swojemu otoczeniu.

Sąd Rejonowy umorzył postępowanie karne w sprawie stosowania gróźb karalnych i orzekł o umieszczeniu osoby chorującej psychicznie, tytułem środka zabezpieczającego, w zakładzie psychiatrycznym. Stawiany zarzut dotyczył popełnienia czynów z art. 190 § 1 Kodeksu karnego, zagrożonych grzywną, karą ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat dwóch, zaś orzeczona w związku z tymi czynami internacja trwała od grudnia 2004 r.

SN uchylił postanowienie o umieszczeniu podejrzanego w zakładzie psychiatrycznym, jako wydane z rażącym naruszeniem przepisów prawa dotyczących zapewnienia elementarnych praw podejrzanemu. Choroba psychiczna może w pewnych sytuacjach stanowić ryzyko dla życia i zdrowia samego chorego i jego otoczenia, ale warunkiem *sine qua non* pozbawienia go w związku z tym wolności i przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym tytułem środka zabezpieczającego jest przeprowadzenie rzetelnego postępowania karnego, w którym ustali się ponad wszelką wątpliwość nie tylko fakt popełnienia czynu mogącego być podstawą detencji, ale i pozostałe, prawne oraz medyczne aspekty jej orzeczenia.

2. Wybrane orzeczenia sądów międzynarodowych¹¹⁸⁵

Egzamin z integracji społecznej jako warunek uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 4 czerwca 2015 r. w sprawie C-579/13

TSUE orzekł w sprawie P. i S. – obywatelki państw trzecich posiadających zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego w Holandii, wydane na podstawie dyrektywy 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi¹¹⁸⁶. Zgodnie z prawem krajowym powinny one złożyć egzamin z integracji społecznej i wykazać znajomość języka w mowie i w piśmie oraz wystarczającą wiedzę o holenderskim społeczeństwie, pod rygorem grzywny, która jest podwyższana w sytuacji niezłożenia egzaminu w wyznaczonym terminie. TSUE uznał, że dyrektywa nie stoi na przeszkodzie nałożeniu przez państwa członkowskie obowiązku złożenia egzaminu z integracji społecznej, przy czym szczegółowe zasady realizacji tego obowiązku nie mogą zagrażać celowi dyrektywy – należy zatem mieć na względzie m.in. dostępność kursów i materiałów niezbędnych do przygotowania się do egzaminu, wysokość opłaty czy wiek, analfabetyzm, poziom wykształcenia egzaminowanych. W odniesieniu do zasady równego traktowania Trybunał uznał, że nie jest porównywalna sytuacja obywateli państw trzecich do sytuacji obywateli danego państwa członkowskiego – nałożenie obowiązku integracji społecznej na obywateli państw trzecich nie jest tym samym dyskryminujące względem obywateli państwa członkowskiego.

Egzamin z integracji społecznej jako warunek łączenia rodzin

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie C-153/14

¹¹⁸⁵ Zestawienie obejmuje wybrane orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w układzie chronologicznym (tj. wg daty wydania).

¹¹⁸⁶ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44).

W dyrektywie 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin¹¹⁸⁷ mowa jest o warunkach wykonywania prawa do łączenia rodzin przez obywateli państw trzecich zamieszkujących na terytorium państw członkowskich. W Holandii także prawo do łączenia rodzin uzależnione jest od zdania egzaminu z integracji społecznej. Skarżące – obywatelka Azerbejdżanu i obywatelka Nigerii – powołały się na problemy zdrowotne i zaburzenia psychiczne uniemożliwiające im przystąpienie do egzaminu, nie zostały jednak zwolnione z obowiązku jego zdania. TSUE podkreślił, że środki integracji same w sobie nie są sprzeczne z celami dyrektywy, powinny natomiast mieć na celu nie selekcję, lecz ułatwienie integracji osób korzystających z prawa do łączenia rodzin. Ustawodawstwo holenderskie nie pozwala na zwolnienie z obowiązku zdania egzaminu we wszystkich tych przypadkach, które powodują, że prawo do łączenia rodzin staje się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Ponadto koszt materiałów do przygotowania do egzaminu oraz koszt samego egzaminu może stanowić nadmierną przeszkodę w łączeniu rodzin.

Dyskryminacja mniejszości narodowej w korzystaniu z biernego prawa wyborczego

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 kwietnia 2015 r., skarga nr 16632/09 (sprawa Danis i Association of Ethinc Turks i inni przeciwko Rumunii)

Trybunał uznał, że nowe rumuńskie prawo wyborcze, wprowadzając inne zasady statutowe dla organizacji mniejszościowych na krótko przed wyborami, utrudniło skarżącemu kandydowanie w wyborach z ramienia partii reprezentującej mniejszość narodową, tym samym naruszając art. 14 (zakaz dyskryminacji) oraz art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji (prawo do wolnych wyborów). Dwutorowy system zgłaszania kandydatów mający dyskryminujący charakter dla partii, które ze względu na brak przedstawicieli w parlamencie musiały spełnić dodatkowe wymogi, był podstawą naruszenia art. 14. Trybunał zwrócił uwagę, że wprowadzone prawo jest niezgodne z zasadami demokracji i zaufania obywateli do władz publicznych.

¹¹⁸⁷ Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251, s. 12).

Dyskryminacja osób pochodzenia romskiego przez spółkę energetyczną

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 lipca 2015 r.
w sprawie C-83/14

Skarżąca prowadziła sklep w dzielnicy jednego z bułgarskich miast, zamieszkałej głównie przez osoby pochodzenia romskiego. W tej dzielnicy spółka energetyczna zainstalowała liczniki energii elektrycznej na betonowych słupach na wysokości 6-7 metrów – w innych dzielnicach miasta, niezamieszanych tak licznie przez ludność pochodzenia romskiego, liczniki znajdują się na wysokości 1,70 m, bezpośrednio u odbiorców, na ścianach zewnętrznych budynków, na ogrodzeniach. Spółka montaż liczników na dużej wysokości w romskiej dzielnicy uzasadniała manipulacjami przy licznikach, uszkodzeniami i bezprawnymi przyłączeniami do sieci w tej dzielnicy. Mimo że skarżąca sama nie jest osobą romskiego pochodzenia, TSUE uznał, że zasadę równego traktowania stosuje się nie tylko do osób o określonym pochodzeniu etnicznym, ale także do osób, które doświadczają nierównego traktowania wraz z określoną grupą etniczną. TSUE wskazał, że bułgarski sąd powinien ocenić, czy praktyka spółki energetycznej ma miejsce wyłącznie w dzielnicach zamieszkałych głównie przez bułgarskich obywateli romskiego pochodzenia, czy ma charakter trwały, uogólniony i narzucony – jeżeli praktyka ta opiera się na stereotypach i uprzedzeniach o charakterze etnicznym, mamy do czynienia z dyskryminacją bezpośrednią ze względu na jej uwłaczający i piętnujący charakter oraz niezwykle trudność sprawdzenia licznika w celu dokonania kontroli zużycia przez mieszkańców. Nawet jeśli praktyka ta nie zostanie uznana przez bułgarski sąd za dyskryminację bezpośrednią, w ocenie Trybunału może ona stanowić dyskryminację pośrednią. Trybunał uznał ponadto, że pojęcie „szczególnie niekorzystnej sytuacji” w rozumieniu dyrektywy 2000/43/WE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne nie oznacza szczególnie ważnego, oczywistego lub ciężkiego wypadku nierówności, lecz oznacza, że to zwłaszcza osoby danego pochodzenia rasowego lub etnicznego znajdują się w niekorzystnej sytuacji ze względu na sporny przepis, kryterium lub praktykę.

Przemoc motywowana uprzedzeniami ze strony funkcjonariuszy publicznych

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 kwietnia 2015 r., skarga nr 29414/09 i 44841/09 (Ciorcan i inni przeciwko Rumunii)

Sprawa dotyczyła 37 skarżących, którzy zarzucali nieproporcjonalne użycie siły przez funkcjonariuszy publicznych wobec społeczności romskiej, co naraziło uczestników zajścia na zagrożenie życia i niewłaściwe traktowanie naruszające art. 2 (prawo do życia), 3 art. (zakaz tortur) i art. 14 (zakaz dyskryminacji) Konwencji w związku z tym, że w ocenie skarżących interwencja spowodowana była dyskryminującym traktowaniem osób o pochodzeniu romskim. Trybunał uznał, że Rumunia naruszyła prawa swoich obywateli, którzy zostali poszkodowani podczas zajść z Policją, przy czym nie zachowała obowiązku zapewnienia przeprowadzenia rzetelnego śledztwa – tym samym doszło do naruszenia wszystkich podnoszonych przez skarżących praw.

Ograniczenie wolności wypowiedzi artystycznej o charakterze antysemickim

Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 października 2015 r. o niedopuszczalności skargi, skarga nr 25239/13 (sprawa M'Bala przeciwko Francji)

Do Trybunału skargę złożył komik i działacz polityczny, który został skazany przez sąd francuski za publiczne obrażanie grupy ludności ze względu na żydowskie pochodzenie. Komik zaprosił do udziału w spektaklu akademika, wielokrotnie skazanego za głoszenie negacjonistycznych i rewizjonistycznych opinii, m.in. kwestionujących istnienie komór gazowych w obozach koncentracyjnych. Sąd krajowy skazanie skarżącego uzasadnił w ten sposób, że nawet karykatura i satyra w społeczeństwie demokratycznym nie zawsze mieszczą się w granicach wolności słowa i wypowiedzi artystycznej, które mają swoje ograniczenia. Trybunał tego rodzaju wypowiedź uznał za skierowaną przeciwko wartościom leżącym u podstaw Konwencji i przypomniał, że każdą tego rodzaju opinię należy badać w świetle jej kontekstu i okoliczności jej wygłoszenia. Opinia nienawistna i antysemicka, nawet wyrażona w formie wypowiedzi artystycznej, jest tak

samo groźna jak atak bezpośredni i z tego powodu nie zasługuje na ochronę z art. 10 Konwencji.

Odpowiedzialność portalu za nienawistne komentarze

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – orzeczenie Wielkiej Izby z dnia 15 lipca 2015 r., skarga nr 64569/09 (Delfi AS przeciwko Estonii)

Delfi AS to spółka prowadząca jeden z największych internetowych portali informacyjnych w Estonii. W 2006 r. opublikowała artykuł dotyczący zmiany kursów promu pomiędzy niektórymi wyspami. Pod artykułem, w wielu komentarzach, znalazły się obraźliwe i zawierające groźby wpisy pod adresem operatora i właściciela promów. Właściciel firmy pozwał Delfi – sąd krajowy uznał portal za odpowiedzialny za treść komentarzy znajdujących się pod artykułem. Delfi w skardze skierowanej do Trybunału kwestionowała odpowiedzialność za komentarze internautów i zarzuciła sądom krajowym naruszenie gwarantowanej art. 10 Konwencji wolności słowa. Trybunał uznał, że kroki podjęte przez Delfi mające służyć ochronie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego powoda były niewystarczające. W tej sytuacji Trybunał uznał za uzasadnione i proporcjonalne ograniczenie prawa spółki do wolności wypowiedzi i obarczenie jej, jako podmiotu profesjonalnego, odpowiedzialnością za zniesławiające komentarze internautów.

Wolność uzewnętrzniania religii przez pracownicę szpitala

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 listopada 2015 r., skarga nr 64846/11 (Ebrahimian przeciwko Francji)

Sprawa dotyczyła pracownicy francuskiego, publicznego szpitala, która w pracy zasłaniała twarz kwefem. Szpital nie przedłużył skarżącej umowy z powodu skarg pacjentów. Trybunał nie przychylił się do stanowiska skarżącej, że doszło do naruszenia gwarantowanej jej art. 9 Konwencji wolności myśli, sumienia i wyznania z uwagi na wyrażoną we francuskiej konstytucji zasadę neutralności światopoglądowej i wyznaniowej urzędników i funkcjonariuszy publicznych. Zgodnie z utrwaloną już linią orzecniczą Trybunału, wolność uzewnętrzniania religii nie jest nieograniczona, zaś w tej

sprawie zasada neutralności służby publicznej służy także równemu traktowaniu pacjentów.

Prawo do urlopu rodzicielskiego dla ojca, którego żona jest niezatrudniona

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie C-222/14

Zgodnie z prawem greckim urzędnikowi służby cywilnej nie przysługuje urlop rodzicielski, jeżeli jego żona nie pracuje lub nie wykonuje żadnego zawodu, chyba że zostanie ona uznana za niezdolną do sprostania potrzebom związanym z wychowywaniem dziecka z powodu poważnej choroby lub niepełnosprawności. Trybunał potwierdził, że urlop rodzicielski jest prawem indywidualnym, które nie może być uzależnione od sytuacji małżonka – byłoby to sprzeczne zarówno z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi urlopow rodzicielskich¹¹⁸⁸, jak i z przepisami dotyczącymi zakazu dyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia. TSUE ponadto wskazał, że w Grecji matki będące urzędniczkami są zawsze uprawnione do urlopu rodzicielskiego, podczas gdy ojcowie mogą z niego skorzystać wyłącznie w sytuacji, gdy matka dziecka pracuje lub wykonuje inną działalność zawodową. Tak ukształtowane ustawodawstwo greckie nie zapewnia w praktyce pełnej równości kobiet i mężczyzn w życiu zawodowym i może utrzymywać tradycyjny podział ról między mężczyznami i kobietami, podtrzymując pomocniczą rolę mężczyzn względem roli kobiet w zakresie wykonywania funkcji rodzicielskich.

Związki partnerskie osób tej samej płci

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 lipca 2015 r., skargi nr 18766/11 i 36030/11 (sprawa Oliari i inni przeciwko Włochom)

Sam fakt nieuregulowania sytuacji związków jedнопłciowych, w związku z osiągnięciem europejskiego konsensusu ws. instytucjonalizacji

¹¹⁸⁸ Dyrektywa Rady 96/34/WE z dnia 3 czerwca 1996 r. w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP i ETUC, Dz.U. L 145, s. 4 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 2, s. 285, zmieniona dyrektywą Rady 97/75/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. (Dz.U. 1998, L 10, s. 24 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 3, s. 263).

pożycia par jedнопłciowych, Trybunał uznał za naruszenie art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Trybunał uznał ponadto, że z art. 8 Konwencji wynikają również pozytywne obowiązki państwa, a swoboda w ich realizacji nie jest nieograniczona w sprawach, w których rolę odgrywa szczególnie istotny aspekt życia i tożsamości jednostki. Odzwierciedlenie rzeczywistej sytuacji skarżących – tj. pozostawanie w związku jedнопłciowym – nie stanowi żadnego ciężaru dla państwa i służy ważnej społecznej potrzebie. Interes skarżących, domagających się prawnego uznania i ochrony ich jedнопłciowego związku, nie narusza w żaden sposób interesu społecznego.

Dawstwo krwi przez homoseksualnych mężczyzn

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie C-528/13

TSUE uznał, że stała dyskwalifikacja mężczyzn mających seks z mężczyznami (MSM) jako dawców krwi może być uzasadniona, w zależności od sytuacji w danym państwie członkowskim. Rozpatrywana przez TSUE sprawa dotyczyła sytuacji we Francji, tak więc analizując stopień ryzyka nabycia ostrych chorób zakaźnych przez mężczyzn współżyjących z mężczyznami, ocenie podlega sytuacja epidemiologiczna w tym kraju. Zgodnie z przedstawionymi TSUE danymi, we Francji istnieje najwyższy poziom zakażeń HIV w ramach grupy MSM spośród wszystkich państw Europy i Azji Środkowej. TSUE jednocześnie podkreślił, że sąd krajowy powinien także zbadać, czy nie istnieją metody mniej restrykcyjne niż stała dyskwalifikacja takich dawców, które zapewniłyby bezpieczeństwo biorcom, a w szczególności, czy za taką metodę nie należy uznać kwestionariusza i osobistej rozmowy z wykwalifikowanym pracownikiem służby zdrowia, umożliwiającej zidentyfikowanie ryzykownych zachowań seksualnych.

Obowiązek sterylizacji osób transpłciowych

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 marca 2015 r., skarga nr 14793/08 (Y.Y. przeciwko Turcji)

Trybunał uznał za naruszenie art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (prawo do poszanowania życia

prywatnego i rodzinnego) odmowę wydania osobie transseksualnej zgody na zabieg korekty płci wyłącznie z tego powodu, że skarżący nie był stale niezdolny do prokreacji, co jest warunkiem koniecznym wyrażenia w Turcji zgody sądu na poddanie się temu zabiegowi medycznemu.

Niezapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom marszu równości

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 maja 2015r., skarga nr 73235/12 (sprawa Identoba i inni przeciwko Gruzji)

Sprawa dotyczyła pokojowego marszu zorganizowanego w 2012 r. w Tbilisi z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwko Homofobii, który został brutalnie przerwany przez kontrdemonstrację. Pomimo wnioskowania do władz o zapewnienie ochrony, uczestnicy demonstracji przy biernej postawie funkcjonariuszy Policji doznali zniewag i brutalnych ataków ze strony kontrdemonstrantów. Skarżąca organizacja zarzuciła naruszenie art. 3 Konwencji (zakaz tortur) w związku z art. 14 (zakaz dyskryminacji) oraz art. 11 (wolność zgromadzeń). Trybunał zgodził się z zarzutami skarżących, uznając charakter ataków na demonstrantów za ewidentnie dyskryminujący, dodatkowo wskazując na obowiązek władz podjęcia wszelkich działań pozwalających na spokojne przeprowadzenie zaplanowanego marszu oraz wyznaczenie odpowiedniej liczby funkcjonariuszy Policji do jego ochrony, mając na uwadze, że władze zostały poinformowane o organizacji demonstracji. Według gruzińskiego prawa dyskryminacja ze względu na orientację seksualną jest czynnikiem zaostrzającym odpowiedzialność karną za popełnione przestępstwo – tymczasem w sprawie nie przeprowadzono rzetelnego śledztwa. Trybunał już w kolejnej tego typu sprawie podkreślił, że państwo ma obowiązek zapewnienia prawa do pokojowego zgromadzania się i, co się z tym wiąże, do ochrony demonstrantów pokojowych zgromadzeń przed atakami.

Zasiłki dla osób z niepełnosprawnościami niebędących obywatelami danego państwa

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 września 2015 r. w sprawie C-433/13 i w sprawie C 361/13

Odmowa przyznania zasiłków opiekuńczego i pielęgnacyjnego oraz dodatku z tytułu rekompensaty dodatkowych kosztów osobom ze znacznym stopniem niepełnosprawności, którzy nie są obywatelami Słowacji, stanowi naruszenie art. 7 i 21 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹¹⁸⁹.

Dostęp do świadczeń z zakresu pomocy społecznej dla obywateli państw Unii poszukujących pracy

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 września 2015 r. w C-67/14

Zgodnie z prawem niemieckim cudzoziemcy przyjeżdżający do Niemiec wyłącznie w celu poszukiwania pracy lub uzyskania pomocy społecznej są wyłączeni z kręgu beneficjentów niemieckich świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Takie wyłączenie niektórych specjalnych, nieskładkowych świadczeń pieniężnych w ocenie TSUE jest dopuszczalne i zgodne z prawem unijnym i nie narusza zasady równego traktowania. Ubiegając się o przyznanie tego rodzaju świadczeń z zakresu pomocy społecznej, obywatel Unii może domagać się równego traktowania z obywatelami państwa przyjmującego tylko wtedy, gdy spełnia przesłanki, o których mowa w dyrektywie w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich¹¹⁹⁰. Zgodnie z zasadą równego traktowania obywatel Unii jest uprawniony do otrzymywania świadczeń, jeżeli przysługiwało mu prawo pobytu jako pracownikowi i pozostaje w sposób niezamierzony bez pracy, po okresie pracy krótszym niż rok i zarejestrował się jako bezrobotny – przysługuje mu wówczas status pracownika najemnego przez okres 6 miesięcy. Państwo członkowskie może odmówić świadczeń obywatelowi Unii, który dotychczas nie pracował lub jeżeli upłynął okres 6 miesięcy, choć nie można takiej osoby poszukującej pracy wydalić z państwa

¹¹⁸⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166, s. 1), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 988/2009 z dnia 16 września 2009 r. (Dz.U. L 284, s. 43).

¹¹⁹⁰ 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 (Dz.U. L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46; sprostowania: Dz.U. L 229, s. 35; Dz.U. 2005, L 197, s. 34).

członkowskiego tak długo, jak długo może udowodnić, że kontynuuje poszukiwanie pracy i ma rzeczywistą szansę na zatrudnienie. Zawsze należy jednak oceniać indywidualną sytuację obywatela Unii.

Detencja osób zakażonych wirusem HIV

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 lipca 2015 r., skarga nr 20378/13 (sprawa Martzaklis i inni przeciwko Grecji)

Sprawa dotyczyła warunków detencji osób zakażonych wirusem HIV przebywających w greckim szpitalu psychiatrycznym. Skarżący zarzucali m.in., że konieczność przebywania w oddzielnym skrzydle szpitalnym prowadzi do gettoizacji, zaś warunki, w jakich odbywają karę pozbawienia wolności, są nieludzkie i poniżające – przebywają w zatłoczonych celach, nieodpowiednio ogrzewanych i wentylowanych, w złych warunkach higienicznych. Skarżący nie mieli także możliwości skorzystania z żadnego środka przewidzianego w prawie krajowym umożliwiającego im zakwestionowanie warunków pozbawienia wolności i leczenia. Trybunał stwierdził naruszenie art. 3 (zakaz tortur), art. 14 (zakaz dyskryminacji) i art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

B. Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania

W celu opracowania kompleksowej informacji o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do wybranych instytucji publicznych w sprawie działań podejmowanych przez te instytucje na rzecz realizacji zasady równego traktowania, a także najważniejszych wniosków i problemów dostrzeżonych w tym obszarze w roku 2015¹¹⁹¹. Poniżej przedstawiono

¹¹⁹¹ XI.071.1.2015 z dnia 21 grudnia 2015 r. Wystąpienia skierowano do: Biura Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Głównego Urzędu Statystycznego, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej, Komisji Nadzoru Finansowego, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowej Rady Sądownictwa, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Państwowej Inspekcji Pracy, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Praw Absolwenta, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, Urzędu do spraw Cudzoziemców, Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędu Regulacji Energetyki, Związku Banków Polskich. W wyniku reorganizacji urzędu odpowiedzi nie udzieliło Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania.

skrótowe podsumowanie uzyskanych odpowiedzi ze szczególnym uwzględnieniem problemów o charakterze generalnym i systemowym.

a) Zasada równego traktowania a cudzoziemcy

Realizacja zasady równego traktowania cudzoziemców jest obecna w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz innych podmiotów publicznych, takich jak: Urząd do Spraw Cudzoziemców, Straż Graniczna oraz Państwowa Inspekcja Pracy.

Urząd do Spraw Cudzoziemców¹¹⁹² w roku 2015, tak jak i w latach ubiegłych, uczestniczył w realizacji *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*. Dodatkowo Urząd od marca 2014 r. do listopada 2015 r. współrealizował (obok Fundacji Polskie Forum Migracyjne i Fundacji dla Somalii) projekt pn. „Od tolerancji do integracji” polegający na budowaniu dobrych relacji międzykulturowych w miejscowościach, w których działają ośrodki dla uchodźców, budowaniu otwartości, przełamywaniu wzajemnych stereotypów i przeciwdziałaniu dyskryminacji, rasizmowi i ksenofobii. Dodatkowo do Urzędu w 2015 r. nie wpłynęły skargi z powodu dyskryminacji czy nie realizowania zasady równego traktowania.

Do Komendanta Głównego Straży Granicznej¹¹⁹³ wpłynęły natomiast dwie skargi złożone przez obywateli Ukrainy zawierające zarzuty nierównego traktowania w związku z działaniami terenowych organów Straży Granicznej. Obydwaj skarżący zarzucili naruszenie prawa przy rozpatrzeniu uprzednio złożonych skarg na sposób załatwienia wniosku o nadanie statusu uchodźcy na terytorium RP (nie odniesienie się do zarzutu niezgodności wniosku o nadanie statusu uchodźcy z przekazanymi przez cudzoziemców w tym celu informacjami) i dyskryminację z powodu pochodzenia narodowego. Ustalenia w tym zakresie wykazały, że w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi

¹¹⁹² Pismo z dnia 19 stycznia 2016 r.

¹¹⁹³ Pismo z dnia 20 stycznia 2016 r.

przez organ niższego rzędu nie zawarto wprost odniesienia do zarzutu skarżących dotyczącego niezgodności treści wniosku z udzielonymi odpowiedziami i w tym zakresie skargę uznano za zasadną.

Prócz tego do komendantów oddziałów Straży Granicznej wpłynęły trzy skargi, w których pojawił się zarzut naruszenia zasady równego traktowania podczas wykonywania przez funkcjonariuszy czynności służbowych związany z profilowaniem rasowym w trakcie kontroli na terenach portów lotniczych. Kolejne trzy skargi zawierały zarzuty dotyczące nierównego traktowania w trakcie kontroli granicznej na przejściach granicznych z Ukrainą i Białorusią. Skargi dotyczyły zarzutu dyskryminowania ze względu na pochodzenie oraz naruszenia godności, polegające na wyzywaniu i obraźliwym zwracaniu się do cudzoziemców; zarzutu bezprawnego i brutalnego zatrzymania ze względu na pochodzenie, w wyniku którego doszło do uszkodzenia twarzy zatrzymanego oraz uniemożliwienia kontaktu z konsulem; zarzutu utrudniania przekraczania granicy na podstawie duńskich dokumentów pobytowych ze względu na pochodzenie.

Innym obszarem przestrzegania zasady równego traktowania cudzoziemców są warunki pracy i zatrudnienia istniejące na polskim rynku pracy. W ramach prowadzonych w 2015 r. przez Państwową Inspekcję Pracy¹¹⁹⁴ „Kontroli legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców” inspektorzy pracy sprawdzali właśnie przestrzeganie zasady równego traktowania cudzoziemców w zakresie warunków pracy i innych warunków zatrudnienia w porównaniu z obywatelami polskimi. Zagadnienie to było badane podczas 811 kontroli dotyczących 4616 cudzoziemców. Uchybienia w ww. zakresie inspektorzy pracy stwierdzili w 2 kontrolowanych podmiotach. Podnoszone zastrzeżenia dotyczyły 30 świadczących w nich pracę obcokrajowców. Tak jak w latach ubiegłych, nierówne traktowanie cudzoziemców w stosunku do obywateli polskich wynikało najczęściej ze stosowania mniej korzystnych umów, na podstawie których cudzoziemcy świadczyli pracę (np. umowy cywilnoprawne zamiast umowy o pracę), ustalania niższych stawek wynagrodzeń za tę samą pracę oraz zastosowania innych, niekorzystnych systemów organizacji pracy.

¹¹⁹⁴ Pismo z dnia 9 lutego 2016 r.

b) Przepęstwa z nienawięci – mowa nienawięci

Jak juź wyżej wskazano zagadnienie przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość dotyczy w duży stopniu przepęstw z nienawięci, w tym tzw. mowy nienawięci. Z inicjatywy Biura Służby Kryminalnej Komendy Głównej Policji¹¹⁹⁵ we wszystkich jednostkach w kraju zostały wyznaczone osoby, które wspierają zwalczanie przepęstwości na tle nienawięci rasowej oraz ksenofobii. Koordynatorzy z Komend Wojewódzkich/Komendy Stołecznej Policji przesyłają do KGP co miesiąc informacje o zaistniałych na ich terenie przepęstwach z nienawięci. Dane te poddawane są analizie, a na jej podstawie wdrażane są nowe rozwiązania mające na celu zwiększenie efektywności zwalczania przepęstw popełnianych z pobudek rasistowskich i ksenofobicznych. Powyższe analizy służą także ocenie potrzeb szkoleniowych funkcjonariuszy zajmujących się tym zagadnieniem.

Dodatkowo Wydział do Walki z Cyberprzepęstwością BSK KGP prowadzi bieżący monitoring sieci Internet w zakresie ujawniania „mowy nienawięci”, zamieszczanej na forach dyskusyjnych, jak i witrynach WWW, mogącej wyczerpywać znamiona czynów zabronionych stypizowanych w art. 256, 257 i 119 Kodeksu karnego. Od 1 października 2014 r. we wszystkich Komendach Wojewódzkich Policji utworzono komórki do walki z cyberprzepęstwością, które również zajmują się monitorowaniem mowy nienawięci.

Ponadto do Elektronicznego Rejestru Czynności Dochodzeniowo Śledczych wprowadzono nowe funkcjonalności polegające na katalogowaniu przepęstw z nienawięci. Opracowano formularz 11/6 dotyczący wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych o przepęstwa z nienawięci w Systemie Elektronicznej Sprawozdawczości Policji. Od dnia 7 grudnia 2015 r. nastąpiło uaktualnienie aplikacji KSIP WWW o informacje charakteryzujące przepęstwo popełnione z nienawięci.

W 2015 r. w jednostkach organizacyjnych Policji na terenie całego kraju wszczęto 954 postępowań przygotowawczych o czyny popełnione z pobudek rasistowskich i ksenofobicznych. W postępowaniach przygotowawczych o przepęstwa z nienawięci w tym okresie ujawniono ogółem 330

¹¹⁹⁵ Pismo z dnia 20 stycznia 2016 r.

pokrzywdzonych – w tym 249 mężczyzn i 81 kobiet. Najczęściej występujące zachowania sprawców w przypadku przestępstw z nienawiści polegały na:

- zamieszczeniu komentarzy w sieci Internet,
- naniesieniu napisów lub symboli,
- znieważeniu pokrzywdzonego w kontakcie bezpośrednim,
- groźbach w stosunku do pokrzywdzonych,
- okrzykach, gestach, prezentowaniu flagi lub transparentów,
- użyciu przemocy wobec pokrzywdzonych.

W zakresie zwiększonego udziału procentowego spraw o przestępstwa z nienawiści do ogólnej liczby spraw tego rodzaju należy stwierdzić, że na rosnącą liczbę prowadzonych postępowań przygotowawczych, w których ustalono, że objęte nimi popełnione czyny zostały motywowane nienawiścią wpływ mają:

- podniesienie ogólnej świadomości społecznej, zarówno wśród obywateli pochodzenia polskiego, którzy zgłaszają tego typu zachowania wobec przedstawicieli różnego rodzaju mniejszości, jak też większa świadomość samych ofiar, do czego niewątpliwie przyczyniły się akcje i kampanie informacyjne (m.in. prowadzona przez MSW „Rasizm. Walczę nie milczę”);
- prowadzenie szkoleń w ramach doskonalenia zawodowego policjantów, które przełożyły się na podniesienie świadomości funkcjonariuszy stykających się z przypadkami ataków na osoby będące przedstawicielami mniejszości w ramach prowadzonych przez siebie postępowań przygotowawczych oraz spraw operacyjnych, przez co czyny popełniane na szkodę przedstawicieli różnego rodzaju mniejszości, nawet skierowane przeciwko ich mieniu wykazywane są jako czyny motywowane nienawiścią, a co za tym idzie wnikliwiej nadzorowane przez przełożonych oraz prokuraturę;
- wnikliwe ustalanie motywu działania sprawcy, co pozwala na zakwalifikowanie danego czynu jako motywowanego nienawiścią, a tym samym przekłada się wprost na liczbę prowadzonych postępowań w tym zakresie;
- częstsze działania policjantów oraz zgłoszenia obywateli dotyczące ujawniania wszelkich przypadków będących naruszeniami prawa

motywowanych nienawiścią, zwłaszcza w postaci napisów oraz symboli nanoszonych na murach oraz tzw. mowy nienawiści w sieci Internet.

c) Prawo do równego traktowania rodziców

Wiele spraw dotyczących ograniczenia kontaktów dziecka z drugim niezamieszkującym z nim rodzicem napływa do Biura Rzecznika Praw Dziecka¹¹⁹⁶. Każdy taki przypadek rozpatrywany jest indywidualnie, z uwzględnieniem najlepszych interesów dziecka i jego rodziny. Podkreślić przy tym należy, że spory związane z kontaktami i miejscem zamieszkania dziecka ze swej istoty są szczególnie drażliwe dla wszystkich zainteresowanych stron, a zapewnienie wykonania postanowienia sądu w tej mierze jest często utrudnione, z uwagi na zachowanie jednego lub obojga rodziców, wzajemną niechęć i brak woli współpracy.

Rzecznikowi Praw Dziecka zgłaszano również problem dyskryminacji ojców w zakresie prawa do ustalenia pochodzenia dziecka. Wskazywano przede wszystkim na brak samoistnych uprawnień ojców biologicznych do kwestionowania ojcostwa męża matki lub osoby, która uznała dziecko przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego. Zwracano ponadto uwagę, że w sprawach dotyczących pochodzenia dziecka nie ma obowiązku poddania się badaniom genetycznym, co najczęściej wykorzystywane jest przez stronę pozwaną w sprawach o ustalenie i zaprzeczenie ojcostwa. Tymczasem w tego rodzaju sprawach dowód z badania DNA jest często jedynym dowodem pozwalającym na ustalenie pochodzenia dziecka. Rzecznik Praw Dziecka zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości¹¹⁹⁷ z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych, mających na celu stworzenie podstawy prawnej do przeprowadzania badań DNA w sprawach o pochodzenie dziecka, w uzasadnionych przypadkach bez wymaganej zgody osoby, której badanie dotyczy lub osoby sprawującej władzę rodzicielską, jeżeli pozostaje to w najlepszym interesie dziecka.

Dodatkowo mając na celu dążenie do umożliwienia rodzicom wspólnego sprawowania opieki nad dziećmi, działająca przy Rzeczniku Praw Dziecka Komisja Kodyfikacyjna Prawa Rodzinnego opracowała projekt

¹¹⁹⁶ Pismo z dnia 25 stycznia 2016 r.

¹¹⁹⁷ Pismo z 23 października 2015 r.

ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, który został przekazany Komisjom senackim z wnioskiem o nadanie biegu legislacyjnego. W efekcie podjętych prac parlamentarnych dokonano m.in. zmiany przepisów art. 58 i 107 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹¹⁹⁸. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisów, nawet w razie braku porozumienia rodziców, sąd nie jest już zobowiązany do powierzania władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców i ograniczania władzy rodzicielskiej drugiego z nich. Sąd mając na względzie dobro dziecka, powinien przede wszystkim rozważyć pozostawienie obojgu rodzicom pełnej władzy rodzicielskiej jako rozstrzygnięcia, które co do zasady najlepiej zapewnia dziecku możliwość wychowywania go przez rodziców i utrzymywania z nimi kontaktów.

d) Przemoc w rodzinie - Niebieska Karta

Według informacji od Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka¹¹⁹⁹ w 2015 r. policjanci wypełnili 75 479 formularzy „Niebieska Karta-A”. Oznacza to spadek o 2,99% wypełnionych przez Policję formularzy „Niebieska Karta-A” w porównaniu z 2014 r. W 2015 r. odnotowano 97 472 osoby, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie (spadek o 4,71% w porównaniu z 2014 r.), w tym 69 358 kobiet (do 65 roku życia – 63 226. powyżej 65 roku życia – 6 132), 10 732 mężczyzn (do 65 roku życia – 9 270. powyżej 65 roku życia - 1 462) oraz 17 382 małoletnich (dziewcząt – 8 715. chłopców – 8 667).

Osób, wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie, na podstawie wypełnionych przez Policję formularzy „Niebieska Karta-A” było 76016 (spadek o 3,15% w porównaniu z 2014 r.) z czego 5 243 kobiet, 70 469 mężczyzn i 306 nieletnich (79 dziewcząt i 227 chłopców). Spośród wszystkich osób, wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie 15 540 zostało zatrzymanych przez Policję na podstawie art. 244 Kodeksu karnego lub 15a ustawy o Policji (oznacza to wzrost o

¹¹⁹⁸ Por. ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1062).

¹¹⁹⁹ Pismo z dnia 20 stycznia 2016 r.

11,62% do 2014 r.), z czego 465 to kobiety, 15 034 - mężczyźni i 41 osoby nieletnie (12 dziewcząt, 29 chłopców).

e) Dyskryminacja ze względu na płeć w działalności ubezpieczeniowej

Ważnym problemem z zakresu przestrzegania zasady równego traktowania są wskazane przez Rzecznika Finansowego¹²⁰⁰ praktyki uwzględniania płci lub faktu ciąży i macierzyństwa w działalności ubezpieczeniowej niektórych podmiotów. Rzecznik Finansowy w ramach podejmowanej działalności interwencyjnej w zakresie rozpatrywania indywidualnych skarg przedstawianych przez konsumentów, jak również w związku z prowadzonymi analizami ogólnych warunków ubezpieczenia stosowanych przez zakłady ubezpieczeń w umowach z konsumentami, powziął wątpliwości co do zgodności z art. 18a i 18b ustawy o działalności ubezpieczeniowej¹²⁰¹ praktyk stosowanych przez niektóre zakłady ubezpieczeń w zakresie kształtowania zakresu odpowiedzialności i jej wyłączeń z uwagi na płeć, a także w odniesieniu do zdarzeń ubezpieczeniowych związanych z ciążą lub też niezwiązanych bezpośrednio z ciążą, ale odnoszących się do kobiet w ciąży.

Rzecznik Finansowy przeanalizował postanowienia wybranych wzorców umownych, w których dostrzegł praktykę wyłączenia odpowiedzialności ubezpieczycieli, gdy zdarzenia ubezpieczeniowe, polegające najczęściej na hospitalizacji, leczeniu operacyjnym związanym z ciążą, porodem oraz położeniem, są wyeliminowane z ochrony ubezpieczeniowej. Rzecznik zwrócił uwagę na stosowanie przez ubezpieczycieli wyłączeń odpowiedzialności w zakresie zdarzeń związanych z ciążą, porodem czy położeniem, co prowadzi do uchylania się od odpowiedzialności za wszelkie przypadki leczenia szpitalnego, czy też hospitalizacji, które mają miejsce w okresie ciąży, niezależnie od tego czy pozostają z nią w adekwatnym związku przyczynowym, czy też związek ten jest jedynie przypadkowy.

¹²⁰⁰ Pismo z dnia 21 stycznia 2016 r.

¹²⁰¹ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 950, z późn. zm.); ustawodawca zachował te przepisy w aktualnie obowiązującym w art. 34 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. poz. 1844).

O powyższych spostrzeżeniach Rzecznik Finansowy poinformował Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania¹²⁰². W odpowiedzi UOKiK zwrócił się do Prezesa Zarządu Polskiej Izby Ubezpieczeń z prośbą o przygotowanie i wdrożenie rozwiązania systemowego, które pozwoliłoby na wyeliminowanie przejawów dyskryminacji kobiet w odniesieniu do zdarzeń związanych z ciążą, bądź odnoszących się do kobiet w ciąży. W opinii UOKiK działania te są niezbędne, aby cały rynek wypełniał standardy wyznaczone przez ustawodawstwo unijne oraz przepisy prawa polskiego.

f) Dostęp osób starszych i z niepełnosprawnościami do dóbr i usług finansowych

Równy dostęp do dóbr czy usług finansowych pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednak problemy w tym zakresie są zgłaszane także do innymi podmiotów jak m.in. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Związek Banków Polskich czy Komisja Nadzoru Finansowego.

W roku 2015 do Związku Banków Polskich (ZBP) zgłaszano między innymi problemy osób z dysfunkcjami wzroku spowodowane unowocześnieniem wyglądu stron internetowych banków. W wyniku podjętych działań sygnalizowane niedogodności zostały usunięte przez banki, którym przekazano informacje. Dodatkowo ZBP prowadzi prace nad kolejną, trzecią edycją „Dobrych praktyk obsługi osób z niepełnosprawnościami przez banki”. Celem prac ZBP jest zapewnienie, że działalność banków oraz zachowanie pracowników będą profesjonalne oraz dostosowane do indywidualnych potrzeb każdego klienta.

Do ZBP wpłynęła również uwaga dotycząca ograniczonej dostępności infolinii Systemu Zastrzegania Kart dla osób z dysfunkcją słuchu¹²⁰³. Ze względu na fakt, że nie jest to całkowicie nowa usługa, lecz rozwiązanie mające na celu umożliwienie klientom za pośrednictwem jednej infolinii zastrzeżenie kart bankowych wydanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie było możliwości implementacji rozwiązania umożliwiającego dostęp osobom głuchym, ponieważ rozwiązania bazowe tego nie

¹²⁰² Pisma z dnia 27 maja 2015 r.

¹²⁰³ Infolinia prowadzona pod numerem (+48) 828 828 828.

przewidywały. Jednakże w ramach ZBP od dłuższego czasu prowadzone są intensywne prace nad rozwiązaniem wykorzystującym przekaz rzeczywistego obrazu video np. z kamery smartfona, lub tabletu do komunikacji z pracownikiem banku przez osoby posługujące się językiem migowym¹²⁰⁴.

Innym ważnym problem w zakresie obsługi osób z niepełnosprawnościami i osób starszych dostrzeżonym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ZBP jest wykorzystanie nowych technologii. Przykładowo prowadzenie i dostęp do rachunków bankowych przez Internet (z jednej strony niższy koszt prowadzenia rachunku, z drugiej wymóg posiadania komputera, dostępu do Internetu i znajomości posługiwania się programem komputerowym), może powodować, że dostęp do niektórych usług finansowych będzie znacznie ograniczony dla określonej grupy konsumentów. Opisane zjawisko ma jednak związek z tzw. wykluczeniem cyfrowym, nie koniecznie zaś z celowym działaniem polegającym na dyskryminowaniu pewnej grupy odbiorców oferowanych usług. W związku z tym Komisja Etyki Bankowej opracowała szczegółowy dokument dobrych praktyk, w których znalazły się m.in. kwestie tworzenia produktów, reklamowania produktów, czy też opieki przed i posprzedażowej, która w przypadku osób starszych ma szczególne znaczenie.

g) Praktyki handlowe dotyczące dostaw paliw i energii wobec osób starszych i z niepełnosprawnościami

Urząd Regulacji Energetyki na podstawie swojej działalności wskazał¹²⁰⁵ na zagadnienie podobne do poruszonego powyżej problemu wykorzystania nowych technologii w zakresie obsługi osób starszych. Na konkurencyjnym rynku obrotu energią elektryczną i gazem coraz liczniejsi sprzedawcy nie zawsze uczciwie walczą o klienta, co przejawia się nagannymi praktykami opisywanymi przez odbiorców w skargach na przedstawicieli handlowych przedsiębiorstw energetycznych. Adresatami przedstawianych praktyk były w szczególności osoby starsze, co kwalifikuje te zachowania jako przejawy dyskryminacji ze względu na wiek, czy też ze względu na niepełnosprawność (np. słuchową, wzrokową). Osoby w starszym

¹²⁰⁴ Więcej w: „Dobre praktyki obsługi osób z niepełnosprawnościami przez banki”.

¹²⁰⁵ Pismo z 18 stycznia 2016 r.

wieku nie tylko są bardziej podatne na techniki marketingowe stosowane przez akwizytorów, ale także mają mniejsze możliwości weryfikacji informacji np. poprzez Internet, co może stanowić powód szczególnie częstego kierowania oferty do tej właśnie grupy wiekowej.

Skarżący najczęściej wskazywali, że przedstawiciele handlowi przedsiębiorstw energetycznych:

- stwarzali atmosferę nie pozwalającą na spokojne zapoznanie się z ofertą, czy dokumentami, w tym projektami umów podsuwanymi do podpisu,
- wywierali presję na zawarcie umów,
- nie przedstawiali odbiorcom pełnej i rzetelnej informacji o ofercie oraz w kwestii praw i obowiązków stron umowy przy zmianie sprzedawcy energii elektrycznej czy gazu,
- wprowadzali w błąd zdeorientowanych seniorów – nie informowali o tym, że podpisując nową umowę dokonują zmiany sprzedawcy energii elektrycznej lub gazu.

W ocenie Urzędu za przejaw dyskryminacji pośredniej można uznać także stosowanie w dokumentacji związanej ze zmianą sprzedawcy energii elektrycznej/gazu małej czcionki, trudnej do odczytania przez osoby starsze, czy niedowidzące, a także mechanizm wielokrotnych odesłań w dokumentach sprawiający, że nie są one przejrzyste, spójne i zrozumiałe dla odbiorców. Urząd reaguje na to zjawisko prowadząc działania edukacyjne i informacyjne poprzez zwracanie uwagi konsumentom energii na mogące się pojawiać nieuczciwe praktyki handlowe.

h) Dostęp do usług pocztowych i telekomunikacyjnych osób z niepełnosprawnościami

Corocznie Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej przeprowadza kontrole, których celem jest uzyskanie informacji, czy operator świadczący powszechne usługi pocztowe (operator wyznaczony) zapewnia osobom niepełnosprawnym dostęp do świadczonych przez siebie usług¹²⁰⁶. Dotychczasowe dane dotyczące kontrolowanych przez UKE placówek pocztowych wskazują, że przystosowanie placówek miejskich i wiejskich

¹²⁰⁶ Zgodnie z art. 62 ustawy z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. poz. 1529, z późn. zm.).

kształtuje się na zbliżonym poziomie, nie poprawia się ono znacząco w stosunku do lat ubiegłych. W największym stopniu (ok. 98% kontrolowanych placówek) do potrzeb osób z niepełnosprawnościami dostosowane są okienka pocztowe oraz dostęp do nadawczej skrzynki pocztowej, zaś najrzadziej urzędy wywiązują się z obowiązku przyjmowania przesyłek od osób z niepełnosprawnościami w miejscu zamieszkania (ok. 40% kontrolowanych placówek).

i) Udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami w utworach audiowizualnych

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji¹²⁰⁷ przyjęła w lipcu 2015 r. stanowisko rekomendacyjne w sprawie sposobu realizacji i jakości audiodeskrypcji w utworach audiowizualnych, które ma pomóc nadawcom i osobom realizującym to udogodnienie w utrzymaniu standardów jakościowych, a odbiorcom korzystającym z tego udogodnienia – służyć jako poradnik, jakiej jakości powinni oczekiwać od nadawców telewizyjnych. Ponadto od listopada do grudnia 2015 r. KRRiT prowadziła konsultacje społeczne projektu stanowiska w sprawie jakości i sposobu realizacji napisów dla niesłyszących w utworach audiowizualnych. Stanowisko może być przyjęte przez KRRiT na początku 2016 r.

Dodatkowo KRRiT zaangażowała się w prace nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji, postulując konieczność stopniowego zwiększania kwoty udogodnień (audiodeskrypcja, napisy dla niesłyszących, język migowy) dla osób niepełnosprawnych w programach telewizyjnych.

j) Badanie Spójności Społecznej

W badaniach statystycznych prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny¹²⁰⁸ uwzględniany jest szereg cech społecznych takich jak: płeć, wiek, niepełnosprawność, miejsce zamieszkania itp., dzięki którym wyniki badań GUS mogą być źródłem do monitorowania równego traktowania.

W 2015 r. zrealizowano Badanie Spójności Społecznej (BSS), którego celem było zebranie informacji pozwalających na dokonanie wszechstronnych ocen jakości życia. W badaniu tym ujęte zostały także trzy

¹²⁰⁷ Pismo z dnia 20 stycznia 2016 r.

¹²⁰⁸ Pismo z dnia 20 stycznia 2016 r.

pytania odnoszące się wprost do problemu dyskryminacji, dotyczące zarówno subiektywnego postrzegania dyskryminacji (poprzez wskazanie przez respondenta grup, które uważa za dyskryminowane w Polsce), jak również doświadczeń respondenta związanych z dyskryminacją jego osoby oraz innych osób. Wyniki badania w tym zakresie zostaną zaprezentowane w publikacji „Jakość życia w 2015 r. Wyniki Badania spójności społecznej 2015”, która ukaże się w I połowie 2016 r.

k) Zasada równego traktowania w informacji Najwyższej Izby Kontroli¹²⁰⁹

W 2015 r. NIK zrealizowała dziewięć kontroli w których, w różnym stopniu, pojawiała się problematyka związana z przestrzeganiem zasady równego traktowania i niedyskryminacji. Pozyskanie wiedzy na temat zagrożenia dyskryminacją osób głuchych było możliwe w wyniku zakończonej w 2015 r. kontroli dotyczącej świadczenia usług publicznych osobom posługujących się językiem migowym¹²¹⁰. Zaś informacje o przestrzeganiu zasady równego traktowania i niedyskryminacji ze względu na niepełnosprawność uzyskano w wyniku kontroli pt. *Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*¹²¹¹.

Problematyka równego traktowania w dostępie do dóbr i usług była obecna w zakończonej w marcu 2015 r. kontroli pt. *Pomoc społeczna dla uchodźców*¹²¹². Natomiast prawa i potrzeby mniejszości romskiej zostały rozpoznane w ramach kontroli przeprowadzonej przez NIK w temacie: *Podejmowanie i wykonywanie przez administrację publiczną zadań na rzecz praw i potrzeb mniejszości romskiej w Polsce*¹²¹³. W styczniu 2015 r. NIK zakończyła zaś kontrolę pt. *Wykonywanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych*¹²¹⁴.

Wśród grup społecznych narażonych na dyskryminację lub nierówne traktowanie w społeczeństwie są m.in. rodziny znajdujące się w trudnej

¹²⁰⁹ Pismo z dnia 8 lutego 2016 r.

¹²¹⁰ Kontrola P/14/105.

¹²¹¹ Kontrola P/14/047.

¹²¹² Kontrola P/14/049.

¹²¹³ Kontrola P/14/119.

¹²¹⁴ Kontrola P/14/010.

sytuacji i potrzebujące wsparcia. Takimi są również rodziny dysfunkcyjne. W kontroli pt. *Działania organów administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom*¹²¹⁵, podjętej w związku z sugestią Rzecznika Praw Obywatelskich, NIK oceniła prawidłowość i skuteczność udzielanego przez ośrodki pomocy społecznej wsparcia w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom.

Obszaru równego traktowania w systemie oświaty dotykała kontrola pt. *Dostępność podręczników szkolnych*¹²¹⁶, natomiast dyskryminacji na rynku pracy kontrola pt. *Realizacja przez powiatowe urzędy pracy programów specjalnych*¹²¹⁷.

W 2015 r. w trakcie realizacji były natomiast kontrole:

- Pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie¹²¹⁸ – celem jest ocena: czy ofiarom przemocy w rodzinie odpowiedzialne służby publiczne świadczą wystarczającą pomoc w niezbędnym zakresie?
- Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa¹²¹⁹ – celem jest ocena: czy Ogólnopolska Karta Dużej Rodziny jest wsparciem dla dużych rodzin?
- Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu¹²²⁰ – celem jest ocena: czy publiczny transport zbiorowy miast na prawach powiatu jest dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych?
- Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty¹²²¹ – celem jest ocena: czy jednostki samorządu terytorialnego zapewniają dostęp do usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a także pobyt w domach pomocy społecznej na poziomie obowiązujących standardów usług?

Wyniki tych kontroli zostaną opublikowane w 2016 r.

¹²¹⁵ Kontrola P/15/075.

¹²¹⁶ Kontrola P/14/025.

¹²¹⁷ Kontrola P/15/076.

¹²¹⁸ Kontrola P/15/046.

¹²¹⁹ Kontrola P/15/045.

¹²²⁰ Kontrola P/15/069.

¹²²¹ Kontrola P/15/044.

6. Wnioski oraz rekomendacje dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania oraz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami

Prawo wszystkich osób do równego traktowania i ochrony przed dyskryminacją jest powszechnym prawem uznanym zarówno przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, jak i wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Podstawowym celem uchwalenia ustawy o równym traktowaniu było natomiast wprowadzenie skutecznych, proporcjonalnych i dolegliwych sankcji w przypadku nieprzebrzegania tego prawa. Rzecznik Praw Obywatelskich działając jako niezależny organ do spraw realizacji zasady równego traktowania wielokrotnie podkreślał, że **gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie zostały w Polsce zapewnione w stopniu wystarczającym.**

Po niemal pięciu latach od wejścia w życie ustawy o równym traktowaniu zapadł pierwszy prawomocny wyrok¹²²² w sprawie, której podstawę roszczeń stanowiły przepisy tej ustawy. Postępowanie to potwierdziło jednocześnie, że interpretacja zakresu stosowania ustawy o równym traktowaniu może budzić uzasadnione wątpliwości, co dodatkowo osłabia ochronę prawną przyznaną ofiarom dyskryminacji. Niezbędna jest zatem **pilna nowelizacja ustawy o równym traktowaniu** w szczególności zaś **zapewnienie równej ochrony dla wszystkich grup narażonych na dyskryminację, a także doprecyzowanie przepisów określających rodzaj sankcji** grożącej za naruszenie zasady równego traktowania.

Z badań¹²²³ przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika ponadto, że 85% osób, które doświadczyły dyskryminacji w ciągu ostatniego roku nie zgłosiły tego faktu żadnej instytucji publicznej. Potwierdza to przekonanie, że **liczba spraw sądowych odnoszących się do naruszenia zasady równego traktowania jest dalece nieproporcjonalna w stosunku do rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce.** Co więcej, wielu Polaków nie wie, że dyskryminacja jest zabroniona w takich obszarach jak zatrudnienie i rynek

¹²²² Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. akt V Ca 3611/14, niepublikowany.

¹²²³ Badania przeprowadzone na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich przez TNS Polska „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania”, grudzień 2015.

pracy (27%) lub dostęp do dóbr i usług (40%). Uzasadnia to potrzebę wdrożenia **obowiązkowej edukacji antydyskryminacyjnej na wszystkich etapach pobierania nauki.**

W celu wzmocnienia ochrony przed dyskryminacją warto uwzględnić także dostępne instrumenty prawa międzynarodowego. Rzecznik rekomenduje zatem **ratyfikowanie Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**, formułującego ogólny zakaz dyskryminacji, a także **Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych**, przewidującego mechanizm skargi indywidualnej w sprawach naruszenia przepisów tej Konwencji. W ocenie Rzecznika podpisanie i ratyfikacja tych protokołów w istotny sposób przyczyni się do poprawy sytuacji osób dyskryminowanych, a ewentualne zalecenia wydane na skutek rozpoznanych skarg mogą być dla Polski cenną wskazówką w tym zakresie.

1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość

W związku z napływem do Europy licznych grup migrantów wspólnota międzynarodowa, a w szczególności Unia Europejska, stoi wobec wyzwania zapewnienia adekwatnego wsparcia dla osób najbardziej potrzebujących pomocy. Z przykrością należy stwierdzić, że w roku 2015 przekaz medialny zdominowały doniesienia wskazujące na ujemne skutki włączenia się państwa i społeczeństwa polskiego w rozwiązanie obecnego kryzysu. W ocenie Rzecznika konieczne jest wzmożenie wysiłków na rzecz przeciwstawienia się rosnącej fali nienawiści wobec migrantów. Społeczne przyzwolenie oraz brak szybkiej i adekwatnej reakcji ze strony właściwych organów państwowych na zdarzenia motywowane nienawiścią sprzyjają narastaniu wrogich postaw, utrwalaniu negatywnych stereotypów i uprzedzeń. W tym kontekście **niezmiernie ważna jest rola Policji i prokuratury w konsekwentnym i skutecznym ściganiu oraz karaniu sprawców przestępstw z nienawiści penalizowanych w Kodeksie karnym.** Szczególnie negatywnym zjawiskiem jest ponadto mowa nienawiści szerzona w Internecie oraz trudność z ustaleniem tożsamości sprawców czynów zabronionych popełnionych przy użyciu for dyskusyjnych lub portali

społecznościowych. Niezbędne jest zatem wypracowanie mechanizmów zwiększenia efektywności ścigania tego rodzaju przestępstw, a także rozważenie **umożliwienia dochodzenia roszczeń w postępowaniu cywilnym przy zastosowaniu instytucji tzw. ślepego pozwu**, który w szczególnych sytuacjach umożliwiłby wszczęcie postępowania wobec osoby anonimowej, której dane mogą zostać ustalone w trakcie trwania postępowania.

W związku z planowaną relokacją części cudzoziemców przebywających obecnie na terenie Unii Europejskiej wskazane jest wypracowanie takiego podejścia do zjawiska migracji, które określa się jako *Kulturę Przyjęcia*. W pierwszej kolejności zmianie ulec powinna praktyka Straży Granicznej i sądów polegająca na umieszczaniu cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych, na rzecz **częstsze go stosowania, alternatywnych do detencji, środków wolnościowych**. Konieczne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do ustanowienia **całkowitego zakazu umieszczania w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców osób małoletnich oraz osób sprawujących nad nimi opiekę**. Niezbędne jest ponadto stworzenie kompleksowego programu służącego wspieraniu i rehabilitacji osób, które były ofiarami tortur lub innego niehumanitarnego traktowania, czy to w kraju pochodzenia, czy też w trakcie podróży.

Z problemem detencji wiąże się także realizacja prawa do nauki małoletnich migrantów umieszczanych w ośrodkach strzeżonych. Ta grupa cudzoziemców jest bowiem całkowicie wykluczona z powszechnego systemu edukacji. Nauczanie dzieci w ośrodkach strzeżonych nie zostało dotychczas uregulowane i odbywa się wyłącznie na podstawie porozumienia Straży Granicznej, szkół publicznych oraz władz oświatowych, a zatem zależy tylko od woli i możliwości tych instytucji. W tej sytuacji konieczne jest **przyjęcie stosownych regulacji prawnych, które umożliwią dzieciom z ośrodków strzeżonych pobieranie nauki w szkołach powszechnych, na zasadach obowiązujących wszystkich innych cudzoziemców korzystających w Polsce z prawa do nauki**.

Nierozwiązanym od wielu lat pozostaje także problem **warunków bytowych oraz dostępu do podstawowych praw społecznych mniejszości romskiej**. Rzecznik postuluje stworzenie kompleksowego programu,

niezależnego od realizowanego obecnie „Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020”, którego celem byłoby wyłącznie zaplanowanie i sfinansowanie procesu poprawy warunków mieszkaniowo-bytowych na osiedlach romskich na terenie całej Polski. **Należy ponadto stanowczo przeciwdziałać segregacji dzieci pochodzenia romskiego w systemie edukacji.** Dzieci romskie powinny uczyć się w szkołach ogólnodostępnych w klasach ze swoimi polskimi rówieśnikami. Dlatego też przyjrzeć trzeba się praktyce kwalifikowania dzieci romskich do nauczania specjalnego wyłącznie z powodu braku wystarczającej znajomości języka polskiego

Na wykluczenie społeczne i dyskryminację w sposób szczególny narażona jest grupa rumuńskich Romów, którzy z różnych przyczyn nie są w stanie uregulować swojego pobytu w Polsce. Niezbędne jest zatem **uproszczenie procedur rejestracji w Polsce obywateli Unii Europejskiej** w tym rumuńskich Romów. W tym celu przy dokonywaniu oceny posiadania przez danego cudzoziemca środków finansowych wystarczających do utrzymania na terytorium RP można brać pod uwagę udział obywatela UE w programach pomocowych współfinansowanych ze środków unijnych. Pozwoli to zniwelować trudności z zarejestrowaniem pobytu na terytorium RP, a tym samym ułatwi Romom dostęp do świadczeń z pomocy społecznej.

2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

Szczególnie istotnym zagadnieniem w obszarze przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na religię lub światopogląd jest dostęp do lekcji etyki oraz lekcji religii wyznań mniejszościowych w systemie edukacji szkolnej. W ocenie Rzecznika **przyjęte rozwiązania prawne, choć przyczyniły się do poprawy sytuacji, nie chronią poszczególnych grup wyznaniowych i społecznych w wystarczającym stopniu**, a dostęp do lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki nie zawsze jest gwarantowany. Do najistotniejszych problemów w tym zakresie należą przypadki odmowy organizacji lekcji ze względu na zbyt małą liczbę chętnych, choć obowiązkiem szkoły lub organu prowadzącego jest zorganizowanie lekcji etyki lub religii mniejszościowych nawet na życzenie

jednego ucznia. Osoby starające się o zorganizowanie takich lekcji niejednokrotnie spotykają się z lekceważeniem ich wniosków, ignorowaniem zgłoszeń czy też wywieraniem presji na udział dziecka w lekcjach religii katolickiej z pozostałą częścią klasy. W ocenie Rzecznika wskazane byłoby przyjęcie regulacji nakładających na dyrektorów szkół obowiązek rzetelnego informowania rodziców i uczniów o możliwości i zasadach organizacji lekcji etyki i lekcji religii mniejszościowych, jak również upoważnienie przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych do wnioskowania w sprawie potrzeby organizacji lekcji religii mniejszości wyznaniowych.

W obszarze przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na religię aktualne pozostają także wnioski i rekomendacje Rzecznika odnoszące się do przeciwdziałania przestępstwom i mowie nienawiści, które niejednokrotnie dotyczą także przedstawicieli mniejszości wyznaniowych.

3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Jednym z podstawowych problemów w obszarze ochrony praw kobiet pozostaje kwestia przemocy domowej oraz przemocy ze względu na płeć, w tym konieczność izolacji sprawcy od ofiary. Mając na uwadze standardy wynikające z przepisów Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, Rzecznik rekomenduje **przyjęcie środków prawnych umożliwiających właściwym organom nakazanie sprawcy przemocy domowej, w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia, opuszczenia miejsca zamieszkania ofiary lub osoby zagrożonej, na odpowiedni okres oraz zakazanie sprawcy wchodzenia do lokalu zajmowanego przez ofiarę albo osobę zagrożoną lub kontaktowania się z nią.** Niezbędne jest także możliwie jak najszybsze **uruchomienie ogólnokrajowego, całodobowego, bezpłatnego telefonu zaufania dla kobiet–ofiar przemocy,** w celu udzielania porad oraz umożliwienia powiadomienia odpowiednich służb w sytuacjach nagłych, zagrażających życiu lub zdrowiu. Analizy wymaga treść formularza Niebieska Karta, w tym pod kątem prawidłowości pouczeń zawartych w druku, jak również efektywność pomocy i wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.

Szczególną formą przemocy jest przemoc ekonomiczna, której przykładem może być uchylanie się od płacenia alimentów. **Samodzielnymi rodzicami wychowującymi dzieci dotknięte niealimentacją są przeważnie kobiety, dlatego też niepłacenie alimentów i bezskuteczność organów państwa w ich egzekucji może stanowić przejaw dyskryminacji i nierównego traktowania.** Istotny problem stanowią także ograniczenia w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Na przestrzeni siedmiu ostatnich lat wysokość świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz wysokość kryterium dochodowego pozostały na niezmiennym poziomie. Przy spadku realnej wartości pieniądza, wzroście kosztów utrzymania, a przede wszystkim przy wzroście wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, to zaniechanie niesie za sobą poważne i bardzo odczuwalne konsekwencje. W ocenie Rzecznika niezbędne jest zatem zniesienie kryterium dochodowego w dostępie do świadczeń z funduszu bądź podwyższenie jego wysokości.

Rzecznik monitoruje także problematykę równego dostępu kobiet do świadczeń opieki zdrowotnej, włącznie z obszarem zdrowia reprodukcyjnego. W tym kontekście **wątpliwości budzi realny dostęp pacjentek do farmakologicznych metod znieczulenia podczas porodu, w tym różnice w dostępie do świadczenia zdrowotnego w zależności od miejsca zamieszkania.** Pomimo, że znieczulenie farmakologiczne podczas porodu jest dostępne w ramach świadczenia gwarantowanego i przy braku przeciwwskazań pacjentka ma prawo do ubiegania się o jego podanie, to uprawnienie to w praktyce bywa iluzoryczne.

W ocenie Rzecznika uzasadnione wątpliwości konstytucyjne budzi także **brak odpowiednich przepisów przejściowych pozwalających na wykorzystanie zarodków z komórki anonimowego dawcy** samotnym kobietom, które przed wejściem w życie ustawy o leczeniu niepłodności zdeponowały je w odpowiednich klinikach. Ponadto, w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który uchylił niektóre przepisy regulujące instytucję tzw. klauzuli sumienia, Rzecznik dostrzega potrzebę podjęcia pilnych działań mających na celu **ustanowienie mechanizmów, które pozwolą pacjentowi uzyskać informację o tym, gdzie może realnie uzyskać świadczenie zdrowotne,** którego wykonanie zostało mu odmówione z powołaniem się przez lekarza na klauzulę sumienia.

Istotnym elementem życia kobiet i mężczyzn jest także zrównoważone godzenie ról rodzinnych i zawodowych, a co za tym idzie równe traktowanie rodziców na rynku pracy. W tym obszarze Rzecznik rekomenduje taką nowelizację regulacji prawnych, aby **instrumenty służące godzeniu ról były skierowane na równych zasadach do kobiet i mężczyzn**. Uprawnienia związane z rodzicielstwem powinny przysługiwać ojcu niezależnie od tego, czy przysługują one matce dziecka. Konieczne jest także takie skonstruowanie urlopu rodzicielskiego, by jego część była zarezerwowana dla każdego z rodziców, bez możliwości zrzeczenia się jej na rzecz drugiego z rodziców, z wyjątkiem sytuacji szczególnych. Szczególny nacisk położyć należy na zwiększenie dostępności instytucji opieki nad dziećmi z uwzględnieniem nierówności w dostępie do tych instytucji na obszarach miejskich i wiejskich. Niewystarczająca jest wreszcie dostępność elastycznych form zatrudnienia dla pracujących rodziców, co wiąże się z niską świadomością prawną zarówno po stronie pracowników, jak i pracodawców.

4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

Do Rzecznika wpływają **informacje o dużej skali przemocy powodowanej uprzedzeniami, w tym homofobią i transfobią**. Stanowcza reakcja państwa na przejawy tego rodzaju przemocy stanowi tymczasem gwarancję realizacji międzynarodowych standardów ochrony praw i wolności ofiar przestępstw motywowanych nienawiścią. Do kategorii takich przestępstw penalizowanych obecnie w Kodeksie karnym należą przestępstwa popełniane z uwagi na narodowość, rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie i bezwyznaniowość ofiary. W ocenie Rzecznika katalog ten należy uzupełnić o przesłanki takie jak: orientacja seksualna, tożsamość płciowa, wiek i niepełnosprawność. Wskazane jest także uwzględnienie dyskryminacyjnego charakteru przestępstwa pośród innych dyrektyw sądowego wymiaru kary wymienionych w Kodeksie karnym.

Z kierowanych do Rzecznika wniosków wynika również, że **prawo do równego traktowania osób nieheteroseksualnych jest powszechnie naruszane w wielu sytuacjach życia codziennego** takich jak dostęp do

opieki zdrowotnej, korzystanie z dóbr i usług, czy też podczas załatwiania spraw urzędowych. Refleksji wymagają w szczególności obowiązujące obecnie przepisy Prawa o aktach stanu cywilnego, które nie uwzględniają zmieniającej się sytuacji społecznej. Wiąże się to z trudnością w uzyskaniu aktu urodzenia dziecka przez osoby transpłciowe lub pozostające w związkach jedнопłciowych legalnie zarejestrowanych na terenie innego kraju. Problemem pozostaje także uzyskanie zaświadczenia o możliwości wstąpienia w związek małżeński za granicą, a także prawo do pochówku zmarłego partnera tej samej płci.

W dalszym ciągu nie uchwalono **kompleksowego aktu prawnego regulującego kwestie korekty płci metrykalnej** osób transpłciowych oraz prawne konsekwencje takiej zmiany. Istniejąca w tym zakresie luka prawna przyczynia się tymczasem do wykluczenia społecznego osób transpłciowych i stanowi poważną przeszkodę w realizacji przysługujących im praw. Istotne jest nie tylko uproszczenie procedury prawnej korekty płci, ale także stworzenie gwarancji dla poszanowania godności i integralności osobistej osób transpłciowych.

5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

Jednym z najistotniejszych problemów w obszarze ochrony praw osób starszych pozostają trudności w dostępie do praw socjalnych, takich jak prawo do opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, prawo do godnego poziomu życia i zabezpieczenia społecznego, czy też odpowiedniej opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności. Poza prawami związanymi w sposób ścisły z realizowaną przez państwo polityką społeczną, istotne są również te ograniczenia, których źródłem jest naruszenie zasady równego traktowania ze względu na wiek.

Pominięcie w systemie polityki społecznej szczególnych potrzeb osób starszych może stanowić przejaw pośredniej dyskryminacji ze względu na wiek. Przykładem jest kwestia zasad ustalania wysokości kwot rent i emerytur wolnych od potrąceń i egzekucji. W ocenie Rzecznika ustawodawca, kształtując system potrąceń ze świadczeń emerytalno-rentowych powinien uwzględniać zasadę sprawiedliwości społecznej, ściśle związaną z godnością człowieka. Tymczasem zestawienie kryteriów

dochodowych, których celem jest zapewnienie minimum egzystencji z kwotą wolną od potrąceń i egzekucji określoną w ustawie emerytalnej wskazuje, że kwota wolna odpowiadająca wysokości 50% najniższej emerytury lub renty jest niższa od granicy ubóstwa.

W ocenie Rzecznika **szczególnie niepokojące są także ograniczenia wiekowe w zakresie sprawowania funkcji lub wykonywania określonych zawodów**. Pogłębionej analizie wymagają zwłaszcza regulacje dotyczące niektórych zawodów zaufania społecznego, takich jak notariusze lub komornicy.

Rzecznik dostrzega również potrzeby związane z kształtowaniem szeroko rozumianego środowiska fizycznego z uwzględnieniem specyficznych potrzeb osób starszych. Przestrzeń odpowiednio dostosowana do potrzeb seniorów, umożliwi realizację ich aktywności społecznej i zawodowej. Szczególnie istotne w tym zakresie jest zatem wsparcie działań podejmowanych przez samorządy lokalne na rzecz **przestrzeni publicznej przyjaznej seniorom**.

Rzecznik popiera również opracowanie **nowej konwencji ONZ odnoszącej się do praw osób starszych**. Stanowiłaby ona nie tylko istotny instrument prawa międzynarodowego, służący przeciwdziałaniu dyskryminacji ze względu na wiek, ale również przyczyniłaby się do efektywniejszego wdrażania **całościowej polityki senioralnej** opartej o prawa człowieka zarówno na poziomie krajowym jak i lokalnym. Kompleksowe podejście do wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa może skutecznie niwelować wykluczenie społeczne osób starszych.

6. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu pełnej realizacji praw ustanowionych w drodze Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, niezbędne jest przyjęcie **ogólnokrajowej strategii wdrażania jej postanowień**, a także **ratyfikowanie Protokołu fakultatywnego**, który ustanawia mechanizm skargi indywidualnej w sytuacji naruszenia praw przyznanych tą Konwencją. Do najistotniejszych zmian o charakterze

generalnym należy opracowanie i wdrożenie **jednolitego systemu orzekania** w zakresie funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami we wszystkich obszarach życia w tym m.in. edukacji, pracy, zabezpieczeniu społecznym i opiece zdrowotnej. System ten powinien opierać się na diagnozie funkcjonalnej osób z niepełnosprawnościami z wykorzystaniem definicji opartej na społecznym modelu niepełnosprawności.

Niezbędne jest **zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia** i wprowadzenie różnorodnych form wsparcia opartych na modelu wspieranego podejmowania decyzji oraz **odstąpienie od zakazów małżeńskich** tak, aby zagwarantować osobom z niepełnosprawnościami prawo do zawarcia związku małżeńskiego na podstawie swobodnie wyrażonej i pełnej zgody przyszłych małżonków. Z problemem pozbawienia zdolności do czynności prawnych łączy się także procedura wyrażania zgody na umieszczenie osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej w domu pomocy społecznej. W chwili obecnej osoba z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, w zastępstwie której działa jej opiekun prawny, nie ma możliwości kwestionowania orzeczenia sądu opiekuńczego wyrażającego zgodę na umieszczenie jej w domu pomocy społecznej. Ponadto w razie zmiany okoliczności faktycznych (poprawa stanu psychicznego, możliwość skorzystania z opieki innych osób) nie ma też możliwości wystąpienia do sądu o zmianę tego orzeczenia.

W celu dostosowania prawa krajowego do standardów wynikających z Konwencji konieczne jest także **wzmocnienie ochrony osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją** co najmniej na poziomie gwarancji przysługujących w obszarze przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość lub pochodzenie etniczne. Obszarami szczególnie wrażliwymi w tym zakresie jest dostęp do dóbr i usług, korzystanie ze świadczeń opieki zdrowotnej, a także dostęp do edukacji i szkolnictwa wyższego. Do najpoważniejszych problemów zidentyfikowanych w tym ostatnim obszarze należy **wykluczanie osób z niepełnosprawnościami z grona potencjalnych studentów niektórych uczelni wyższych**. Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, że ewentualne ograniczenia w zakresie dostępu do edukacji akademickiej muszą każdorazowo opierać się na obiektywnych i racjonalnych przesłankach oraz odnosić się do

indywidualnych osób, nie zaś do grupy osób z niepełnosprawnością jako ogółu.

Problemem pozostaje także dostęp osób z niepełnosprawnościami do informacji. Konieczne jest zatem **dostosowanie wszystkich stron internetowych instytucji publicznych** do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, a także podjęcie działań na rzecz urzeczywistnienia prawa osób głuchych i głuchoniewidomych do porozumiewania się z organami administracji publicznej za pomocą metod komunikacji niewerbalnej.

Wyzwaniem jest również zagwarantowanie, że osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną **nie będą w sposób arbitralny pozbawiane czynnego i biernego prawa wyborczego**, a także **stworzenie warunków do realizacji wolności zrzeszania się i wolności zgromadzeń** przez wszystkie osoby z niepełnosprawnościami.

Wreszcie nierozwiązanym pozostaje problem osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną przebywających w jednostkach penitencjarnych. Niepokojący jest zwłaszcza **brak systemowych rozwiązań dotyczących postępowania w przypadku wątpliwości, czy osadzony, z uwagi na stopień niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej powinien przebywać w warunkach izolacji penitencjarnej**. Prawo karne nie może bowiem zastępować polityki socjalnej państwa, co ma miejsce gdy w więzieniach przebywają osoby chorujące psychicznie lub niepełnosprawne intelektualnie w stopniu znacznym.

Załączniki:

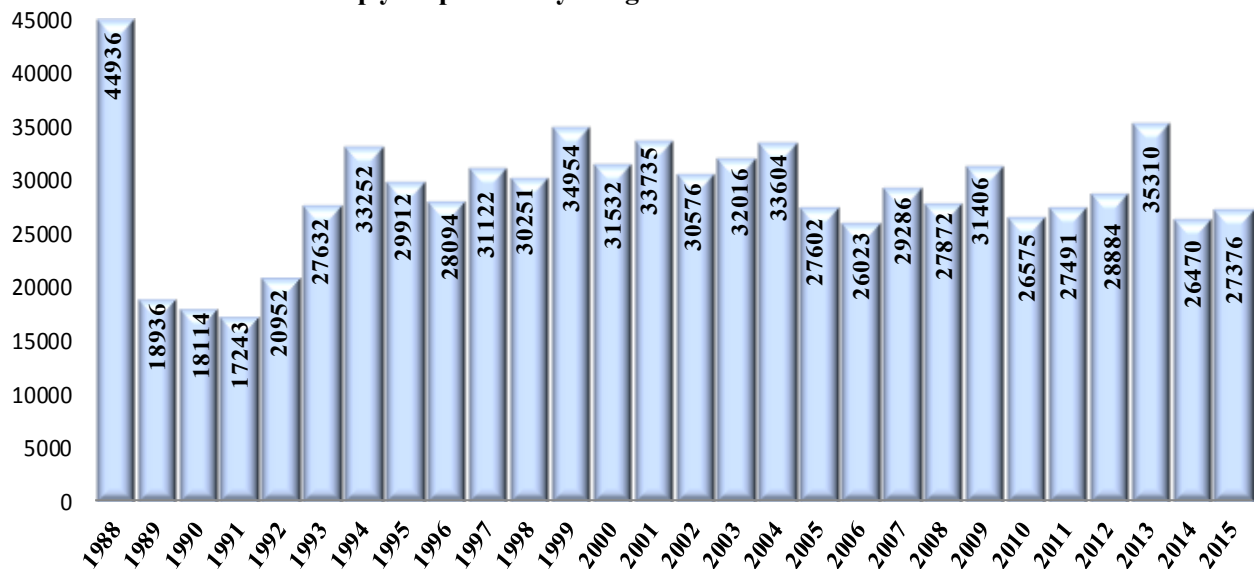
Załącznik Nr 1

Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

	2015 1.01. – 31.12.
Wpływ ogółem	57 627
Sprawy nowe	27 376
Odpowiedzi w sprawach podjętych przez RPO	12 832

W 2015 roku w Biurze RPO przyjęto 5 656 interesantów oraz przeprowadzono 38 074 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad.

Wpływ spraw nowych ogółem w latach 1988 - 2015

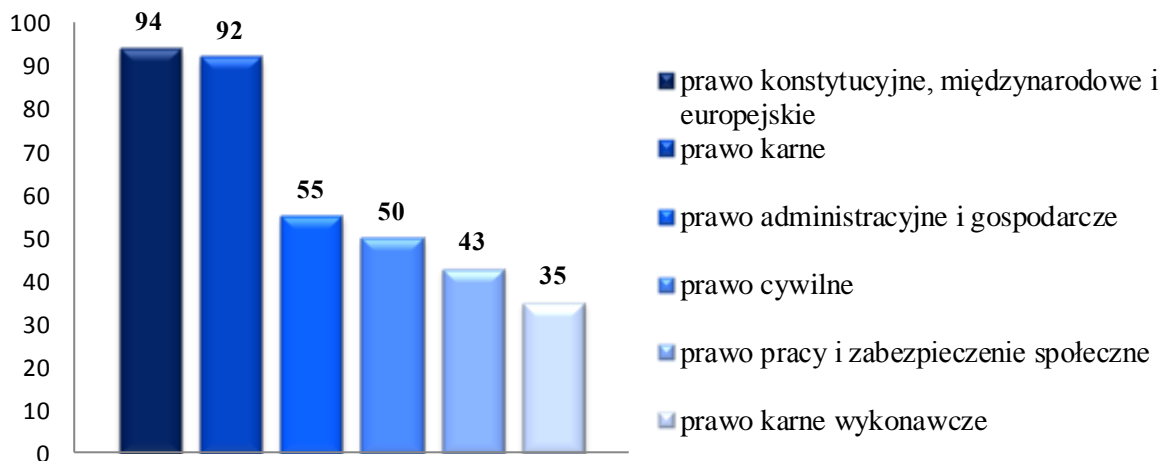
Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:		2015
1)	wystąpień problemowych – w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	286 144
2)	wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	21
3)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	12
4)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	5
5)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	4
6)	pytań prawnych do Sądu Najwyższego	4
7)	kasacji	60
8)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	1
9)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
10)	skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	6
11)	wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	1
12)	skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	12
13)	przystąpił do postępowania sądowego	19
14)	przystąpił do postępowania administracyjnego	3

Spośród 435 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2015 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:

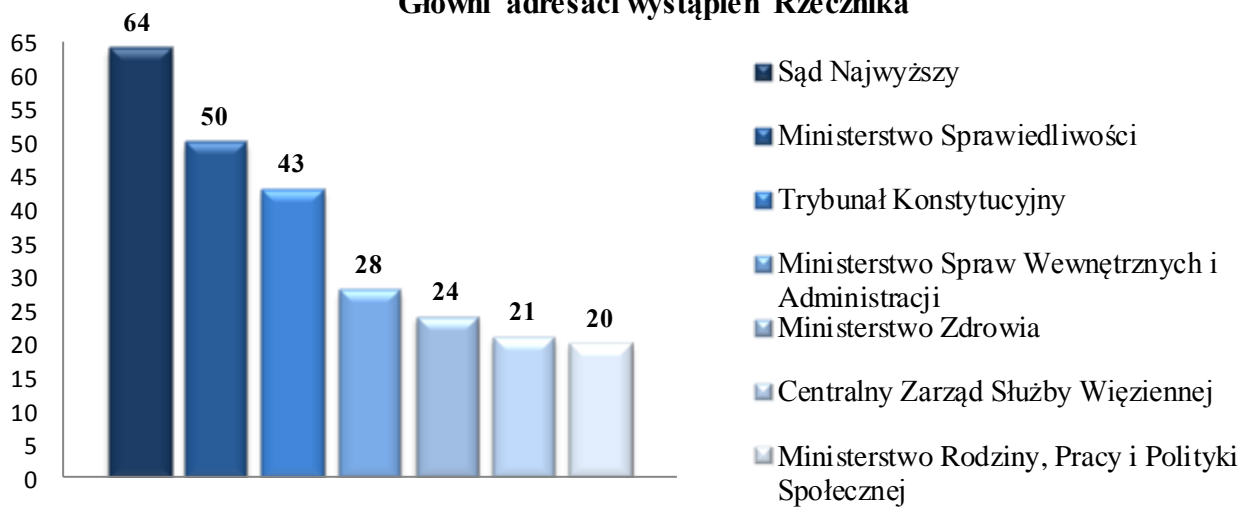
Problematyka	Liczba	%
prawa konstytucyjnego, międzynarodowego i europejskiego	94	21,6

prawa karnego	92	21,1
prawa administracyjnego i gospodarczego	55	12,6
prawa cywilnego	50	11,5
prawa pracy i zabezpieczenia społecznego	43	9,9
prawa karnego wykonawczego	35	8,0

Rozkład problematyki w wystąpieniach generalnych



Główni adresaci wystąpień Rzecznika

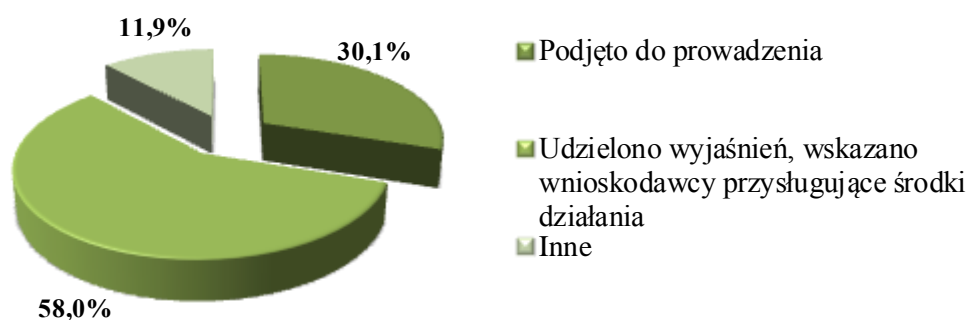


Sprawy rozpatrzone w 2015 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 29 923 spraw, w tym:

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	Razem	9 006	30,1
	2	podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	7 679 506	25,7
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1 327	4,4
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem	17 357	58,0
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	17 357	58,0
Inne	6	Razem	3 560	11,9
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	672	2,2
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	1 046	3,5
	9	nie podjęto ¹²²⁴	1 842	6,2
Łącznie			29 923	100,0

Sposób rozpatrzenia spraw w 2015 r.



¹²²⁴ Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

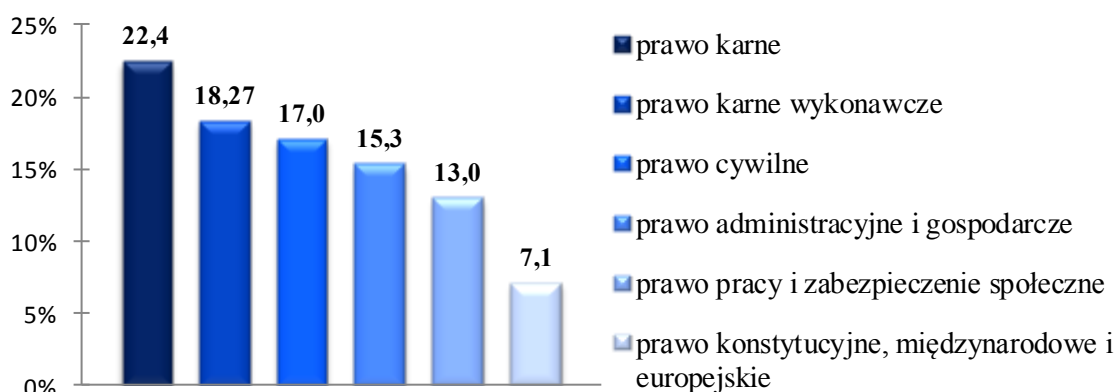
Spośród 29 923 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	7 363	24,6
prawo cywilne	5 788	19,3
prawo karne wykonawcze	5 648	18,9
prawo administracyjne i gospodarcze	4 769	16,0
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3 414	11,4
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	1 615	5,4
inne	1 326	4,4

Z 29 923 spraw rozpatrzonych w 2015 roku podjęto do prowadzenia 9006, w tym najwięcej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	2 016	22,4
prawo karne wykonawcze	1 645	18,3
prawo cywilne	1 534	17,0
prawo administracyjne i gospodarcze	1 376	15,3
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1 169	13,0
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	640	7,1
inne	626	6,9

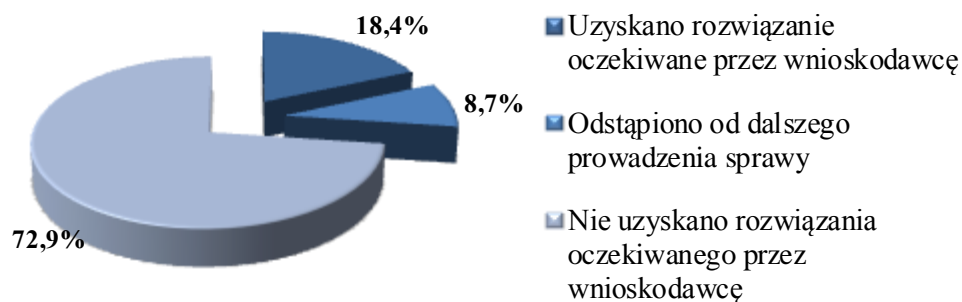
Przedmiotowy rozkład spraw podjętych



Zakończono postępowanie w 7 947 sprawach podjętych w roku 2015 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)	1 463	18,4
	2 Zasadność zarzutów wnioskodawcy	929	11,7
	3 Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	534	6,7
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4 Razem (5+6)	693	8,7
	5 Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	250	3,1
	6 Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	443	5,6
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7 Razem (8+9+10)	5 791	72,9
	8 Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	4 679	58,9
	9 Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1 058	13,3
	10 Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	54	0,7
Razem		7 947	100,0

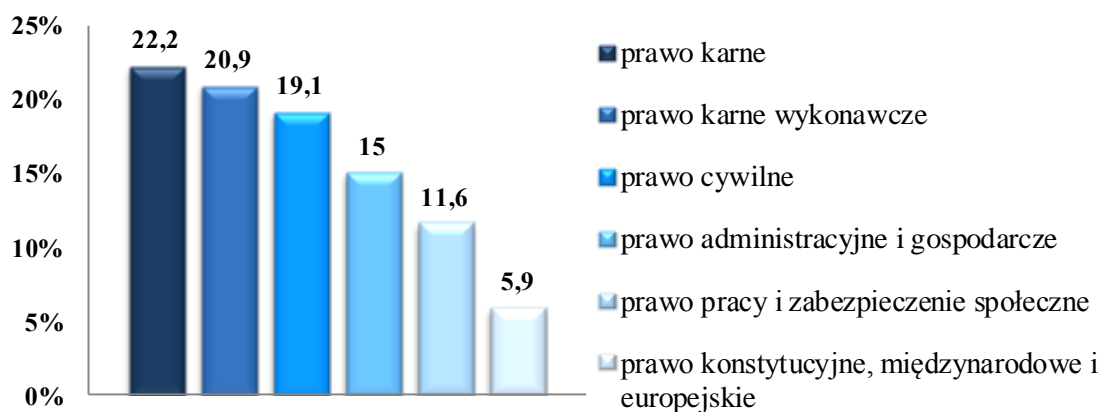
Zakończenie spraw podjętych



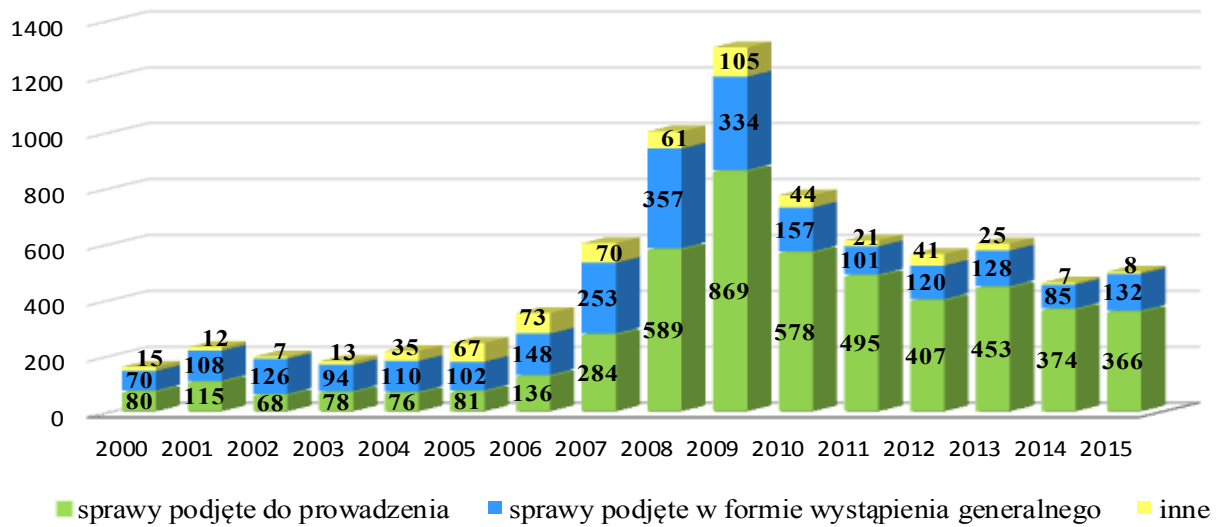
Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2015 r.

	Problematyka	Liczba	%
1	prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	1622	5,9
2	prawo karne	6 082	22,2
3	prawo karne wykonawcze	5 718	20,9
4	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3 182	11,6
5	prawo cywilne	5 225	19,1
6	prawo administracyjne i gospodarcze	4 094	15,0
7	równe traktowanie	837	3,1
8	Krajowy Mechanizm Prewencji	134	0,5
9	ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	263	0,9
10	inne	219	0,8
11	Razem	27 376	100,0

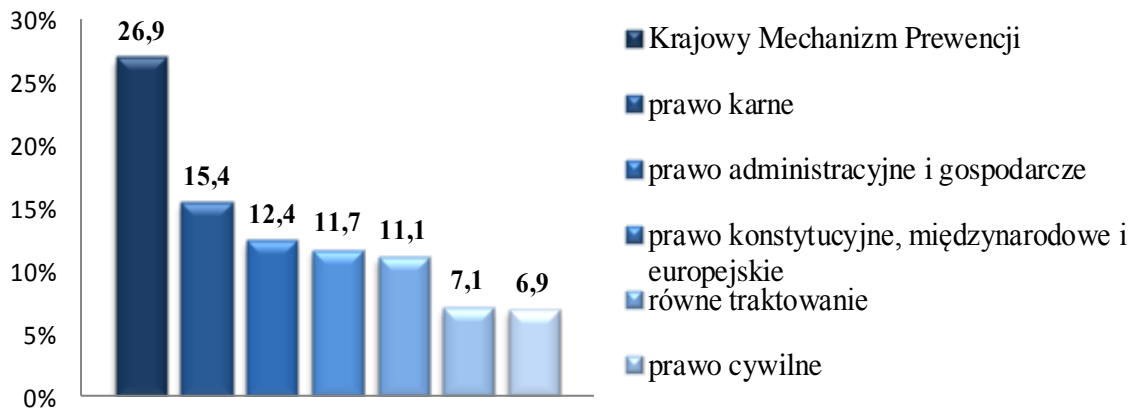
Główne problematyki spraw nowych w 2015 r.



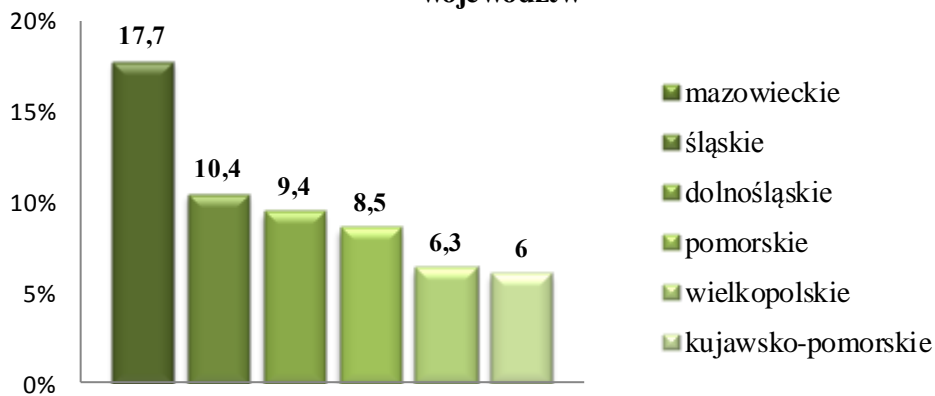
Sprawy rozpatrzone z inicjatywy Rzecznika



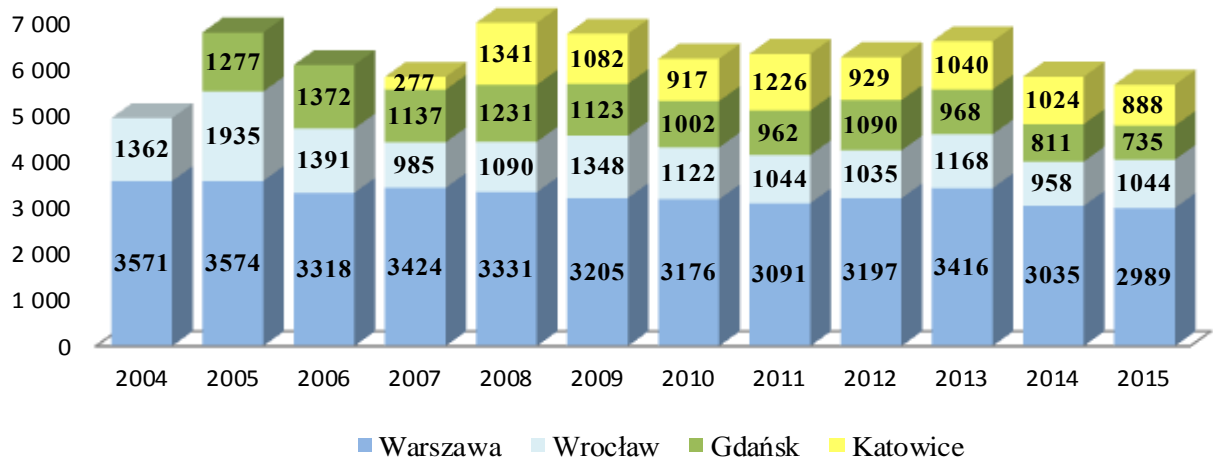
Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika



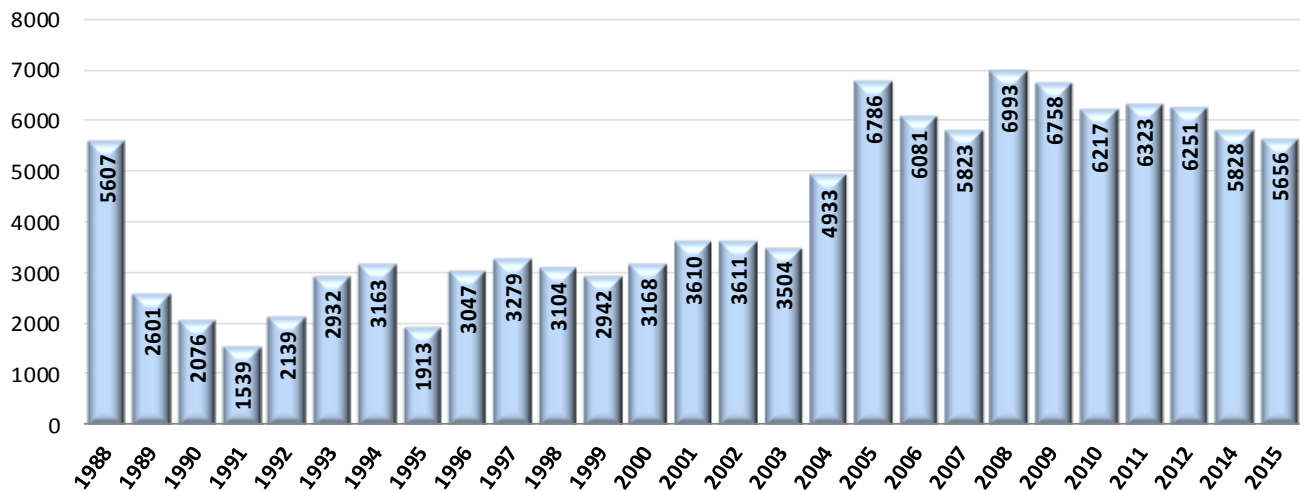
Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw



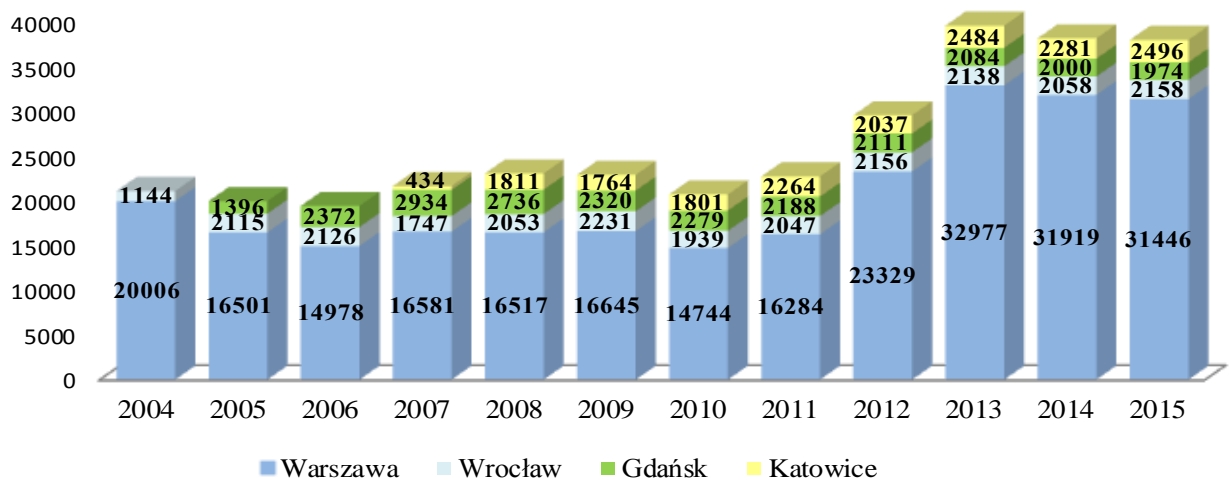
Przyjęcia interesantów



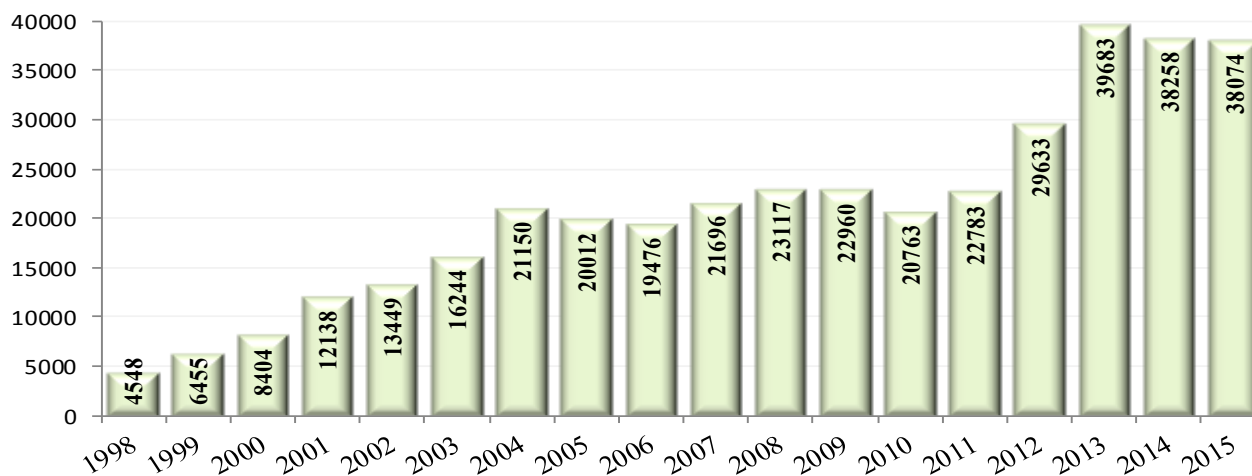
Przyjęcia interesantów w latach 1988-2015



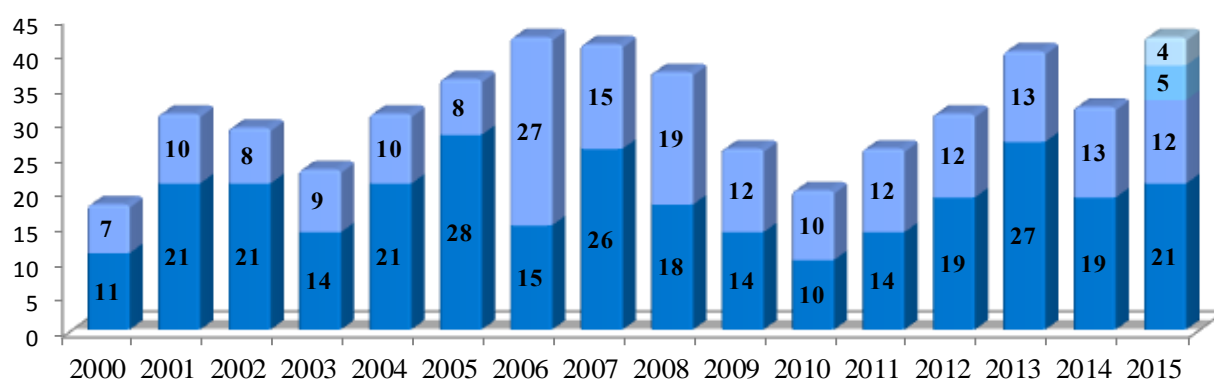
Porady udzielane telefonicznie



Porady udzielane telefonicznie w latach 1998-2015



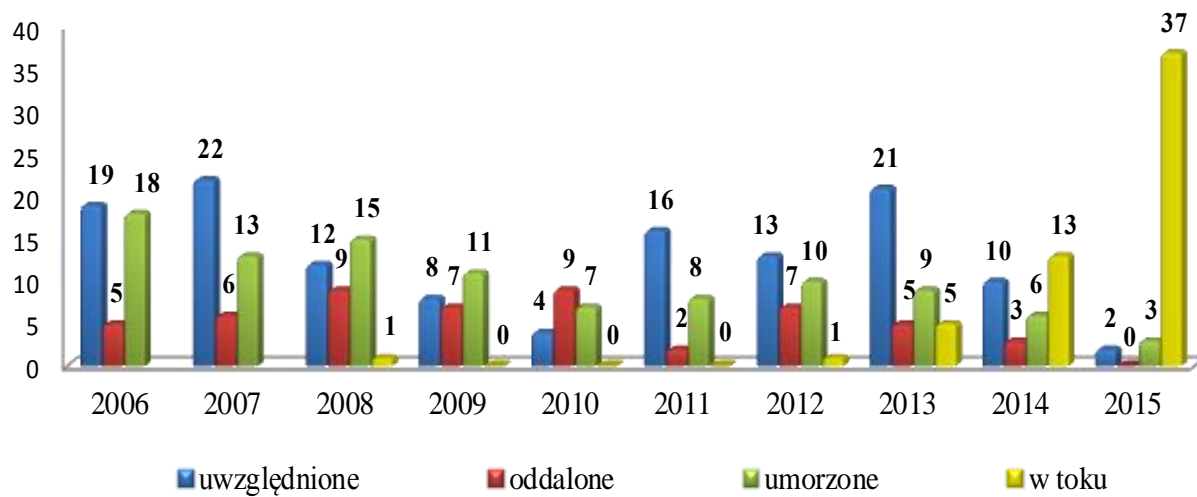
Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne do których przystąpił Rzecznik



- WTK - zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosków
- TKP - zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych
- SK - zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej
- TKZ - wnioski do TK o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktami wyższego rzędu

Rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skarg konstytucyjnych oraz wniosków i pytań prawnych do których przystąpił Rzecznik¹²²⁵

¹²²⁵ Stan na dzień 31 grudnia 2015 r. Dane przedstawione są w podziale na lata, w których wnioski te były zgłaszane przez Rzecznika.

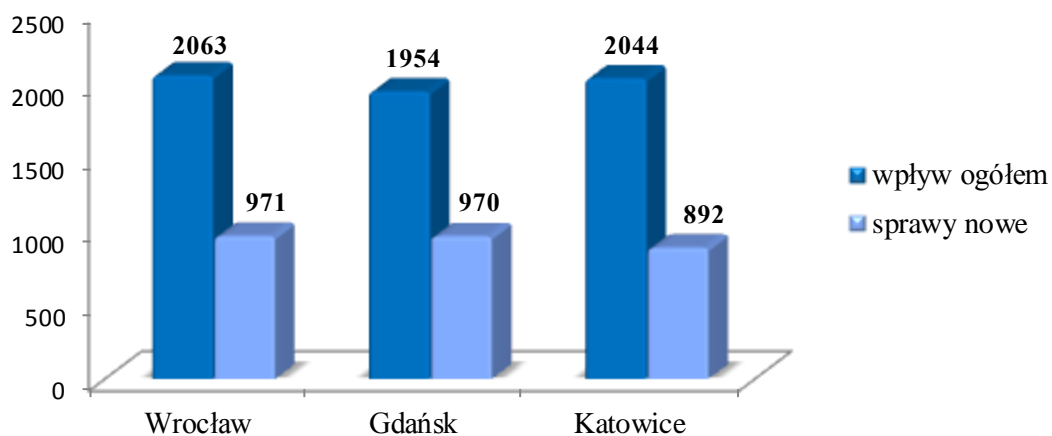


Biura Pełnomocników Terenowych



- Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu powołane 2 sierpnia 2004 r.
- Biuro Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku powołane 16 maja 2005 r.
- Biuro Pełnomocnika Terenowego w Katowicach powołane 14 września 2007 r..
- Biuro RPO w Warszawie

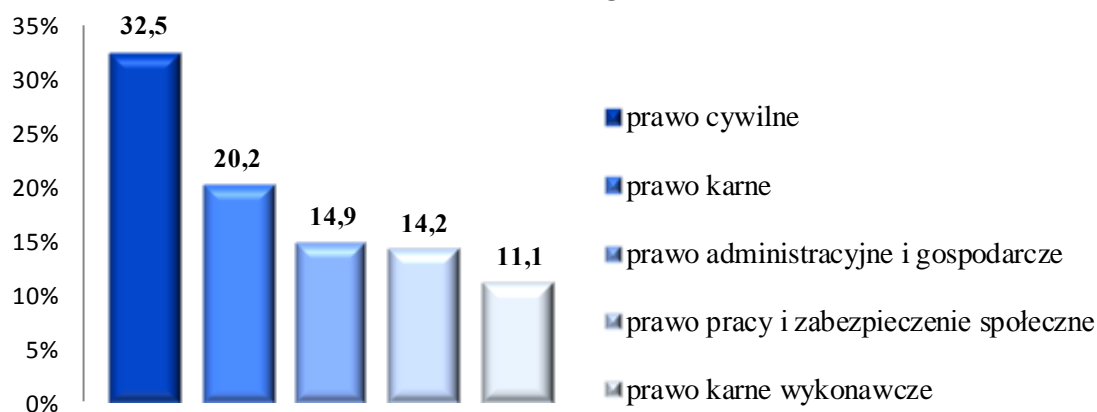
Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



Największy wpływ nowych wniosków w Biurach Pełnomocników Terenowych dotyczył spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo cywilne	922	32,5
prawo karne	571	20,2
prawo administracyjne i gospodarcze	421	14,9
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	402	14,2
prawo karne wykonawcze	314	11,1

Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO

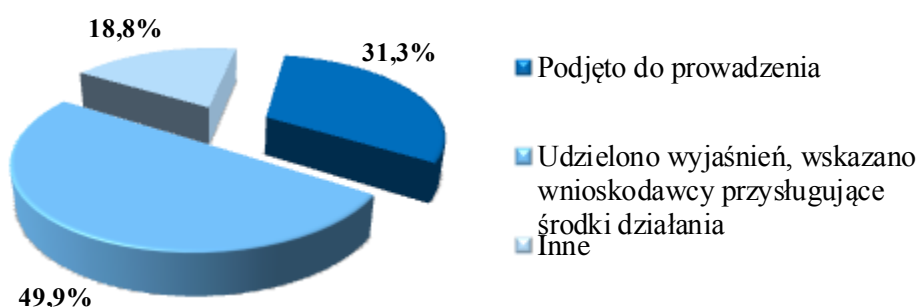


W okresie objętym Informacją w Biurach Pełnomocników Terenowych rozpatrzono 2 926 spraw, w tym:

Sposób rozpatrzenia	Liczba	%
– podjęto do prowadzenia	917	31,3
– udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1459	49,9
– przekazano wnioski wg właściwości	37	1,3

–	zwrócono się o uzupełnienie wniosku	58	2,0
–	nie podjęto*	455	15,5

Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO



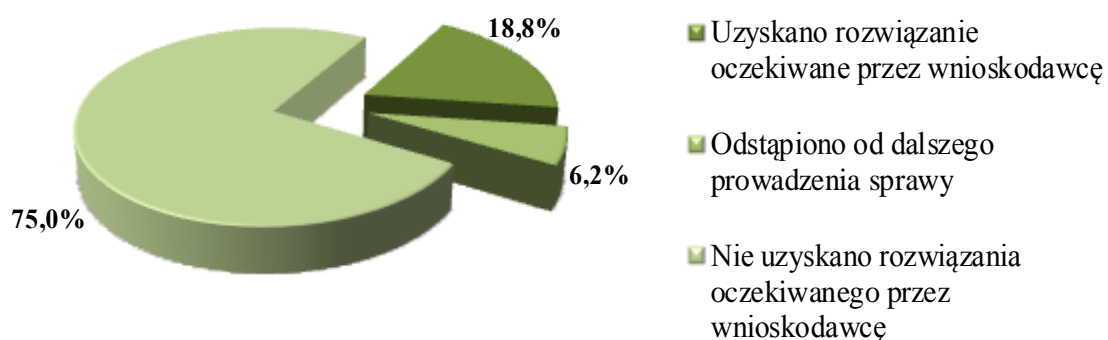
W Biurach Pełnomocników Terenowych RPO zakończono postępowanie w 728 sprawach podjętych w 2015 r. i w latach poprzednich.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
1	2	3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1 Razem (2+3)	137	18,8
	2 Zasadność zarzutów wnioskodawcy	126	17,3
	3 Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	11	1,5
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4 Razem (5+6)	45	6,2
	5 Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	22	3,0
	6 Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	23	3,2

* Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	546	75,0
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	521	71,6
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	11	1,5
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	14	1,9
Razem			728	100,0

Zakończenie spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO



Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)**A. Wystąpienia o charakterze generalnym**

1. **III.7060.1045.2014 z dnia 7 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ubezpieczenia społecznego rolników pobierających świadczenia opiekuńcze z tytułu opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny.
2. **IV.7002.65.2014 z dnia 7 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie nieprawidłowości w działaniach wojewodów wykonujących zadania związane z nabywaniem przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe.
3. **II.517.6143.2014 z dnia 13 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zapewnienia osobom pozbawionym wolności wyżywienia uwzględniającego wymogi religijne i kulturowe.
4. **II.519.63.2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie zagadnień poruszanych we wcześniejszych wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich, pozostających w gestii Ministra Spraw Wewnętrznych.
5. **V.7016.112.2014 z dnia 21 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie warunków pobytu oraz stanu przestrzegania praw pacjentów w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie.
6. **III.7064.523.2014 z dnia 21 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ograniczeń w dostępie do świadczeń opiekuńczych.
7. **III.7043.10.2015 z dnia 22 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zatrudniania w sądach pracowników tymczasowych.

8. **III.7040.98.2014 z dnia 22 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie rozporządzenia regulującego warunki zatrudnienia funkcjonariuszy straży ochrony kolei.
9. **V.540.19.2014 z dnia 29 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie pogarszających się warunków obsługi interesantów w Wydziale Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.
10. **XI.540.4.2015 / V.540.1.2014 z dnia 30 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie sytuacji migrantów obywateli Unii Europejskich z nieuregulowaną kwestią pobytu na terytorium Polski.
11. **IX.517.1482.2015 / II.517.6030.2014 z dnia 5 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie stosowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej środków przymusu bezpośredniego.
12. **III.7044.104.2014 z dnia 5 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie warunków służby funkcjonariuszy Służby Więziennej w wizytowanych jednostkach penitencjarnych.
13. **II.517.5016.2014 z dnia 6 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie monitorowania zachowania osób pozbawionych wolności.
14. **V.540.11.2014 z dnia 9 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie realizacji prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji w Polsce.
15. **II.517.1999.2014 z dnia 12 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie realizacji prawa do obrony skazanego odbywającego karę dyscyplinarną w postaci umieszczenia w celi izolacyjnej.
16. **VII.534.14.2014 z dnia 20 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie przypadków nieuznawania przez kierowników urzędów stanu cywilnego dokumentów przetłumaczonych przez zagranicznych tłumaczy przysięgłych.

17. **VIII.7036.1.2015 z dnia 20 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie błędów w kalkulacji kwoty subwencji oświatowej.
18. **II.517.2638.2014 z dnia 23 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie przeprowadzania badań w celu ustalenia w organizmie obecności alkoholu, środka odurzającego lub substancji psychotropowej u osób pozbawionych wolności.
19. **V.7011.9.2015 z dnia 23 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie dokumentowania prawa do świadczeń zdrowotnych z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego przez niektórych świadczeniobiorców.
20. **III.7047.15.2014 z dnia 24 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie stworzenia możliwości działania asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej.
21. **VIII.811.4.2014 z dnia 2 marca 2015 r.** – wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie niemożności uzyskania orzeczenia o niepełnosprawności przez osoby, które utraciły wzrok w jednym oku.
22. **VII.501.6.2015 z dnia 10 marca 2015 r.** – wystąpienie do Zastępcy Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz p.o. Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w sprawie prawa do prywatności osób fizycznych biorących udział w procedurze przetargowej.
23. **III.7043.15.2015 z dnia 16 marca 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie obniżenia wysokości uposażenia funkcjonariuszy Policji za czas zwolnienia lekarskiego.
24. **II.517.6143.2014 z dnia 16 marca 2015 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie wyżywienia dla osób pozbawionych wolności, uwzględniającego wymogi religijne, kulturowe i światopoglądowe.
25. **VII.7037.38.2014 z dnia 17 marca 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zastępowania szkół samorządowych publicznych placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne.

- 26.II.517.620.2015 z dnia 19 marca 2015 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie sposobu i warunków udzielania skazanym przepustek losowych.
- 27.II.517.4993.2014 z dnia 19 marca 2015 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie umieszczania osób pozbawionych wolności w celach mieszkalnych niezgodnie z deklaracją w przedmiocie używania wyrobów tytoniowych.
- 28.VII.7037.32.2015 z dnia 25 marca 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie dotacji dla niepublicznych szkół artystycznych.
- 29.II.519.3016.2014 z dnia 30 marca 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kompensaty dla ofiar przestępstw.
- 30.VII.531.1.2014 z dnia 30 marca 2015 r.** – wystąpienie do Rzecznika Praw Dziecka w sprawie przypadków odbierania dzieci polskim rodzinom mieszkającym w Norwegii.
- 31.III.7044.84.2014 z dnia 31 marca 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie problemów zgłoszonych podczas przeprowadzonej kontroli przestrzegania praw i wolności żołnierzy.
- 32.VII.7220.1.2014 z dnia 7 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie zróżnicowanej wysokości opłat za amatorski połów ryb.
- 33.II.5150.3.2015 z dnia 9 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie nieuwzględniania przez organy ścigania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
- 34.V.7013.58.2014 z dnia 9 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie dokumentowania odbycia szkolenia specjalizacyjnego lekarzy.
- 35.VII.550.4.2014 z dnia 10 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dostępności dla dzieci i młodzieży gier komputerowych nasyconych przemocą.
- 36.III.7040.98.2014 z dnia 21 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie rozporządzenia regulującego warunki zatrudnienia funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei.

- 37. VII.501.61.2015 z dnia 22 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie pomocy udzielanej przez służby konsularne polskim obywatelom za granicą.
- 38. V.7010.47.2015 z dnia 22 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych.
- 39. VII.534.31.2015 z dnia 22 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w sprawie problemów z obsługą systemu teleinformatycznego w urzędach stanu cywilnego.
- 40. V.812.2.2015 z dnia 14 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku możliwości odwołania się od orzeczenia ustalającego stopień niepełnosprawności oraz wskazania do ulg i uprawnień.
- 41. II.518.6.2014 z dnia 14 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dostosowania wzoru formularzy „Niebieska karta” do obowiązujących przepisów.
- 42. VII.501.26.2015 z dnia 18 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie przepisów ustawy o kontroli skarbowej dotyczących przetwarzania danych o stanie zdrowia pacjentów.
- 43. IV.7002.65.2014 z dnia 18 maja 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie stosowania przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.
- 44. KMP.571.1.2015 z dnia 21 maja 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie przestrzegania praw osób z niepełnosprawnościami w jednostkach penitencjarnych.
- 45. IV.7212.80.2014 z dnia 26 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie ochrony przed odpowiedzialnością za zobowiązania spółdzielni.
- 46. III.7060.322.2015 z dnia 26 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad ustalania wysokości emerytury osób objętych tzw. starym systemem emerytalnym.

- 47. VII.7030.12.2015 z dnia 1 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Zdrowia w sprawie wprowadzania przez gminy przepisów przyznających pierwszeństwo w rekrutacji do publicznych żłobków i przedszkoli dzieciom, które zostały poddane obowiązkowym szczepieniom.
- 48. V.7220.105.2015 z dnia 10 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie ochrony konsumentów na rynku usług bankowych.
- 49. VII.501.84.2015 z dnia 12 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie monitoringu wizyjnego w szkołach.
- 50. VII.7202.24.2015 z dnia 12 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przepisów ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.
- 51. IX.517.261.2015 z dnia 17 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie stosowania przymusu bezpośredniego wobec osób pozbawionych wolności.
- 52. IX.517.1490.2015 z dnia 17 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie postępowania z korespondencją osób pozbawionych wolności, nadawaną jako przesyłka polecona.
- 53. IX.517.1159.2015 z dnia 18 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zmian przepisów kodeksu karnego wykonawczego dotyczących paczek żywnościowych dla osadzonych.
- 54. VII.510.8.2014 z dnia 30 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ograniczenia prawa komorników do rzetelnego procesu sądowego w postępowaniach dyscyplinarnych.
- 55. VII.7037.34.2015 z dnia 1 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zasad finansowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych.
- 56. VII.501.330.2014 z dnia 2 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Notarialnej w sprawie obowiązku ujawniania Krajowej

Radzie Notarialnej wysokości wynagrodzenia pobranego przez notariusza za dokonane czynności notarialne.

- 57. VII.501.88.2015 z dnia 6 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie identyfikacji głosowej podatników dzwoniących na Krajową Informację Podatkową.
- 58. KMP.570.36.2014 z dnia 10 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie kontroli osobistych w policyjnych izbach dziecka oraz w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia.
- 59. II.517.6121.2014 z dnia 17 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zapewnienia właściwych warunków utrzymania higieny osobistej w jednostkach penitencjarnych.
- 60. II.517.620.2015 z dnia 17 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie udzielania tzw. przepustek losowych.
- 61. III.7042.16.2015 z dnia 20 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie refundacji kosztów nauki żołnierzy zawodowych w uczelniach wojskowych.
- 62. V.7016.35.2014 z dnia 21 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie realizacji Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.
- 63. VII.510.16.2014 z dnia 21 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby ustawowego określenia uprawnień pracowników ochrony w budynkach sądowych.
- 64. VII.7031.3.2015 z dnia 21 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w sprawie tegorocznych egzaminów maturalnych.
- 65. KMP.571.5.2015 z dnia 21 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie procedury kontroli pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przy wejściu do jednostek penitencjarnych.

- 66. VIII.7061.88.2015 z dnia 21 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie niedofinansowania warsztatów terapii zajęciowej.
- 67. XI.816.1.2015 z dnia 21 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie przyspieszenia prac nad uruchomieniem całodobowego telefonu pomocowego dla kobiet - ofiar przemocy.
- 68. KMP.570.1.2014 z dnia 24 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie dostosowania pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia w jednostkach organizacyjnych Policji do potrzeb osób z niepełnosprawnością.
- 69. II.517.2325.2015 z dnia 28 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie udostępnienia osobom pozbawionym wolności obowiązujących przepisów kodeksu karnego wykonawczego.
- 70. KMP.571.1.2015 z dnia 28 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Straży Pożarnej w sprawie zasad ewakuacji osób z niepełnosprawnością osadzonych w jednostkach penitencjarnych.
- 71. VII.711.3.2015 z dnia 29 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie warunków wpisu na listy doradców rolnych.
- 72. III.7060.632.2015 z dnia 29 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zmiany stanowiska Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie kwalifikowania pracy tłumacza języka obcego.
- 73. VII.815.1.2014 z dnia 3 sierpnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie realizacji projektów unijnych dotyczących przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu.
- 74. IV.7005.23.2014 z dnia 13 sierpnia 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych w sprawie nieprecyzyjnych przepisów dotyczących koncentracji ziemi rolnej.
- 75. VII.7202.25.2015 z dnia 14 sierpnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie częstych zmian warunków przyznawania pomocy w ramach rolnictwa ekologicznego.

- 76. VII.7033.34.2015 z dnia 1 września 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie wysokości opłat pobieranych przez uczelnie wyższe podczas rekrutacji na studia.
- 77. IV.7000.217.2014 z dnia 1 września 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie postępowania o rozgraniczenie nieruchomości.
- 78. VII.7202.2.2015 z dnia 4 września 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie realizacji programu zalesiania gruntów.
- 79. IX.517.1307.2015 z dnia 22 września 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie kontroli osobistych osób pozbawionych wolności.
- 80. VII.534.36.2015 z dnia 22 września 2015 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w sprawie ujawniania danych dotyczących zapłodnienia in vitro.
- 81. II.519.1139.2015 z dnia 25 września 2015 r.** - wystąpienie do Głównego Inspektora Transportu Drogowego w sprawie udostępniania właścicielom pojazdu zdjęcia zarejestrowanego wykroczenia.
- 82. XI.518.35.2015 z dnia 25 września 2015 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie reagowania na przejawy mowy nienawiści.
- 83. IX.517.1438.2015 z dnia 1 października 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie przedłużania statusu osadzonych niebezpiecznych.
- 84. VII.561.15.2014 z dnia 5 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie dostępu do zawodu biegłego rewidenta.
- 85. VII.7202.12.2014 z dnia 5 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie pomocy finansowej dla młodych rolników.
- 86. VII.602.6.2014 z dnia 5 października 2015 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie dostosowania lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych.
- 87. V.543.9.2015 z dnia 5 października 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ochrony praw migrantów.

- 88.XI.518.34.2015 z dnia 8 października 2015 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie przebiegu demonstracji organizowanych przez przeciwników przyjęcia uchodźców do Polski.
- 89.V.511.494.2015 z dnia 8 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie podwyższenia standardów ochrony praw podatników.
- 90.WZF.7044.8.2015 z dnia 9 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie przestrzegania praw obywatelskich oraz warunków pełnienia służby żołnierzy w wizytowanej jednostce wojskowej.
- 91.III.7041.33.2014 z dnia 14 października 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie umów cywilnoprawnych.
- 92.VII.715.15.2014 z dnia 14 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie ograniczenia wstępu na sportowe imprezy masowe.
- 93.XI.816.7.2016 z dnia 16 października 2015 r.** - wystąpienie do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sprawie usuwania nienawistnych napisów z przestrzeni publicznej.
- 94.XI.816.1.2015 z dnia 19 października 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie przyspieszenia uruchomienia całodobowego telefonu zaufania dla kobiet - ofiar przemocy.
- 95.VII.602.58.2015 z dnia 20 października 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie praw wyborczych osadzonych.
- 96.IX.517.945.2015 z dnia 21 października 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie utrudnień w kontaktach telefonicznych skazanych z osobami bliskimi.
- 97.XI.816.10.2015 z dnia 22 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ochrony ofiar przestępstw z nienawiści.
- 98.KMP.571.1.2015 z dnia 26 października 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zasad ewakuacji

osób z niepełnosprawnością, osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

- 99. VII.552.2.2015 z dnia 26 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie prawidłowego wykonywania orzeczeń sądów o umieszczeniu dzieci w instytucjonalnej pieczy zastępczej.
- 100. IX.402.1.2015 z dnia 27 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej w sprawie wykorzystania Protokołu Stambulskiego przez lekarzy.
- 101. WZF.7050.1.2016 z dnia 3 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ochrony prawnej osób ujawniających nieprawidłowości w służbach mundurowych.
- 102. XI.540.4.2015 z dnia 3 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie sytuacji prawnej migrantów pochodzących z państw Unii Europejskiej.
- 103. WZF.612.1.2015 z dnia 9 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie pomocy na rzecz weteranów działań poza granicami państwa.
- 104. IV.7217.91.2015 z dnia 17 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie przeciwdziałania zjawisku bezdomności.
- 105. IV.511.319.2015 z dnia 18 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wydania wypisu aktu notarialnego osobie trzeciej.
- 106. VII.7037.93.2015 z dnia 19 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia, do wiadomości Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Rozwoju w sprawie sklepików szkolnych.
- 107. II.519.1541.2015 z dnia 24 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie wnoszenia aktów oskarżenia po reformie procedury karnej.
- 108. XI.519.1.2015 z dnia 27 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Prezydenta Wrocławia oraz Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu w sprawie demonstracji przeciwko uchodźcom.

- 109. IX.517.497.2015 z dnia 27 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie korzystania przez osoby pozbawione wolności z odzieży odpowiedniej do pory roku.
- 110. II.519.1562.2015 z dnia 30 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie realizacji ustawowych zadań Policji po reformie procedury karnej.
- 111. XI.7033.2.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie dostępności edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami.
- 112. II.5150.7.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie terminu na wniesienie apelacji w postępowaniu karnym.
- 113. III.7044.85.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Głównego Inspektora Pracy oraz p.o. Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w sprawie wykluczania z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego firm wyciskujących pracowników.
- 114. XI.519.1.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie edukacji antydyskryminacyjnej.
- 115. VII.7037.156.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie prac nad ustawą o zintegrowanym systemie kwalifikacji.
- 116. VII.7037.38.2014 z dnia 1 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zastępowania szkół samorządowych publicznych placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne.
- 117. III.7064.175.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ograniczeń w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.
- 118. VII.550.4.2014 z dnia 1 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju, do wiadomości Ministra Cyfryzacji, w sprawie dostępności brutalnych gier komputerowych dla dzieci i młodzieży.

- 119. XI.815.1.2016 z dnia 2 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Cyfryzacji w sprawie dostępności stron internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami.
- 120. IV.002.1.2015 z dnia 2 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie dostępności urzędzeń sanitarnych dla osób doświadczających bezdomności.
- 121. XI.501.1.2015 z dnia 4 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie problemów osób głuchych i głuchoniewidomych w relacjach z organami administracji publicznej.
- 122. VII.534.31.2015 z dnia 4 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie opóźnień w wydawaniu odpisów aktów stanu cywilnego.
- 123. XI.816.1.2015 z dnia 4 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyjęcia programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez miasto Zakopane.
- 124. IX.517.411.2015 z dnia 7 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie przestrzegania praw osadzonych osób z niepełnosprawnościami.
- 125. VII.510.42.2015 z dnia 7 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji w sprawie przyczyn nieopublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 34/15.
- 126. KMP.573.42.2014 z dnia 10 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Rzecznika Praw Dziecka w sprawie realizacji prawa dzieci pozbawionych wolności do składania skarg.
- 127. XI.816.1.2015 z dnia 10 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie całodobowego telefonu dla ofiar przemocy.
- 128. VII.602.6.2014 z dnia 10 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

- 129. VII.602.93.2015 z dnia 10 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie praw wyborczych osób bezdomnych.
- 130. V.7014.68.2015 z dnia 14 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie nowych kompetencji pielęgniarek i położnych w zakresie wystawiania recept, zleceń na wyroby medyczne i skierowań na badania.
- 131. VII.5002.6.2015 z dnia 14 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie refundacji procedury in vitro.
- 132. IV.7022.36.2015 z dnia 14 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej w sprawie trudności z wyegzekwowaniem alimentów na rzecz dzieci.
- 133. XI.816.4.2015 z dnia 14 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Wojewody Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Wójta Gminy Limanowa w sprawie poprawy warunków socjalno-bytowych lokalnej społeczności romskiej.
- 134. V.7010.130.2015 z dnia 15 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia oraz Prezesa NFZ w sprawie wyników kontroli NIK dotyczącej funkcjonowania podstawowej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej finansowanej ze środków publicznych.
- 135. KMP.570.1.2014 z dnia 17 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Zastępcy Komendanta Głównego Policji w sprawie dostosowania pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia do potrzeb osób z niepełnosprawnością.
- 136. XI.816.4.2015 z dnia 18 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sytuacji społeczności romskiej w Polsce.
- 137. IX.517.2.2015 z dnia 21 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie pozbawionych wolności osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną.
- 138. VII.600.2.2014 z dnia 21 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wydawania aktów wykonawczych do ustaw.

- 139. VII.7000.6.2015 z dnia 21 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzeń asystentów sędziów.
- 140. V.510.219.2015 z dnia 23 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju w sprawie pozwów zbiorowych.
- 141. VII.510.48.2015 z dnia 24 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.
- 142. II.519.109.2015 z dnia 29 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu w sprawie projektu ustawy o Policji.

B. Wnioski o podjęcie inicjatywy prawodawczej

- 1. III.7064.199.2014 z dnia 7 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego o świadczeniach pielęgnacyjnych.
- 2. IV.7005.23.2014 z dnia 7 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie nieprecyzyjnych przepisów mających zapobiegać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych.
- 3. KMP.574.14.2014 z dnia 8 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zmian systemowych w opiece nad osobami nietrzeźwymi.
- 4. VII.602.6.2014 z dnia 8 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie działań edukacyjno-informacyjnych organów wyborczych.
- 5. V.7224.362.2014 z dnia 15 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w sprawie realizacji prawa osób niewidomych dostępu do środków transportu wraz z psem przewodnikiem.
- 6. VII.550.4.2014 z dnia 15 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie dostępności brutalnych gier komputerowych dla dzieci i młodzieży.
- 7. BPK.533.2.2014 z dnia 16 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie problemów związanych ze

stosowaniem niektórych norm zawartych w ustawie o obywatelstwie polskim.

- 8. II.513.13.2014 z dnia 29 stycznia 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie odszkodowania i zadośćuczynienia dla osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego tylko za szkody powstałe w związku z wykonaniem, a nie samym wydaniem orzeczenia lub decyzji.
- 9. IV.7001.1.2014 z dnia 3 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.
- 10. IV.7024.5.2015 z dnia 6 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku uregulowań dotyczących sytuacji prawnej osoby ubezwłasnowolnionej w zakresie kontaktów z rodziną lub innymi osobami bliskimi.
- 11. IV.510.347.2014 z dnia 6 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie sytuacji prawnej osób występujących w procesie cywilnym bez profesjonalnego pełnomocnika.
- 12. IX.517.1743.2015 /II.517.514.2015 z dnia 10 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przedłużania pobytu pełnoletniego wychowanka w placówce wychowawczej do zakończenia roku szkolnego.
- 13. V.7014.2.2015 z dnia 12 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie stwierdzenia przerwy w wykonywaniu zawodu lekarza.
- 14. V.7013.92.2014 z dnia 12 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wprowadzania okresowo przez oddziały wojewódzkie NFZ list oczekujących na potwierdzenie i realizację zleceń na zaopatrzenie w wybrane wyroby medyczne wydawane na zlecenie.
- 15. VII.561.15.2014 z dnia 13 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Finansów oraz Przewodniczącej Komisji Nadzoru Audytowego w sprawie przepisów dotyczących biegłych rewidentów.

- 16.III.7042.982.2014 z dnia 18 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie sposobu ustalania wysokości należnego świadczenia rekompensacyjnego za utracone dochody.
- 17.VII.603.10.2014 z dnia 19 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nierównego dostępu do stanowiska referendarza sądowego.
- 18.VII.534.18.2015 z dnia 19 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemów prawnych rodziców w sytuacji urodzenia martwego dziecka, którego płci nie da się ustalić.
- 19.VII.613.4.2014 z dnia 20 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego ustawy Prawo o zgromadzeniach.
- 20.VII.711.4.2014 z dnia 20 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie uprawnień inspektora kontroli skarbowej.
- 21.V.7200.4.2105 z dnia 20 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie nieprawidłowości w funkcjonowaniu prowadzonych przez okręgowe izby lekarsko-weterynaryjne rejestrów podmiotów leczniczych dla zwierząt.
- 22.VIII.7033.1.2014 z dnia 20 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie możliwości pobierania na drugim kierunku studiów stypendium specjalnego przez studentów z niepełnosprawnościami.
- 23.IV.7020.4.2014 z dnia 23 lutego 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie uregulowania zasad przeprowadzania w sprawach cywilnych badań kodu genetycznego DNA.
- 24.IV.7021.66.2014 z dnia 2 marca 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uprowadzeń dzieci przez jednego z rodziców.
- 25.KMP.570.40.2014 z dnia 4 marca 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie przepisów regulujących dokonywanie kontroli osobistych przez Żandarmerię Wojskową.

- 26.V.511.310.2014 z dnia 9 marca 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie przepisów wykonawczych do ustawy o kierujących pojazdami.
- 27.XI.7030.1.2016 / VIII.7030.1.2014 z dnia 9 marca 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie braku pełnego dostępu do nauki w szkołach wyższych cudzoziemców będących małżonkami obywateli polskich i posiadających zezwolenie na pobyt czasowy.
- 28.V.512.3.2014 z dnia 11 marca 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dokonywania zajęć rachunków bankowych w toku sądowego postępowania egzekucyjnego.
- 29.KMP.573.52.2014 z dnia 11 marca 2015 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP w sprawie sytuacji nieletnich w ciąży oraz nieletnich matek i ich dzieci, przebywających w placówkach resocjalizacyjnych.
- 30.V.7010.26.2015 z dnia 13 marca 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie uprawnień dawców przeszczepu do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej.
- 31.VII.501.277.2014 z dnia 23 marca 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ochrony danych osobowych podczas profilowania pomocy dla osób bezrobotnych.
- 32.KMP.573.42.2014 z dnia 30 marca 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie badań na obecność alkoholu w organizmie nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.
- 33. IV.7004.23.2014 z dnia 31 marca 2015 r.** – wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie zwrotu wywłaszczonego i znacjonalizowanego mienia kościołom i związkom wyznaniowym.
- 34.III.7044.26.2015 z dnia 1 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie zawieszania funkcjonariuszy służb mundurowych w czynnościach służbowych w przypadku wniesienia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia.

- 35.V.7220.196.2015 z dnia 9 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie opłat abonamentowych.
- 36.VII.501.329.2014 z dnia 16 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, do wiadomości Przewodniczącej Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w sprawie ochrony danych dotyczących osób badanych w rodzinnych ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych.
- 37.VII.519.1.2014 z dnia 17 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie problemów środowiska ławników.
- 38.VII.5002.1.2014 z dnia 17 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie prawnego uregulowania działalności biobanków.
- 39.III.7040.27.2015 z dnia 22 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie wymagań kwalifikacyjnych dla pracowników samorządowych.
- 40.V.7200.48.2014 z dnia 30 kwietnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie kar administracyjnych przewidzianych w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.
- 41.III.603.7.2015 z dnia 6 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie określenia kwalifikacji wymaganych od kandydatów na stanowiska dyrektorów instytucji kultury.
- 42.V.511.981.2014 z dnia 7 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie skutków podatkowych finansowania przez pracodawcę kosztów noclegu tzw. pracownika mobilnego związanego z wyjazdem służbowym.
- 43.II.510.449.2015 z dnia 14 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie vacatio legis dla unormowań zawartych w nowelizacji prawa karnego procesowego.
- 44.II.513.13.2014 z dnia 14 maja 2015 r.** - wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie dochodzenia odszkodowań i zadośćuczynienia przez osoby represjonowane.
- 45.V.7106.178.2014 z dnia 14 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie działalności kantorów internetowych.

- 46. VII.533.5.2015 z dnia 14 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie sytuacji osób nieposiadających żadnego obywatelstwa.
- 47. IV.7214.131.2014 z dnia 14 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie ochrony eksmitowanych lokatorów przed bezdomnością.
- 48. II.510.2585.2014 z dnia 14 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zwrotu utraconego zarobku lub dochodu w związku udziałem w postępowaniu sądowym w charakterze świadka.
- 49. V.711.4.2015 z dnia 15 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie warunków i trybu wydawania certyfikatu instalatora odnawialnych źródeł energii.
- 50. IV.510.9.2014 z dnia 15 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.
- 51. III.7064.100.2015 z dnia 18 maja 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego opiekunów osób niepełnosprawnych.
- 52. XI.517.1.2015 z dnia 25 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie osób z niepełnosprawnościami przebywających w domach pomocy społecznej wbrew własnej woli.
- 53. V.511.612.2014 z dnia 28 maja 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie zwolnienia podatkowego na własne cele mieszkaniowe.
- 54. III.7043.123.2015 z dnia 1 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie ograniczenia prawa do ustanowienia obrońcy w toku postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu.
- 55. III.7043.113.2014 z dnia 8 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie braku możliwości odwołania się funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej od notatek z rozmowy dyscyplinującej.
- 56. II.517.4076.2014 z dnia 8 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunkowego tymczasowego aresztowania.

- 57.II.520.1.2015 z dnia 10 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie udostępniania na stronach internetowych Policji nagrań z monitoringu.
- 58.V.7224.362.2014 z dnia 10 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w sprawie prawa osób niewidomych do korzystania ze środków publicznego transportu zbiorowego w asyście psa przewodnika.
- 59.III.7060.140.2015 z dnia 12 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy osób z długim stażem ubezpieczeniowym posiadających orzeczenie o częściowej niezdolności do pracy.
- 60.III.7043.286.2014 z dnia 23 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie nieprawidłowości związanych z zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów.
- 61.VII.602.6.2014 z dnia 24 czerwca 2015 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w sprawie pilnej potrzeby wprowadzenia zmian w kodeksie wyborczym.
- 62.IX.517.77.2015 z dnia 1 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zasad funkcjonowania Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym.
- 63.VII.534.18.2015 z dnia 2 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemów z uzyskaniem świadczeń w sytuacji urodzenia martwego dziecka, którego płci nie da się ustalić.
- 64.VII.501.80.2015 z dnia 7 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie zakresu danych umieszczanych na bilecie okresowym.
- 65.IX.517.1335.2015 z dnia 10 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie odpłatnego zatrudniania skazanych.
- 66.VII.7202.22.2015 z dnia 14 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie pomocy finansowej dla rolników.

- 67.IV.7006.76.2015 z dnia 20 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie zapewnienia skutecznej ochrony praw właścicieli do zagospodarowania nieruchomości.
- 68.VII.613.2.2015 z dnia 21 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie organizowania zgromadzeń na terenach kolejowych.
- 69.III.7063.10.2015 z dnia 21 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie definicji ustawowej wypadku przy pracy.
- 70.III.7064.128.2015 z dnia 21 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku uprawnienia osoby samotnie wychowującej dziecko do świadczenia rodzinnego, w sytuacji gdy nie zostały zasądzone alimenty na rzecz dziecka.
- 71.IV.7005.24.2014 z dnia 21 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie dochodzenia roszczeń przez Agencję Nieruchomości Rolnych z tytułu bezumownego korzystania z gruntów.
- 72.V.7011.60.2015 z dnia 21 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zasad finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników.
- 73.VII.612.317.2014 z dnia 22 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie problemów związanych z rejestracją stowarzyszeń w Krajowym Rejestrze Sądowym.
- 74.IV.7000.251.2015 z dnia 23 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie ochrony mieszkańców budynków spółdzielczych przed skutkami niewypłacalności spółdzielni.
- 75.III.7042.24.2015 z dnia 23 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie uprawnienia policjantów do otrzymania części zawieszonoego uposażenia.
- 76.III.7066.67.2014 z dnia 23 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w

sprawie proporcjonalnego obniżenia podstawy wymiaru składek w odniesieniu do osób prowadzących działalność gospodarczą.

- 77.IV.612.1.2015 z dnia 27 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie naruszeń praw obywateli wynikających z przynależności do spółdzielni mieszkaniowej.
- 78.III.7060.1052.2014 z dnia 27 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości opłaty stosunkowej pobieranej przez komornika od dłużnika w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych.
- 79.VII.6061.1.2014 z dnia 27 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej w sprawie braku procedur dotyczących rejestracji oświadczeń lustracyjnych przez Instytut Pamięci Narodowej.
- 80.III.7040.66.2015 z dnia 29 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie oceny funkcjonowania ustawy o praktykach absolwenckich.
- 81.IX.517.77.2015 z dnia 30 lipca 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieprawidłowości w zakresie ograniczania praw osób umieszczonych w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym.
- 82.VII.510.24.2015 z dnia 24 sierpnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie obowiązku uiszczania opłaty kancelaryjnej przy składaniu wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia w sprawach sądowoadministracyjnych.
- 83.VII.7031.3.2015 z dnia 1 września 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie różnic w poziomie trudności egzaminów maturalnych.
- 84.VII.534.26.2015 z dnia 16 września 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie przyznania ulgi w opłatach paszportowych osobom pobierającym świadczenia przedemerytalne.
- 85.II.519.109.2015 z dnia 21 września 2015 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP, Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w

sprawie prac nad projektem nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw.

- 86. VII.715.27.2015 z dnia 22 września 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie dyskryminacji sportów nieolimpijskich.
- 87. KMP.570.10.2015 z dnia 24 września 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie przeszukań w pomieszczeniach Straży Granicznej przeznaczonych dla osób zatrzymanych.
- 88. IX.517.190.2015 z dnia 24 września 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przebywania w schroniskach dla nieletnich bez podstawy prawnej.
- 89. VII.561.11.2014 z dnia 25 września 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie procedury odwołania sędziego z delegacji.
- 90. VII.7033.26.2015 z dnia 25 września 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie kryteriów przyznawania stypendiów za wybitne osiągnięcia artystyczne.
- 91. VII.7033.2.2015 z dnia 25 września 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie zasad opiniowania wniosków o przyznanie nagród nauczycielom akademickim.
- 92. WZF.7042.3.2015 z dnia 29 września 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie rekompensaty utraconego wynagrodzenia dla żołnierzy rezerwy odbywających obowiązkowe ćwiczenia wojskowe.
- 93. II.519.2097.2014 z dnia 5 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie braku odpowiedniej podstawy prawnej prewencyjnych badań na zawartość alkoholu w organizmie.
- 94. VII.602.14.2014 z dnia 7 października 2015 r.** - wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych.
- 95. VII.612.329.2014 z dnia 8 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie rodzinnych ogrodów działkowych.

- 96.VII.812.5.2014 z dnia 12 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego klauzuli sumienia.
- 97.IX.517.1159.2015 z dnia 16 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ograniczeń w otrzymywaniu paczek żywnościowych przez skazanych.
- 98.IX.517.882.2015 z dnia 21 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stosowania tymczasowego aresztowania wobec osób z orzeczonym środkiem zabezpieczającym.
- 99.III.7064.149.2015 z dnia 22 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie prawa opiekunów osób niepełnosprawnych do świadczeń przedemerytalnych.
- 100.XI.532.1.2015 z dnia 22 października 2015 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie usprawnienia procesu repatriacji Polaków ze Wschodu.
- 101.II.510.637.2015 z dnia 26 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uwzględniania indywidualnego charakteru sprawy przy podejmowaniu decyzji o tymczasowym aresztowaniu.
- 102.KMP.572.1.2015 z dnia 26 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie ochrony praw imigrantów będących ofiarami przemocy.
- 103.II.510.637.2015 z dnia 26 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przedłużania tymczasowego aresztowania.
- 104.II.510.637.2015 z dnia 26 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad przyznawania odszkodowania za niesłuszne tymczasowe aresztowanie.
- 105.IX.071.1.2015 z dnia 27 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia definicji tortur w Kodeksie karnym.

- 106. V.7010.80.2015 z dnia 28 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie dostępu pacjentów do leków zawierających medyczną marihuanę.
- 107. KMP.570.24.2015 z dnia 28 października 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie obowiązku badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję.
- 108. II.510.637.2015 z dnia 3 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie podejmowania decyzji o tymczasowym aresztowaniu.
- 109. II.518.3.2015 z dnia 5 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia ochrony wszystkim dzieciom będącym uczestnikami postępowania karnego.
- 110. V.7010.111.2015 z dnia 19 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zaświadczeń lekarskich dla seniorów uczestniczących w zajęciach sportowych.
- 111. IV.7212.26.2015 z dnia 20 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie ochrony praw lokatorów w budynkach przeznaczonych do rozbiórki lub remontu.
- 112. III.605.2.2014 z dnia 20 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców.
- 113. IV.7024.26.2014 z dnia 24 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ochrony praw osób z dysfunkcjami zdrowotnymi, w tym osób ubezwłasnowolnionych.
- 114. IX.517.9.2015 z dnia 24 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zawiadamiania ofiar przestępstw o opuszczeniu zakładu psychiatrycznego przez sprawcę.
- 115. IX.071.2.2015 z dnia 24 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie systemu dozoru elektronicznego.
- 116. VII.510.20.2015 z dnia 24 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych.

- 117. KMP.573.20.2015 z dnia 30 listopada 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie prawa osób nieletnich umieszczonych w policyjnej izbie dziecka do kontaktu z adwokatem.
- 118. VII.501.150.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie recept przekazywanych pocztą elektroniczną.
- 119. IV.501.12.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zróżnicowanego wieku uprawniającego do zawarcia małżeństwa.
- 120. XI.7036.2.2015 z dnia 2 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie zasad finansowania edukacji uczniów z niepełnosprawnościami.
- 121. IX.071.3.2015 z dnia 2 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie Reguł Nelsona Mandeli dotyczących standardów traktowania więźniów.
- 122. VII.7033.8.2015 z dnia 4 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie ulg dla studentów na przejazdy komunikacją publiczną.
- 123. VII.715.27.2015 z dnia 4 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie sportowców uprawiających sporty nieolimpijskie.
- 124. VII.533.5.2015 z dnia 4 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sytuacji prawnej osób nieposiadających żadnego obywatelstwa.
- 125. XI.543.10.2015 z dnia 7 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców starających się w Polsce o ochronę międzynarodową.
- 126. III.7064.149.2015 z dnia 7 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sytuacji prawnej opiekunów osób niepełnosprawnych.
- 127. IX.517.411.2015 z dnia 7 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ochrony zdrowia osób pozbawionych wolności.

- 128. III.7065.245.2015 z dnia 8 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasadności wliczania dodatku mieszkaniowego do dochodu przy ustalaniu uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej.
- 129. XI.518.47.2015 z dnia 10 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, do wiadomości Ministra Sprawiedliwości w sprawie izolacji sprawcy od ofiary przemocy.
- 130. KMP.570.24.2015 z dnia 10 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję.
- 131. KMP.573.42.2014 z dnia 10 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przestrzegania praw nieletnich.
- 132. III.7060.1037.2015 z dnia 14 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wielotorowości orzecznictwa do celów rentowych i pozarentowych.
- 133. IV.7217.58.2015 z dnia 14 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie osób z niepełnosprawnościami mieszkających w nieprzystosowanych komunalnych lokalach mieszkalnych.
- 134. VII.812.5.2014 z dnia 14 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie klauzuli sumienia.
- 135. III.7040.104.2015 z dnia 18 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości w interesie publicznym.
- 136. V.510.51.2015 z dnia 18 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przepisów wiążących skutek zachowania terminu procesowego z nadaniem pisma wyłącznie w placówce operatora wyznaczonego.
- 137. IV.501.40.2014 z dnia 18 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie ochrony prywatności oraz autonomii informacyjnej osób ubiegających się o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

- 138. III.7064.195.2015 z dnia 18 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ograniczeń w dostępie do świadczeń pielęgnacyjnych.
- 139. III.512.2.2014 z dnia 21 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wysokości kwot emerytur i rent wolnych od potrąceń.
- 140. IV.7211.338.2015 z dnia 21 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie ograniczenia obrotu lokalami spółdzielczymi w sytuacji braku tytułu prawnego spółdzielni do gruntu.
- 141. VII.602.13.2014 z dnia 23 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie polskich wyborców przebywających za granicą.
- 142. BPK.519.89.2014 z dnia 23 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie nieprecyzyjnych przepisów dotyczących stwierdzania zgonu.
- 143. VII.7202.43.2015 z dnia 23 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykorzystania środków publicznych na wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.
- 144. IV.501.40.2015 z dnia 31 grudnia 2015 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia roli kuratorów w przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych.

Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego**a) Wnioski złożone w okresie 1.01.2015 r. – 31.12.2015 r.**

1. **VII.7030.8.2014 z dnia 8 stycznia 2015 r.** - w sprawie zwrotu opłaty za edukację przedszkolną dzieci dla członków służby zagranicznej. Wniosek dotyczy zgodności przepisów ustawy o służbie zagranicznej z Konstytucją, w zakresie w jakim pomijają zwrot opłat za naukę dzieci ze względu na szczególne warunki państwa przyjmującego, jeżeli nie mają one możliwości uczęszczania do bezpłatnego przedszkola publicznego, oddziału przedszkolnego przy publicznej szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego (sygn. akt K 2/15).
2. **II.802.1.2014 z dnia 14 stycznia 2015 r.** - w sprawie odpowiedzialności pracowników za ujawnienie danych zastrzeżonych przez przedsiębiorcę. W zaskarżonym przez Rzecznika przepisie ustawodawca spenalizował działanie polegające na ujawnieniu danych, co do których pracodawca zastrzegł poufność. Adresat zaskarżonej normy nie ma możliwości określenia w jasny sposób na podstawie przepisów ustawy, jakie zachowanie jest dozwolone, a jakie zabronione, bowiem to pracodawca ostatecznie określa znamiona czynu zabronionego (sygn. akt K 4/15).
3. **VII.505.4.2014 z dnia 12 marca 2015 r.** - w sprawie braku możliwości wznowienia postępowania na gruncie ustawy o referendum ogólnokrajowym i ustawy o referendum lokalnym. Zdaniem Rzecznika, ustawodawca nie tylko skrócił czas rozpoznawania sprawy, ale także wyłączył możliwość wnoszenia skarg o wznowienie postępowania, przewidzianą co do zasady (na gruncie KPC) dla wszystkich postępowań cywilnych. Takie rozwiązania prowadzą do znacznej odrębności tego trybu wobec «modelowego» postępowania, jakim jest postępowanie procesowe. (sygn. akt K 10/15).
4. **V.7011.47.2014 z dnia 25 marca 2015 r.** - w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe (sygn. akt U 1/15). W ocenie Rzecznika pierwszy

zaskarżony przepis nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego do uregulowania sposobu wystawiania skierowania oraz jego wzoru, bowiem ustawodawca nie upoważnił do uregulowania w rozporządzeniu szczegółowych warunków leczenia uzdrowiskowego. Drugi zaskarżony przepis wprowadza wbrew postanowieniom Konstytucji pozaustawowy wyjątek od konstytucyjnego prawa obywatela do zaskarżenia decyzji o odmowie potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe.

5. **II.511.337.2015 z dnia 22 kwietnia 2015 r.** - w sprawie niedopuszczalności zaskarżenia postanowienia w przedmiocie wyłączenia oskarżyciela posiłkowego z udziału w postępowaniu karnym (sygn. akt K 12/15). Postanowienie sądu w tej materii pozbawia oskarżyciela posiłkowego statusu strony w postępowaniu karnym i jest niezaskarżalne.
6. **IV.501.7.2015 z dnia 12 maja 2015 r.** - w sprawie przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego pozbawiających osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczą tego, że przepisy te co do zasady pozbawiają osoby dotknięte chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny (osoby te jedynie wyjątkowo za zezwoleniem sądu mogą uzyskać takie prawo); pozbawienie prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny następuje na podstawie niejasnych, niejednoznacznych i nieprzystających do współczesnej wiedzy medycznej kryteriów „choroby psychicznej” i „niedorozwoju umysłowego”; przesłanki udzielenia przez sąd zezwolenia na zawarcie małżeństwa w postaci stanu zdrowia lub umysłu nupturienta niezagrażającego małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa mają charakter dyskryminujący (sygn. akt K 13/15).
7. **VII.7030.4.2015 z dnia 25 maja 2015 r.** - w sprawie nauki w szkołach artystycznych (sygn. akt K 14/15). W zakwestionowanym stanie prawnym organizacja powszechnego systemu oświaty została uregulowana w ustawie, ale materia kształcenia artystycznego w całości została przekazana do uregulowania w rozporządzeniu ministra. Rozporządzenie reguluje również kwestię ograniczeń w korzystaniu z prawa do nauki w placówkach artystycznych. Samo upoważnienie do wydania rozporządzenia jest

formułowane w sposób pozostawiający władzy wykonawczej pełną swobodę wyboru kształtu systemu szkolnictwa artystycznego.

8. **V.711.4.2015 z dnia 6 lipca 2015 r.** - w sprawie warunków i trybu wydawania certyfikatu instalatora odnawialnych źródeł energii (sygn. akt K 16/15). W ocenie Rzecznika zaskarżony przepis ustawy o odnawialnych źródłach energii jest niezgodny Konstytucją przez to, że dyskryminuje w zakresie wykonywania zawodu instalatora osoby, które posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub specjalności w zakresie instalacji odnawialnego źródła energii albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, ciepłych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych wydany przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym poprzez odmowę wydania certyfikatu instalatora odnawialnych źródeł energii.
9. **VII.510.29.2015 z dnia 22 lipca 2015 r.** - w sprawie naruszania zasady autonomii budżetowej konstytucyjnych organów państwa (sygn. akt K 18/15). Praktyka polegająca na obchodzeniu przez Radę Ministrów ustawy o finansach publicznych poprzez kierowanie do parlamentu ustaw okołobudżetowych stanowi trwały element procedury uchwalania budżetów jednostek objętych autonomią budżetową. Po uchwaleniu ustawy okołobudżetowej prace nad projektami budżetów poszczególnych jednostek budżetowych mają na celu jedynie dostosowanie tych budżetów do wymogów ustawy okołobudżetowej. Automatyczne włączenie sądów i trybunałów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich do podmiotów objętych tzw. ustawami okołobudżetowymi narusza ich zasadę niezależności.
10. **III.7040.73.2014 z dnia 3 sierpnia 2015 r.** - w sprawie pracy wykonywanej w godzinach nadliczbowych (sygn. akt K 20/15). W ocenie Rzecznika niektóre przepisy Kodeksu pracy oraz ustaw: o pracownikach urzędów państwowych, o NIK, o służbie zagranicznej, o PIP, Służbie Cywilnej oraz o pracownikach samorządowych są niezgodne z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej. Zarzut niekonstytucyjności dotyczy braku prawa do zwiększonej rekompensaty (w formie zwiększonego wynagrodzenia lub

zwiększonego wymiaru czasu wolnego) z tytułu pracy wykonywanej na polecenie przełożonych w godzinach nadliczbowych.

11. **II.503.1.2015 z dnia 17 września 2015 r.** - w sprawie zatrzymywania praw jazdy (sygn. akt K 24/15). We wniosku Rzecznik po pierwsze wskazał, że dochodzi do podwójnego ukarania w trybie administracyjnym i wykroczeniowym. Po drugie, podniósł, iż brak jest skutecznej drogi odwoławczej od decyzji starosty.
12. **IV.7214.131.2014 z dnia 9 października 2015 r.** - w sprawie braku ochrony lokatorów przed eksmisją „na bruk”. Zakwestionowane zostało pominięcie ustawodawcze, wyrażające się brakiem w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, minimalnego standardu ochrony przed eksmisją, wykonywaną w oparciu o decyzję administracyjną, bez zapewnienia dłużnikowi jakiegokolwiek schronienia (sygn. akt K 27/15).
13. **IX.517.76.2015 z dnia 14 października 2015 r.** - w sprawie ograniczenia skazanym prawa do skargi (sygn. akt K 28/15). Ustawodawca wprowadził dodatkowe warunki korzystania ze skargi (wniosku) przez osoby pozbawione wolności, w postaci konieczności udokumentowania swoich żądań lub propozycji oraz używania poprawnego języka. Bez spełnienia tych warunków, skarga osoby pozbawionej wolności pozostanie bez rozpoznania.
14. **VII.501.139.2015 z dnia 29 października 2015 r.** - w sprawie dostępu samotnych kobiet do procedury zapłodnienia pozaustrojowego (sygn. akt K 19/15). Wniosek dotyczy braku odpowiednich przepisów przejściowych ustawy o leczeniu niepłodności, która weszła w życie 1 listopada 2015 r. W jej wyniku kobiety niepozostające w związku małżeńskim albo we wspólnym pożyciu z mężczyzną, które dotychczas zdeponowały w klinikach zarodki powstałe z ich komórki rozrodczej i komórki anonimowego dawcy nie będą mogły ich wykorzystać, o ile nie będą mieć partnerów deklarujących gotowość do ojcostwa. Taka sytuacja narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych, które wynikają z Konstytucji RP.

- 15. XI.517.1.2015 z dnia 3 listopada 2015 r.** - w sprawie zasad umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej (sygn. akt K 31/15). Zgodnie z zakwestionowanymi regulacjami ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, osoba z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, w zastępstwie której działa jej opiekun prawny, nie ma możliwości kwestionowania orzeczenia sądu opiekuńczego wyrażającego zgodę na umieszczenie jej w domu pomocy społecznej. Ponadto w razie zmiany okoliczności faktycznych (poprawa stanu psychicznego, możliwość skorzystania z opieki innych osób) nie ma też możliwości wystąpienia do sądu o zmianę tego orzeczenia.
- 16. IV.510.206.2015 z dnia 10 listopada 2015 r.** - w sprawie terminu wznowienia postępowania. Chodzi o przepis procedury cywilnej, zakreślający nieprzekraczalny termin 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia na złożenie skargi o wznowienie postępowania także w tych wypadkach, gdy orzeczenie zostało wydane na podstawie przepisu, uznanego następnie przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją (sygn. akt K 33/15).
- 17. V.511.702.2014 z dnia 20 listopada 2015 r.** - w sprawie opłat za obowiązkową wymianę prawa jazdy (sygn. akt K 36/15). W ocenie Rzecznika pobieranie od kierowców opłaty za wydanie nowego dokumentu prawa jazdy w miejsce dokumentu wymagającego zmiany danych adresowych w sytuacji, gdy zmiana ta została spowodowana działaniami władzy publicznej, a także opłaty ewidencyjnej, jest niezgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.
- 18. VII.510.43.2015 z dnia 23 listopada 2015 r.** - w sprawie nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wniosek dotyczył oceny zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy o TK z 19 listopada 2015 r. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15). W dniu 9 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 19 listopada 2015 r. jest częściowo niezgodna z Konstytucją. Za sprzeczny z Konstytucją Trybunał uznał m.in. przepis zezwalający Sejmowi na ponowny wybór trzech

sędziów w miejsce tych, których kadencja wygasła 6 listopada. Niekonstytucyjne są także przepisy dotyczące wygaszenia kadencji obecnych prezesa i wiceprezesa TK oraz 30-dniowego terminu na przyjęcie ślubowania od nowo wybranego sędziego.

- 19. II.511.84.2015 z dnia 4 grudnia 2015 r.** - w sprawie stosowania kontroli operacyjnej przez Policję i służby specjalne (sygn. akt K 32/15). W ocenie Rzecznika niezgodne z Konstytucją są przepisy: ograniczające przekazywanie sądowi materiałów wyłącznie do uzasadniających potrzebę zarządzenia kontroli operacyjnej, te które nie przewidują górnej granicy czasu stosowania kontroli operacyjnej, przepisy poszczególnych ustaw w zakresie, w jakim nie przewidują, po zakończeniu kontroli operacyjnej i ustaniu zagrożeń dla prowadzonego postępowania, doręczenia postanowienia sądu w przedmiocie kontroli operacyjnej osobie, wobec której kontrola była stosowana, a w konsekwencji prawa do wniesienia przez tę osobę zażalenia na to postanowienie.
- 20. V.7018.2.2014 z dnia 7 grudnia 2015 r.** - w sprawie stwierdzenia trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu (sygn. akt K 42/15). Zaskarżony przepis ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów uchybia konstytucyjnemu standardowi ochrony wolności i praw obywatelskich wynikającemu z art. 38 w związku art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ upoważnia Ministra Zdrowia do wprowadzenia w drodze obwieszczenia treści normatywnych, które niewątpliwie ingerują w sferę prawnej ochrony życia i w związku z tym powinny być uregulowane w ustawie.
- 21. II.566.2.2015 z dnia 23 grudnia 2015 r.** - w sprawie środków zabezpieczających (sygn. akt K 46/15). We wniosku Rzecznik zakwestionował przepis Kodeksu karnego nakładający na sąd obowiązek tzw. typowania na przestępcę, czyli określenia stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego, który sprawca może popełnić oraz prawdopodobieństwa jego popełnienia w przyszłości. Przepis ten narusza zasadę zaufania obywatela do państwa, zasadę dostatecznej określoności prawa oraz zasadę poprawnej legislacji. Podobne zastrzeżenia dotyczą przepisu Kodeksu karnego oraz Kodeksu karnego wykonawczego

przewidujące, że orzeczony środek zabezpieczający, w tym środek w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym, stosuje się po odbyciu kary pozbawienia wolności.

b) Wnioski złożone wcześniej

– rozpoznane w okresie 1.01.2015 r. – 31.12.2015 r.

1. **II.511.920.2014 z dnia 26 lipca 2012 r.** - w sprawie braku możliwości zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu karnego zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt K 34/12).
2. **V.7220.319.2014 z dnia 12 listopada 2012 r.** - w sprawie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o transporcie kolejowym w zakresie, w jakim nie określa horyzontu czasowego obowiązku dostosowania stacji, peronów kolejowych i taboru kolejowego do potrzeb osób o ograniczonej sprawności ruchowej. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. akt K 47/12).
3. **II.519.342.2014 z dnia 15 stycznia 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. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt K 2/13). Rzecznik wskazywał m.in., że w ten sposób ustawodawca pozwolił organowi władzy wykonawczej uregulować w rozporządzeniu kwestie, które powinny być określone wyłącznie w ustawie.
4. **V.7017.27.2014 z dnia 8 kwietnia 2013 r.** - w sprawie działalności gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. W ocenie Rzecznika kwestionowane przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi mają charakter blankietowy. Na ich podstawie ustawodawca przyznał komisjom uprawnienia do podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie

lecznictwa odwykowego. Czynności te w sposób nierozzerwalny związane są zaś z pozyskiwaniem przez komisje informacji wchodzących w zakres chronionego konstytucyjnie prawa do prywatności. Komisja pozyskuje o jednostce dane dotyczące życia rodzinnego, a także dane o szczególnym charakterze, tj. dane wrażliwe takie jak dotyczące stanu zdrowia i nałogu (uzależnienia od alkoholu). Ustawodawca nie określił jednak zakresu ingerencji przez członków komisji w sferę prawa do prywatności. Przyznając tak szerokie uprawnienia komisjom ustawodawca nie określił też zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji dotyczących osób nadużywających alkoholu. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

5. **VII.6060.39.2014 z dnia 9 kwietnia 2013 r.** - w sprawie ograniczenia dostępu do dokumentów wytworzonych w ramach audytu. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt K 14/13). Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawodawca nie może wyłączać w sposób generalny jawności wybranych informacji poprzez określanie, iż dokumenty wytworzone w ramach audytu nie stanowią informacji publicznej i przychylił się do wniosku Rzecznika, uznając za niezgodny z Konstytucją przepis art. 284 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
6. **II.510.410.2014 z dnia 11 kwietnia 2013 r.** - w sprawie odpowiedzialności karnej związanej z naruszeniem praw autorskich. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. akt K 15/13).
7. **II.564.3.2014 z dnia 26 czerwca 2013 r.** - w sprawie wykroczenia polegającego na demonstracyjnym okazywaniu w miejscu publicznym lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 21 września 2015 r., sygn. akt K 28/13). Trybunał orzekł, że przewidziana w Kodeksie wykroczeń kara grzywny albo aresztu za demonstracyjne okazywanie w miejscach publicznych lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom jest zgodna z Konstytucją, bowiem istota wolności słowa nie została naruszona, a

wprowadzone ograniczenie, uzasadnione przesłanką porządku publicznego, nie narusza zasady proporcjonalności.

8. **IV.513.1.2015 z dnia 16 lipca 2013 r.** - w sprawie terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych związanych z bezprawnym pozbawieniem wolności. Rzecznik kwestionował krótki, bo zaledwie roczny termin na wystąpienie do sądu z roszczeniami przez osobę bezprawnie pozbawiona wolności. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 16 lipca 2015 r., sygn. akt K 32/13).
9. **V.7011.16.2014 z dnia 29 lipca 2013 r.** - w sprawie pobierania opłat za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki, jeżeli zmiana została spowodowana działaniami organów władzy publicznej. W ocenie Rzecznika zaskarżony przepis prawa farmaceutycznego w zakresie, w jakim nakazuje pobranie opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki w sytuacji, gdy zmiana ta została spowodowana działaniami organów władzy publicznej np. poprzez zmianę nazwy miejscowości czy też nadanie (zmianę) nazw ulicom i placom jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. akt K 35/13).
10. **V.604.53.2014 z dnia 7 października 2013 r.** - w sprawie braku ustawowych kryteriów, którymi ma kierować się rada gminy podejmując uchwałę określającą dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych oraz zakładów usługowych. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13).
11. **II.510.326.2014 z dnia 26 lutego 2014 r.** - w sprawie braku gwarancji prawnych udziału podejrzanego (oskarżonego) lub jego obrońcy w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania wobec niego środków przymusu innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 27 października 2015 r., sygn. akt K 5/14).
12. **VII.711.8.2014 z dnia 18 marca 2014 r.** - w sprawie przepisów nakładających obowiązek składania oświadczeń majątkowych.

Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt K 7/14).). Sprawa dotyczyła zgodności przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie uznając, że zakwestionowany przepis ustawy nie zawiera niedających się usunąć interpretacyjnie wątpliwości w odniesieniu do pojęcia „stanowisk równorzędnych pod względem płacowym”.

13. **KMP.571.26.2014 z dnia 3 lipca 2014 r.** - w sprawie niezapewnienia osobom pozbawionym wolności warunków właściwych do utrzymania należytej higieny osobistej. Zdaniem Rzecznika zapewnienie osadzonym kąpieli tylko raz w tygodniu nie może być uznane za traktowanie humanitarne. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 31 marca 2015 r., sygn. akt U 6/14).
14. **III.7060.409.2014 z dnia 29 sierpnia 2014 r.** - w sprawie ustawy o OFE. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14). Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zarzutów Rzecznika, kwestionujących konstytucyjność obowiązku ponownego składania oświadczeń woli przez osoby, które wcześniej podjęły decyzję o przystąpieniu do wybranego OFE. Trybunał Konstytucyjny uznał także, że umorzenie 51,5% jednostek rachunkowych zapisanych na koncie każdego członka OFE i przekazanie odpowiadających tym jednostkom środków na subkonto ZUS nie narusza konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i prawa.
15. **III.7050.2.2014 z dnia 15 września 2014 r.** - w sprawie przepisów określających warunki bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy służb mundurowych. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt K 18/14). Przedmiotem zarzutu było unormowanie w drodze zarządzeń, czyli aktów prawa wewnętrznego prawa podmiotowego funkcjonariuszy do bezpiecznych i higienicznych warunków służby oraz odpowiadających temu prawu obowiązków podmiotu zatrudniającego. Trybunał podzielił stanowisko Rzecznika, że z art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wynika ustawowy obowiązek określenia sposobu realizacji prawa funkcjonariuszy do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązków pracodawcy.

16. **V.7016.108.2014 z dnia 22 września 2014 r.** - w sprawie niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt U 8/14).
17. **V.511.868.2014 z dnia 3 października 2014 r.** - w sprawie ustalenia wysokości kwoty wolnej od podatku. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt K 21/14).
18. **VII.5601.1.2014 z dnia 24 października 2014 r.** - w sprawie przepisów dotyczących uboju rytualnego. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 3 listopada 2015 r., sygn. akt K 32/14). RPO wnosił o stwierdzenie niezgodności ustawy o ochronie zwierząt z Konstytucją w zakresie, w jakim nie zezwalała ona na poddawanie zwierząt ubojowi rytualnemu na wyłączne potrzeby lokalnych wspólnot religijnych. Zdaniem RPO przemysłowy i masowy ubój rytualny dokonywany w celach handlowych nie należy do sfery wolności religii i wyznania i nie może korzystać z konstytucyjnej ochrony. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie uznając, że sprawa była przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku w sprawie K 52/13.

**Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem
Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych, wniosków
oraz pytań prawnych**

**a) Zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skarg konstytucyjnych
w okresie 1.01.2015 r. - 31.12.2015 r.**

1. **II.511.5.2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej J. K. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 8 kwietnia 2015 r., sygn. akt SK 41/14). Rzecznik przedstawił stanowisko, że brak możliwości zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy (apelacyjny) jest niezgodny z Konstytucją. Postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku. I stwierdził, że problem, którego dotyczą zarzuty zgłoszone w rozpatrywanych skargach konstytucyjnych, został już rozstrzygnięty wyrokiem z 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, który zapadł w związku z wnioskiem Rzecznika.
2. **II.511.111.2015 z dnia 10 lutego 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej P. S. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 8 kwietnia 2015 r., sygn. akt SK 41/14). Rzecznik przedstawił stanowisko, że brak możliwości zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy (apelacyjny) jest niezgodny z Konstytucją. Postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku. bowiem problem, którego dotyczą zarzuty zgłoszone w rozpatrywanych skargach konstytucyjnych, został już rozstrzygnięty wyrokiem z 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, który zapadł w związku z wnioskiem Rzecznika.
3. **IV.7002.12.2015 z dnia 30 marca 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej sp. z o.o. (sygn. akt SK 3/15). Zakwestionowano przepisy dotyczące ochrony zabytków i opieki nad

zabytkami: regulację, która pozwala na wpisanie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków bez powiadamiania o tym fakcie właściciela, co pozbawia go ochrony przed ograniczeniem jego prawa własności

4. **V.7000.10.2015 z dnia 27 maja 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej sp. z o.o. (sygn. akt SK 9/15). Zarzut niekonstytucyjności przepisu ustawy Prawo własności przemysłowej z uwagi na naruszenie prawa do jawnego i sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd, zasadę równości stron postępowania w związku z zasadą przyzwoitej legislacji, określoności przepisów prawa i proporcjonalności. Naruszenie wolności gospodarczej jednostki w związku z zasadami przyzwoitej legislacji, określoności przepisów prawa i proporcjonalności, w sposób nieproporcjonalny ograniczając możliwość prowadzenia działalności gospodarczej opartej na imporcie równoległym towarów legalnie zakupionych w innym państwie Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz ingerencja w sferę chronioną autonomią informacyjną jednostki oraz tajemnicą przedsiębiorstwa. Naruszenie prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki będącej właścicielem towaru z wynalazkiem, wzorem lub znakiem towarowym oraz zasady ochrony własności i innych praw majątkowych.
5. **V.512.16.2015 z dnia 16 czerwca 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M. K. (sygn. akt SK 16/15). Zbadanie zgodności przepisu ustawy Prawo bankowe, w zakresie w jakim pozwala wystawić bankowy tytuł egzekucyjny i nadać na ów tytuł klauzulę wykonalności przeciwko spadkobiercom osoby, która dokonała czynności bankowej z bankiem.
6. **IV.7006.114.2015 z dnia 29 czerwca 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M. T. (sygn. akt 19/15). Sprawa dotyczy przepisu określającego strony w postępowaniu koncesyjnym (prawo geologiczne i górnicze). Przepis ten pozbawia właścicieli nieruchomości sąsiadujących z projektowanym albo istniejącym obszarem górniczym przymiotu strony w postępowaniu koncesyjnym, a przez to uniemożliwia im ochronę przed ingerencją w ich prawo własności.

7. **IV.7000.289.2015 z dnia 10 sierpnia 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej T. M. (sygn. akt SK 25/15). Sprawa dotyczy wysokości stawki opłaty za czynności adwokackie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.
8. **V.7200.26.2015 z dnia 19 sierpnia 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej L. G. (sygn. akt SK 26/15). Konstytucyjność przepisu określającego zasady przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o ochronie środowiska w zakresie w jakim nie przewiduje przesłanek, po ziszczeniu się których zainicjowanie kontroli mieszkania osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej co do przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz wykonywanie w jej ramach czynności kontrolnych w tym mieszkaniu jest dopuszczalne.
9. **IV.510.200.2015 z dnia 10 listopada 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej B. K.- A. (sygn. akt SK 35/15). Sprawa dotyczy stawki opłat za czynności adwokackie w sprawach z zakresu prawa pracy.
10. **V.7100.31.2015 z dnia 26 listopada 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej spółki akcyjnej (sygn. akt SK 37/15). Konstytucyjność przepisu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w zakresie w jakim na postanowienie rozstrzygające sprzeciw przedsiębiorcy wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.
11. **IV.7003.94.2015 z 08.12.2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej A. i D. M. (sygn. akt SK 39/15). Kwestionowana jest w niej regulacja ustawy o gospodarce nieruchomościami, która uniemożliwia zwrot nieruchomości przejętej na cele publiczne, a niewykorzystanej na te cele (tj. nieruchomości zbędnej dla celów wywłaszczenia) w sytuacji, gdy własność odebrano nie na podstawie decyzji wywłaszczeniowej, ale cywilnoprawnej umowy sprzedaży (zamiany), zawartej w toku rokowań, będących obligatoryjnym etapem przed formalnym wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego.

12. II.510.1304.2015 z 15.12.2015 r. - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M.M. i in. (sygn. akt SK 44/15), dotyczącej braku sądowej kontroli orzeczenia prokuratora odmawiającego udziału pełnomocnika osoby niebędącej stroną w postępowaniu przygotowawczym. Rzecznik podzielił pogląd skarżących, że brak sądowej kontroli nad orzeczeniem prokuratora odmawiającym udziału pełnomocnika osoby niebędącej stroną w postępowaniu przygotowawczym może stanowić naruszenie zagwarantowanego w Konstytucji prawa do sądu. Problematyka poruszona w skardze konstytucyjnej była wcześniej przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości, który zapowiedział, że zmiana postulowana przez Rzecznika zostanie wzięta pod uwagę podczas prac nad kolejną nowelizacją Kodeksu postępowania karnego. Nie nastąpiła jednak oczekiwana zmiana prawa w tym zakresie.

b) Zgłoszone w okresie wcześniejszym

- skargi konstytucyjne rozpoznane w okresie 1.01.2015 r. - 31.12.2015 r.

- 1. V.605.1.2014 z dnia 14 maja 2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki z o.o. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. akt SK 14/12). Trybunał Konstytucyjny uznał, że podatnik nie może ponosić negatywnych konsekwencji składania fałszywych oświadczeń przez osoby trzecie – nabywców oleju opałowego, w przypadku, gdy nie miał on świadomości, że przyjmuje oświadczenie o przeznaczeniu oleju opałowego zawierające nieprawdziwe dane.
- 2. IV.510.272.2014 z dnia 15 listopada 2012 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M. J. Sprawa dotyczyła niedopuszczalności wznowienia postępowania po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenie także wówczas, gdy przepis na podstawie którego zapadło orzeczenie okazał się niekonstytucyjny. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. SK 52/12).
- 3. VII.7031.2.2015 z dnia 29 lipca 2013 r.** - zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu w sprawie połączonych skarg

konstytucyjnych dotyczących unieważnienia egzaminu maturalnego. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. SK 29/13). Trybunał uznał, że przepis ustawy o systemie oświaty w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych, jest zgodny z Konstytucją.

4. **II.517.3370.2014 z dnia 6 listopada 2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej K. N. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt SK 62/13). Skarga dotyczyła zarządzenia zastępczej kary pozbawienia wolności za niewykonaną karę ograniczenia wolności, podczas gdy w dacie popełnienia czynu zabronionego, obowiązywały przepisy, zgodnie z którymi karą zastępczą była kara grzywny. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wynikający z Konstytucji zakaz wstecznego stosowania wobec oskarżonego kary nieznannej ustawie obowiązującej w czasie popełnienia czynu, odnosi się nie tylko do kary zasadniczej, ale dotyczy także kary zastępczej. Naruszona została także konstytucyjna zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa.
5. **II.517.2667.2014 z dnia 13 listopada 2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej T. P. dołączonej do skargi konstytucyjnej K. N. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt SK 62/13). Skarga dotyczyła zarządzenia zastępczej kary pozbawienia wolności za niewykonaną karę ograniczenia wolności, podczas gdy w dacie popełnienia czynu zabronionego, obowiązywały przepisy, zgodnie z którymi karą zastępczą była kara grzywny. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wynikający z Konstytucji zakaz wstecznego stosowania wobec oskarżonego kary nieznannej ustawie obowiązującej w czasie popełnienia czynu, odnosi się nie tylko do kary zasadniczej, ale dotyczy także kary zastępczej. Naruszona została także konstytucyjna zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa.
6. **II.510.125.2014 z dnia 22 listopada 2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Ł. W. **Postępowanie**

umorzone (postanowienie z dnia 3 listopada 2015 r., sygn. akt SK 64/13). Trybunał uznał, że zarzuty skargi konstytucyjnej były już przedmiotem rozpoznania przez TK w innej sprawie.

7. **II.510.367.2014 z dnia 4 grudnia 2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej J. D. H. i J. H. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13) z powodu, jak uznał TK, niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej skierowanej przeciwko art. 56 § 3 k.p.k. Do postanowienia zdanie odrębne złożył sędzia TK Andrzej Wróbel.
8. **II.564.1.2014 z dnia 2 stycznia 2014 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej A. W. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. akt SK 70/13). Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 226 § Kodeksu karnego w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego dokonane niepublicznie, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.
9. **III.605.2.2014 z dnia 29 maja 2014 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki z o.o. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt SK 9/14). Trybunał Konstytucyjny badał przepisy rozporządzenia dotyczące zasad ustalania wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w odniesieniu do pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika, że ustalenie przeciętnego wynagrodzenia jako podstawy wymiaru składek dla tej grupy pracowników, nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego (art. 92 ust. 1 Konstytucji) i przez to nie spełnia formalnych wymogów ograniczenia prawa własności (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji).
10. **II.517.3370.2014 z dnia 23 czerwca 2014 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej K. S. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt SK 62/13). Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 10 ust. 1 w związku z art. 1 pkt 30 ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny

wykonawczy oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

11. **VII.605.1.2014 z dnia 4 sierpnia 2014 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej H. W. dotyczącej podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o postępowanie lustracyjne. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14). Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygnął sprawy merytorycznie ze względu na brak szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu skargi do kwestionowanej regulacji prawnej oraz lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności.
12. **IV.7003.93.2014 z dnia 17 września 2014 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej W. G. Sprawa dotyczyła przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami, który uniemożliwiał dokonanie zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości na podstawie wniosku jednego z byłych współwłaścicieli. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt SK 26/14).
13. **VII.511.3.2014 z dnia 14 października 2014 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej G. B. dotyczącej zasad rozpatrywania wniosku sędziego o przeniesienie na inne stanowisko służbowe. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14). Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie z uwagi na niedopuszczalność orzekania wskazując brak wskazania konstytucyjnego prawa podmiotowego do żądania określenia przez sędziego miejsca wykonywania funkcji urzędowej.
14. **IV.715.1.2014 z dnia 29 października 2014 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej sp. z o.o. Zaskarżona norma prawna Prawa autorskiego przewidywała możliwość domagania się przez uprawnionych z tytułu autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych zasądzenia na swoją rzecz – w ramach obowiązku naprawienia szkody - trzykrotności stosownego wynagrodzenia za naruszenie autorskich praw majątkowych. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 23 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 32/14).

**c) Zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie wniosków
w okresie 1.01.2015 r. - 31.12.2015 r.**

1. **V.7014.65.2015 z 17.11.2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie wniosku Zarządu Krajowego Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy w przedmiocie niekonstytucyjności oraz sprzeczności z ustawą niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania medycznego w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii dla podmiotów wykonujących działalność leczniczą (sygn. akt U 5/15).
2. **VII.510.42.2015 z 23.11.2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie wniosku grupy Posłów na Sejm dotyczącego ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich (wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15). Trybunał uznał, że ustawa o TK jest niezgodna z Konstytucją w zakresie, w jakim umożliwiła Sejmowi wybór w październiku 2015 r. dwóch sędziów TK w miejsce tych, których kadencja upływała w grudniu 2015 r.
3. **VII.510.45.2015 z 18.12.2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu z wniosku grupy Posłów na Sejm dotyczącego uchwał Sejmu RP o ponownym wyborze osób na stanowisko sędziów TK. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone uchwały nie mogą zostać uznane za akty normatywne. Nie spełniają one bowiem kryterium formalnego (tj. nie są aktami kwalifikowanymi przez Konstytucję jako źródła prawa), nie spełniają też kryterium materialnego (tj. nie ustanawiają norm prawnych).
4. **IV.7006.244.2015 z 29.12.2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu z połączonych do wspólnego rozpoznania wniosków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa. Wniosek kwestionuje konstytucyjność przepisów Prawa budowlanego, które upoważniają Ministra do wprowadzenia ograniczeń zakresu prawa do wykonywania uprawnień budowlanych w drodze rozporządzenia, przy czym przepis kompetencyjny (art. 16 pkt. 3 ustawy) nie zawiera adekwatnych wytycznych treściowych; kwestionowany

jest również szereg przepisów rozporządzenia z 2014 w sprawie samodzielnych funkcji w budownictwie (sygn. akt K 39/15).

**d) Zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie pytań prawnych
w okresie 1.01.2015 r. - 31.12.2015 r.**

- 1. III.7044.65.2015 z dnia 5 października 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych Sądu Rejonowego w Gliwicach VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (sygn. akt P 121/15). Przedmiotem postępowania jest przepis ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, określający właściwość miejscową sądu pracy. Rzecznik podziela wątpliwości, że zakwestionowany przepis w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa wyboru właściwego miejscowo sądu do rozpatrzenia roszczeń pracownika tymczasowego jest niezgodny z zasadą równego dostępu pracowników do sądów (art. 32 ust. 1 w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji).
- 2. VII.564.22.2015 z dnia 7 października 2015 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie VI Wydział Cywilny (sygn. akt P 119/15). Sprawa dotyczy możliwości publikowania przez dziennikarzy wizerunku i danych osób publicznych, z których działalnością wiąże się prowadzone przeciwko nim postępowanie karne, bez konieczności uzyskiwania zgody prokuratora czy sądu. Zdaniem Rzecznika, art. 13 ust. 2 Prawa prasowego w zakresie, w jakim zakazuje publikowania danych osobowych i wizerunku osób publicznych, w stosunku do których prowadzone jest postępowanie karne mające za przedmiot ich działalność publiczną, jest niezgodny z konstytucyjnie chronioną wolnością słowa.
- 3. IV.7005.20.2015 z dnia 8 października 2015 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Elblągu. Zakwestionowany przepis ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, umożliwia Agencji Nieruchomości Rolnych pobieranie od osób, które bez tytułu prawnego zajmują grunty rolne Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tych

gruntów w wysokości pięciokrotnej stawki czynszu dzierżawnego za taką nieruchomość (sygn. akt P 123/15).

- 4. II.510.1123.2015 z dnia 22 października 2015 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Głubczycach II Wydział Karny (669ygn.. akt P 124/15). W tej sprawie czyn polegał na poświadczeniu przez właściciela firmy w dokumencie czasu pracy pracownika nieprawdy, za co na właściciela firmy nałożono w trybie ustawy o transporcie drogowym karę pieniężną i jednocześnie wszczęto postępowanie karne o przestępstwo poświadczenia nieprawdy w dokumencie. Rzecznik przedstawił stanowisko, że w niniejszej sprawie dochodzi do naruszenia zakazu podwójnego karania, albowiem w art. 92a ust. 1 ww. ustawy mamy do czynienia ze środkiem represyjnym.
- 5. IX.517.670.2015 z 18 grudnia 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie trzech pytań prawnych Sądu Okręgowego we Wrocławiu (sygn. akt P 128/15). Sprawa dotyczy izolacji od społeczeństwa po odbyciu kary pozbawienia wolności w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie i przepisów ustawy która na to pozwala – jej szerokiego zakresu podmiotowego oraz niedookreśloną treść unormowań w oparciu o które sąd decyduje o izolacji bądź nadzorze prewencyjnym.

Pytania prawne do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego

a) Złożone w okresie 1.01.2015 r. – 31.12.2015 r.

Pytania prawne do Sądu Najwyższego

1. **III.7060.327.2015 z dnia 22 lipca 2015 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie ustalania wysokości emerytury mieszanej. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. akt III UZP 11/15). Sąd Najwyższy zajmował się problemem zasad obliczania wysokości emerytury dla tych ubezpieczonych, którzy nabyliby prawo do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia (tzw. stary system emerytalny) w związku ze spełnieniem warunków stażowych, i którzy nie mogą z tego prawa skorzystać z powodu zmiany systemu emerytalnego (tzw. emerytura mieszana ze starego i nowego systemu emerytalnego). Sąd Najwyższy podzielił stanowisko Rzecznika i uznał, że przy obliczaniu wysokości tego świadczenia uwzględniać należy również ten przepis ustawy emerytalnej, który przewiduje stosowanie przelicznika pracy górniczej (ma to wpływ na zwiększenie wymiaru świadczenia).
2. **IV.510.152.2015 z dnia 4 września 2015 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie uprawnień sądu wieczystoksięgowego. Problem dotyczy zakresu kognicji sądu wieczystoksięgowego i możliwości oddalenia wniosku o wpis do księgi wieczystej na podstawie znanej mu urzędowo przeszkody do dokonania wpisu. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów SN z 25.02.2016 r., sygn. akt III CZP 86/15).
3. **II.5150.1.2015 z dnia 16 października 2015 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie zwrotu kosztów obrony. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. akt I KZP 16/15). Sąd Najwyższy podzielił pogląd RPO i wskazał, że wydatki związane z oskarżeniem obejmują również wydatki

poniesione przez oskarżonego na jednego obrońcę z wyboru w wypadku uniewinnienia go od części zarzucanych mu czynów lub częściowego umorzenia postępowania.

4. **II.517.4076.2014 z dnia 27 października 2015 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie warunkowego tymczasowego aresztowania. **Odmowa podjęcia uchwały** (postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 25 lutego 2016 r., sygn. akt I KZP 18/15). Sąd Najwyższy nie stwierdził rozbieżności w wykładni przepisów w orzecznictwie sądów.

Pytania prawne do Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. **IV.7006.31.2014 z dnia 4 listopada 2015 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie zaskarżania postanowień organów nadzoru budowlanego nakładającego obowiązek wykonania ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego bądź jego części. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z 16 lutego 2016 r., sygn. akt II OPS 4/15).

b) Złożone wcześniej

– rozpoznane w okresie 1.01.2015 r. – 31.12.2015 r.

1. **IV.7003.102.2014 z dnia 27 listopada 2014 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych co do skuteczności sprzedaży przez podmiot publiczny nieruchomości, które wcześniej zostały wywłaszczone, ale celu publicznego na nich nie zrealizowano. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2015 r., sygn. akt III CZP 107/14).

Kasacje w sprawach karnych**a) Złożone w okresie 1.01.2015 r. – 31.12.2015 r.**

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	II.511.1776.2014	05.02.2015 r.	30.04.2015 r.	V KK 42/15	Uwzględniona - wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego
2.	II.511.127.2014	05.02.2015 r.	02.07.2015 r.	V KK 45/15	Uwzględniona - powaga rzeczy osądzonej
3.	II.513.16.2014	05.02.2015 r.	24.06.2015 r.	II KK 43/15	Uwzględniona - (historyczna) rozpowszechnianie fałszywych informacji
4.	II.510.1613.2014	06.02.2015 r.	11.03.2015 r.	III KK 32/15	Uwzględniona - brak powiadomienia o terminie rozprawy odwoławczej
5.	II.510.1493.2014	06.02.2015 r.	23.04.2015 r.	V KK 44/15	Uwzględniona - zakaz pogarszania sytuacji oskarżonego
6.	II.511.101.2014	06.02.2015 r.	24.06.2015 r.	V KK 46/15	Uwzględniona - (historyczna) błędne przyjęcie przez sąd działania w „związku zbrojnym”
7.	II.510.1738.2014	09.02.2015 r.	04.03.2015 r.	IV KK 35/15	Uwzględniona - brak orzeczenia o połączeniu środków karnych przy karze łącznej
8.	II.510.71.2014	10.02.2015 r.	24.09.2015 r.	V KK 49/15	Oddalona - zakaz pogarszania sytuacji oskarżonego
9.	II.510.104.2015	10.02.2015 r.	11.03.2015 r.	V KK 50/15	Uwzględniona - zakaz pogarszania sytuacji oskarżonego
10.	II.510.448.2014	10.02.2015 r.	23.04.2015 r.	V KK 50/15	Uwzględniona - obraza prawa materialnego (kradzież mienia)
11.	BPK.511.83.2014	25.02.2015 r.	11.06.2015 r.	IV KK 61/15	Uwzględniona - obraza prawa procesowego - błędne przyjęcie przez sąd działania w warunkach recydywy
12.	II.511.348.2014	09.03.2015 r.	13.05.2015 r.	V KK 88/15	Uwzględniona - brak

					powiadomienia o terminie posiedzenia
13.	II.511.1015.2014	10.03.2015 r.	13.05.2015 r.	V KK 89/15	Uwzględniona - brak powiadomienia o terminie posiedzenia
14.	II.511.1049.2014	10.03.2015 r.	23.04.2015 r.	V KK 91/15	Uwzględniona - uchylenie na niekorzyść wbrew zakazowi
15.	II.510.1788.2014	13.03.2015 r.	15.04.2015 r.	III KK 82/15	Uwzględniona - obraza bezpodstawne orzeczenie przepadku
16.	II.510.1170.2014	13.03.2015 r.	19.08.2015 r.	III KK 80/15	Uwzględniona - obraza brak podstaw do recydywy
17.	II.510.206.2015	20.03.2015 r.	02.06.2015 r.	V KK 108/15	Uwzględniona - rozpoznanie sprawy pomimo przedawnienia
18.	II.510.284.2014	20.03.2015 r.	23.04.2015 r.	II KK 84/15	Uwzględniona - bezpodstawne umorzenie postępowania o wyrok łączny
19.	II.511.312.2015	02.04.2015 r.			Uwzględniona - obraza błędne uznanie nowej okoliczności, jako podstawy do wznowienia
20.	II.511.1955.2014	02.04.2015 r.	29.07.2015 r.	II KK 98/15	bez rozpoznania - nienależyte rozpoznanie zażalenia
21.	II.511.1395.2014	13.04.2015 r.	15.07.2015 r.	III KK 121/15	Uwzględniona - błędne przeniesienie czynu z kategorii przestępstw do kategorii wykroczeń
22.	II.510.273.2015	13.04.2015 r.	03.09.2015 r.	V KK 136/15	Uwzględniona - (historyczna) naruszenie prawa przez przyjęcie, że czyn miał charakter chuligański
23.	II.510.1037.2014	15.04.2015 r.	27.05.2015 r.	III KK 127/15	Uwzględniona - powaga rzeczy osądzonej
24.	II.511.1979.2014	16.04.2015 r.	06.05.2015 r.	II KK 110/15	Uwzględniona - błędne przyjęcie, że czyn stanowił oszustwo
25.	II.511.298.2014	22.04.2015 r.	25.09.2015 r.	III KK 131/15	Oddalona - nieuwzględnienie całokształtu okoliczności sprawy
26.	II.510.2224.2014	29.04.2015 r.	02.06.2015 r.	IV KK 148/15	Uwzględniona - niezasadne umorzenie postępowania o wyrok łączny
27.	II.510.388.2015	30.04.2015 r.	17.06.2015 r.	V KK 166/15	Uwzględniona - wydanie wyroku nakazowego

					pomimo wcześniejszego sprzeciwu
28.	II.511.383.2015	13.05.2015 r.	07.10.2015 r.	IV KK 162/15	Uwzględniona - błędne wyrokowanie w trybie wniosku o skazanie
29.	II.510.2229.2014	16.06.2015 r.	04.12.2015 r.	III KK 218/15	Uwzględniona - rozpoznanie sprawy mimo przedawnienia
30.	II.510.2405.2014	16.06.2015 r.	29.07.2015 r.	III KK 219/15	Uwzględniona - rozpoznanie sprawy mimo przedawnienia
31.	II.511.201.2014	17.06.2015 r.	29.07.2015 r.	III KK 223/15	Uwzględniona - wadliwe orzekanie wyrokiem nakazowym
32.	II.511.140.2015	21.07.2015 r.	25.11.2015 r.	II KK 215/15	Oddalona - dot. błędnego przyjęcia przez sąd, że obwiniony popełnił wykroczenie tzw. złośliwego niepokojenia
33.	II.510.2245.2014	23.07.2015 r.	02.12.2015 r.	III KK 287/15	Uwzględniona - brak zawiadomienia o rozprawie i rozpoznanie pod nieobecność
34.	II.510.668.2015	27.07.2015 r.	29.10.2015 r.	IV KK 253/15	Uwzględniona - nieprzeniesienie czynu z kategorii przestępstw do kategorii wykroczeń
35.	II.510.23.2014	28.07.2015 r.	10.11.2015 r.	IV KK 254/15	Uwzględniona - nienależyte rozpoznanie zażalenia
36.	II.510.2124.2014	31.07.2015 r.	26.01.2016 r.	V KK 298/15	Uwzględniona - powaga rzeczy osądzonej
37.	II.511.4.2015	06.08.2015 r.			Uwzględniona - nienależyte rozpoznanie zażalenia
38.	II.510.822.2015	10.08.2015 r.	03.12.2015 r.	II KK 227/15	Uwzględniona - nieprzeniesienie czynu z kategorii przestępstw do kategorii wykroczeń
39.	II.511.396.2015	12.08.2015 r.	08.01.2016 r.	V KK 306/15	Uwzględniona - błędne przyjęcie, że niepoddanie małoletniego szczepieniu stanowiło wykroczenie
40.	II.511.154.2015	17.08.2015 r.	09.12.2015 r.	V KK 314/15	Oddalona - nienależyte rozpoznanie zażalenia
41.	II.510.2378.2014	25.08.2015 r.	30.10.2015 r.	IV KK 282/15	Uwzględniona - zarządzenie wykonania kary mimo upływu okresu próby
42.	II.511.96.2015	27.08.2015 r.	26.01.2016 r.	V KK 323/15	Uwzględniona - wadliwa kontrola odwoławcza
43.	II.511.931.2014	01.09.2015 r.			Uwzględniona - błędne

					orzeczenie obowiązku naprawienia szkody
44.	II.511.1271.2014	01.09.2015 r.	09.12.2015 r.	V KK 330/15	Uwzględniona - nienależyte rozpoznanie zażalenia
45.	II.510.2183.2014	04.09.2015 r.	03.02.2016 r.	III KK 347/15	Uwzględniona - niezasadne uwzględnienie wniosku oskarżonego o skazanie
46.	II.510.292.2015	14.09.2015 r.			Oddalona - błędne uznanie zawiadomienia za doręczone
47.	II.511.50.2015	15.09.2015 r.	26.01.2016 r.		Cofnięta - niesprowadzenie oskarżonego na posiedzenie odwoławcze
48.	II.511.1609.2014	24.09.2015 r.	29.01.2016 r.	IV KK 328/15	Uwzględniona - nienależyte rozpoznanie apelacji
49.	II.510.7.2015	22.10.2015 r.	13.11.2015 r.	III KK 403/15	Uwzględniona - wadliwa kontrola odwoławcza
50.	BPK.511.11.2015	22.10.2015 r.	04.02.2016 r.	IV KK 366/15	Uwzględniona - błędne uwzględnienie wniosku prokuratora o skazanie bez rozprawy
51.	II.510.316.2015	26.10.2015 r.	10.02.2016 r.	II KK 326/15	Oddalona - nienależyte rozpoznanie zażalenia
52.	II.511.144.2014	26.10.2015 r.	19.01.2016 r.	V KK 401/15	Uwzględniona - nienależyte rozpoznanie zażalenia
53.	II.510.127.2015	29.10.2015 r.			w toku - wadliwe wyrokowanie w trybie nakazowym
54.	II.511.1897.2014	06.11.2015 r.			w toku - niewłaściwa obsada sądu
55.	II.510.783.2015	09.11.2015 r.			w toku - niewłaściwa obsada sądu
56.	II.511.577.2015	20.11.2015 r.			w toku - nienależyte rozpoznanie zażalenia
57.	II.511.1555.2014	23.11.2015 r.			w toku - wadliwe orzekanie w trybie nakazowym
58.	II.511.646.2015	24.11.2015 r.			Uwzględniona - błędne przyjęcie, że czyn stanowił fałszerstwo dokumentu
59.	II.511.496.2015	02.12.2015 r.	13.01.2016 r.	III KK 456/15	Uwzględniona - wadliwa kontrola odwoławcza
60.	II.511.630.2015	10.12.2015 r.	13.01.2016 r.	III KK 472/15	Uwzględniona - brak wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy

b) Kasacje wniesione wcześniej

– rozpoznane w okresie 01.01.2015 r. – 31.12.2015 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	II.510.1666.2014	03.07.2014 r.	09.01.2015 r.	IV KK 224/14	Uwzględniona - nie przyjęcie ustawy względniejszej dla oskarżonego
2.	II.510.1512.2014	05.08.2014 r.	13.01.2015 r.	IV KK 262/14	Uwzględniona - wadliwe rozpoznanie apelacji
3.	II.511.1277.2014	19.09.2014 r.	03.02.2015 r.	IV KK 309/14	Uwzględniona - wadliwy skład sądu odwoławczego
4.	II.511.560.2014	22.09.2014 r.	11.02.2015 r.	II KK 271/14	Uwzględniona - brak uwzględnienia istotnej okoliczności na korzyść
5.	II.511.980.2014	29.09.2014 r.	21.01.2015 r.	IV KK 320/14	Uwzględniona - wadliwe rozpoznanie zażalenia
6.	II.510.2215.2014	23.10.2014 r.	05.03.2015 r.	III KK 377/14	Uwzględniona - brak znamion wykroczenia
7.	II.511.112.2014	24.10.2014 r.	17.02.2015 r.	V KK 391/14	Uwzględniona - brak znamion przywłaszczenia
8.	II.511.294.2014	29.10.2014 r.	03.03.2015 r.	IV KK 359/14	Oddalona - niewłaściwe rozpoznanie apelacji
9.	II.511.1528.2014	17.11.2014 r.	12.03.2015 r.	IV KK 381/14	Uwzględniona - wadliwe uwzględnienie wniosku o skazanie
10.	II.511.1444.2014	17.11.2014 r.	02.03.2015 r.	IV KK 382/14	Uwzględniona - obraza prawa materialnego (przedmiot nie stanowił broni)
11.	II.510.203.2014	27.11.2014 r.	05.05.2015 r.	IV KK 395/14	Oddalona - wadliwa kara łączna
12.	II.510.965.2014	08.12.2014 r.	15.04.2015 r.	IV KK 413/14	Uwzględniona - błędne nałożenie obowiązku naprawienia szkody
13.	II.510.2173.2014	10.12.2014 r.	28.05.2015 r.	III KK 424/14	Uwzględniona - wadliwe rozpoznanie apelacji
14.	II.511.1931.2014	22.12.2014 r.	08.05.2015 r.	III KK 443/14	Oddalona - wadliwe uwzględnienie wniosku o skazanie

Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych**a) Wniesione w okresie 01.01.2015 r. – 31.12.2015 r.**

1. **V.7204.97.2014 z dnia 16 stycznia 2015 r.** - skarga do WSA na regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy z uwagi na nieuprawnione obciążenie właścicieli nieruchomości zabudowanych oraz wyposażonych w przyczepy campingowe, używanych na cele letniskowe, rekreacyjne, turystyczne i zorganizowanego wypoczynku nieprzewidzianymi przez ustawę obowiązkami w postaci uiszczania daniny publicznej nieznannej ustawie, co doprowadziło do wykroczenia poza granice ustawowej delegacji do ustanowienia aktu prawa miejscowego.
2. **V.811.212.2014 z dnia 21 stycznia 2015 r.** - skarga do WSA dotycząca odmowy przyznania karty parkingowej osobie niepełnosprawnej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 5 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/GI 179/15).
3. **IV.7003.135.2014 z dnia 9 lutego 2015 r.** - skarga do WSA dotycząca stwierdzenia nieważności decyzji samorządowego kolegium odwoławczego. Sprawa dotyczyła ustanowienie decyzją zarządu nad nieruchomością gminną na rzecz jednostki organizacyjnej innej gminy. W ocenie SKO rozstrzygnięcie naruszało przepisy, ale nie może być uznane za rażące naruszenie prawa ze względu na brak jednoznacznego stanowiska orzecznictwa i doktryny w momencie wydawania decyzji. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 24 września 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 162/15).
4. **V.811.89.2014 z dnia 13 kwietnia 2015 r.** - skarga do WSA dotycząca odmowy przyznania karty parkingowej osobie niepełnosprawnej. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 468/15).
5. **BPW.7036.2.2014 z dnia 11 maja 2015 r.** – skarga do WSA dotycząca skreślenia z listy studentów studentki posiadającej umiarkowany stopień niepełnosprawności ze względu na niespełnienie warunków rekrutacji. Uczelnia nie dopuszcza studiowania na kierunku fizjoterapia przez osoby niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym i znacznym. **Skarga**

uwzględniona (wyrok z dnia 29 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wr 389/15).

6. **VII.6060.7.2014 z dnia 28 lipca 2015 r.** - skarga do WSA na bezczynność Prezesa NBP polegającą na nierozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z 26 stycznia 2016 r., sygn. akt II SAB/Wa 896/15). Sąd zobowiązał Prezesa NBP do rozpoznania wniosku obywatela o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu prawomocnego wyroku. Sprawa dotyczy udostępnienia wykazu osób, które uzyskały pozytywną opinię Prezesa Narodowego Banku Polskiego do pełnienia funkcji prezesa w bankach komercyjnych w latach 1989 - 1997 i zaklasyfikowania tego wykazu do akt archiwum zakładowego lub do zasobów archiwów państwowych. Prezes NBP wniósł skargę kasacyjną od wyroku WSA.
7. **IV.7004.53.2014 z dnia 23 września 2015 r.** - skarga do WSA dotycząca odmowy potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Istotą sprawy jest to, że organy administracji nie uwzględniły przy jej rozstrzygnięciu faktów, które zostały ustalone prawomocnym wyrokiem sądu powszechnego.
8. **BPG.7006.28.2014 z dnia 1 października 2015 r.** - skarga do WSA na bezczynność samorządowego kolegium odwoławczego w sprawie odwołania od decyzji burmistrza gminy nakazującej przywrócić poprzedniego sposobu zagospodarowania działki. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. akt II SAB/Gd 190/15).
9. **BPG.7064.18.2014 z dnia 12 października 2015 r.** - skarga do WSA na bezczynność samorządowego kolegium odwoławczego w sprawie odwołania od decyzji ośrodka pomocy społecznej odmawiającej przyznania zasiłku pielęgnacyjnego. Po wpłynięciu odpisu skargi Rzecznika, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w dniu 4 listopada 2015 roku rozpoznało odwołanie i uchyliło w całości decyzję organu pierwszej instancji przyznając prawo do zasiłku pielęgnacyjnego. Wobec faktu rozpoznania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze przedmiotowej sprawy i ustania stanu naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela, Rzecznik cofnął skargę. **Postępowanie**

umorzone (postanowienie z dnia 30 listopada 2015 r., sygn. akt III SAB/Gd 63/15).

- 10. BPG.514.12.2015 z dnia 12 października 2015 r.** – skarga do WSA na bezczynność samorządowego kolegium odwoławczego w sprawie odwołań od decyzji ośrodka pomocy społecznej odmawiających przyznania zasiłku opiekuńczego za poszczególne okresy zasiłkowe (SKO Gd 4442/14 i SKO Gd 4441/14). W dniu 3 grudnia 2015 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wydał wyroki w sprawach o sygn. akt III SAB/Gd 61/15 oraz III SAB/Gd 62/15, w których zobowiązał Samorządowe Kolegium Odwoławcze do rozpoznania odwołań w obu sprawach w terminie 14 dni od doręczenia organowi odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami. (wyroki z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt III SAB/Gd 62/15 i III SAB/Gd 61/15). **Skarga uwzględniona.**
- 11. III.7064.127.2014 z dnia 18 listopada 2015 r.** - skarga do WSA na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję prezydenta miasta o odmowie przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego na dzieci. Sprawa dotyczy sytuacji osoby, która nie mogła – mimo dochowania należytej staranności – doprowadzić do uzyskania zaświadczenia lub oświadczenia o dochodach współmałżonka. W opinii Rzecznika zgromadzony w sprawie materiał dowodowy obliguje organ do merytorycznego rozpoznania sprawy i wydania pozytywnej decyzji w sprawie uprawnień do świadczeń rodzinnych.
- 12. V.565.110.2015 z dnia 30 listopada 2015 r.** - skarga do WSA na regulamin funkcjonowania strefy płatnego parkowania niestrzeżonego w zakresie, w którym stanowi, że nieumieszczenie biletu kontrolnego lub karty parkingowej za przednią szybą wewnątrz pojazdu, tak, aby były one widoczne z zewnątrz, jest równoznaczne z nieuiszczeniem opłaty za parkowanie.

b) Wniesione wcześniej

– rozpoznane w okresie 01.01.2015 r. – 31.12.2015 r.

- 1. VII.7202.7.2015 z dnia 26 lipca 2013 r.** - skarga do WSA dotycząca wykreślenia z ewidencji producentów rolnych. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 2 września 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 651/15). WSA

uwzględnił w całości skargę Rzecznika i uchylił obie kwestionowane przed sądem administracyjnym decyzje organów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz umorzył postępowanie administracyjne. Wyrok WSA jest wyrokiem prawomocnym. WSA w Łodzi podzielił stanowisko Rzecznika wyrażone w skardze, iż w rozpatrywanej sprawie doszło do naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię przepisów ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

2. **V.7011.74.2014 z dnia 2 października 2014 r.** - skarga do WSA dotycząca niewydania danych dostępowych do systemu teleinformatycznego NFZ zawierającego informacje o prawie świadczeniobiorcy do świadczeń opieki zdrowotnej oraz o udzielonych mu świadczeniach. Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Bk 1066/14).
3. **III.7064.127.2014 z dnia 2 grudnia 2014 r.** - skarga do WSA na bezczynność prezydenta miasta w rozpoznaniu wniosku o przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 2 marca 2015 r., sygn. akt I SAB/ Wa 5/15). Wyrok nakłada na prezydenta m.st. Warszawy obowiązek rozpoznania wniosku skarżącej o przyznanie świadczeń w terminie jednego miesiąca od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy. WSA podzielił zarzuty Rzecznika, że Prezydent bezzasadnie pozostawił wniosek o przyznanie skarżącej świadczeń bez rozpoznania, nie uwzględniając skargi na bezczynność.
4. **V.7220.138.2014 z dnia 4 grudnia 2014 r.** - skarga do WSA na bezczynność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w rozpoznaniu wniosku o umorzenie zaległości w płatności opłat abonamentowych. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 5 marca 2015 r., sygn. akt V SAB/Wa 42/14).
5. **IV.7210.57.2014 z dnia 15 grudnia 2014 r.** - skarga do WSA na przepisy załącznika do uchwały rady miasta w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Kwestionowane były postanowienia uchwały dotyczące określenia czynników obniżających i podwyższających stawkę czynszu, które zostały uregulowane jedynie w sposób szczątkowy np. w oderwaniu od realnego stanu technicznego budynku

oraz te postanowienia uchwały, które wyłączały możliwość uzyskania obniżenia czynszu nie tylko z uwagi na niespełnienie kryterium niskiego dochodu, określonego w ustawie, ale także na podstawie innych przesłanek o charakterze podmiotowym, nie wynikających z ustawy. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt II SA/OI 37/15).

Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego

a) Wniesione w okresie 01.01.2015 r. – 31.12.2015 r.

1. **V.6060.12.2014 z dnia 3 lutego 2015 r.** - skarga kasacyjna dotycząca uchwały rady miasta w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty miejscowej, terminów płatności oraz zarządzenia poboru opłaty miejscowej w drodze inkasa, określenia inkasenta i wysokości wynagrodzenia za inkaso.
2. **V.7220.39.2014 z dnia 23 marca 2015 r.** - skarga kasacyjna dotycząca umorzenia postępowania administracyjnego w sprawie wniosku o zwrot opłat abonamentowych.
3. **IV.7210.57.2014 z dnia 22 kwietnia 2015 r.** - skarga kasacyjna dotycząca uchwały rady miasta w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Skarga dotyczyła wyroku WSA oddalającego skargę Rzecznika, dotyczącą postanowień określających stawki czynszu najmu lokali mieszkalnych. **Skarga kasacyjna oddalona** (wyrok z dnia 3 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1514/15).
4. **BPG.511.47.2015 z dnia 11 sierpnia 2015 r.** – skarga kasacyjna od wyroku WSA w Gdańsku dotycząca informacji o wynikach naboru do pracy w straży miejskiej. Rzecznik, nie podzielając stanowiska przedstawionego przez WSA, podniósł, że poszczególne akty i czynności podejmowane w toku postępowania w sprawie naboru nie mają charakteru samodzielnego i odrębnego, ponieważ stanowią pewien ciąg zdarzeń, a etapem kończącym postępowanie naboru jest dopiero informacja Komendanta Straży Miejskiej o wyniku naboru, jako ostateczne zatwierdzenie propozycji i ustaleń Komisji i dopiero ten akt może być zaskarżony do sądu administracyjnego przez wszystkich uczestników postępowania w sprawie naboru, zarówno tych którzy przeszli wszystkie etapy naboru, jak również tych którzy zostali zdyskwalifikowani na wcześniejszych etapach. Brak terminu rozprawy.
5. **V.811.212.2014 z dnia 29 października 2015 r.** - skarga kasacyjna dotycząca odmowy wydania karty parkingowej osobie niepełnosprawnej.

6. **V.511.587.2015 z dnia 4 grudnia 2015 r.** - skarga kasacyjna dotycząca zarzutów w kwestii skuteczności doręczenia upomnienia, zgłoszonych w postępowaniu egzekucyjnym.

b) Wniesione wcześniej

– rozpoznane w okresie 01.01.2015 r. – 31.12.2015 r.

1. **IV.7003.131.2014 z dnia 20 maja 2013 r.** - skarga kasacyjna dotycząca odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości będącej przedmiotem współwłasności. Sporna była kwestia, czy jeden ze współwłaścicieli może złożyć wniosek o wypłatę odszkodowania ze skutkiem także dla pozostałych współwłaścicieli, którzy takiego wniosku nie złożyli. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z 24.02.2015 r., sygn. akt I OSK 1487/13).
2. **V.510.1.2014 z dnia 19 lipca 2013 r.** - skarga kasacyjna dotycząca ustalenia podatku od spadków i darowizn od nabycia nieruchomości tytułem zasiedzenia. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt II FSK 2549/13).
3. **V.510.1.2014 z dnia 19 lipca 2013 r.** - skarga kasacyjna dotycząca ustalenia podatku od spadków i darowizn od nabycia nieruchomości tytułem zasiedzenia. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt II FSK 2550/13).
4. **V.511.857.2014 z dnia 14 listopada 2013 r.** - skarga kasacyjna dotycząca odmowy wydania prawa jazdy kategorii A. **Skarga kasacyjna oddalona** (wyrok z dnia 30 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 2961/13).
5. **VII.6060.40.2014 z dnia 18 kwietnia 2014 r.** - skarga kasacyjna dotycząca skargi na bezczynność Prokuratora Generalnego w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Skarżący zwrócił się do Prokuratora Generalnego o udostępnienie konkretnego orzeczenia Sądu Dyscyplinarnego dla prokuratorów przy PG wraz z uzasadnieniem oraz orzeczenia Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego z uzasadnieniem. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 2057/14). Wyrok NSA został wykonany poprzez wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

6. V.6060.11.2014 z dnia 20 lipca 2014 r. - skarga kasacyjna dotycząca odrzucenia skargi na czynność przewodniczącego rady miasta polegającą na odmowie wstępu na posiedzenie rady miasta. **Skarga kasacyjna oddalona** (postanowienie z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 2517/14). Jednocześnie w uzasadnieniu postanowienia NSA podzielił pogląd Rzecznika, że czynność przewodniczącego rady miasta polegająca na odmowie wstępu na posiedzenie rady miasta jest czynnością z zakresu administracji publicznej i podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego, przystąpienie do postępowania sądowego i administracyjnego

Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego

- 1. VII.511.11.2015 z dnia 11 maja 2015 r.** - skarga kasacyjna w sprawie przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę. Powódka wносиła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w L. kwoty 150.000 zł tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za naruszenie dóbr osobistych, polegające na umieszczeniu w gazecie wśród szesnastu fotografii przestępców, ukrywających się przed wymiarem sprawiedliwości, także jej zdjęcia ze wskazaniem imienia i nazwiska, daty urodzenia, miejsca zamieszkania oraz rodzaju przestępstwa, za które była poszukiwana mimo, że przed publikacją wskazanego artykułu, został uchylony wobec niej europejski nakaz aresztowania. Sprawa jest w toku.
- 2. III.7060.1336.2014 z dnia 22 kwietnia 2015 r.** - skarga kasacyjna w sprawie przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych o prawo do emerytury. Przedmiotem skargi kasacyjnej jest odmowa przyznania prawa do emerytury w obniżonym wieku ze względu na brak spełnienia warunku udowodnienia 15 lat pracy w szczególnych warunkach. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wymaganie spełnienia tego warunku nie znajduje uzasadnienia, ponieważ skarżący powinien nabyć prawo do świadczenia wyłącznie z tytułu posiadania odpowiedniego okresu pracy górniczej.

Przystąpienia do postępowań sądowych

- 1. V.7220.39.2014 z dnia 29 stycznia 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed WSA ze skargi na decyzję Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego w sprawie wniosku o zwrot opłat abonamentowych.

2. **IV.7003.101.2014 z dnia 6 lutego 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed NSA, w którym Prokurator Generalny przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA zagadnienie prawne dotyczące zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Chodziło o to, jakiego rodzaju rozstrzygnięcie powinno zapaść w sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji, gdy nieruchomość po dniu 1.01.1998 r. została sprzedana osobom trzecim. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z 13 kwietnia 2015r. sygn. akt I OPS 3/14).
3. **III.7065.409.2014 z dnia 10 lutego 2015 r.** - skarga do sądu rejonowego o wznowienie postępowania w sprawie wniosku o umieszczenie uczestnika postępowania w domu pomocy społecznej. Sąd, uznając zasadność skargi Rzecznika, przeprowadził postępowanie, w którym uczestniczył ustanowiony dla syna skarżącej pełnomocnik z urzędu. Jednocześnie w ocenie sądu brak było podstaw do zmiany postanowienia o umieszczeniu syna skarżącej w domu pomocy społecznej. Rzecznik odstąpił od podejmowania dalszych działań.
4. **III.7040.101.2014 z dnia 10 marca 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed NSA w związku ze skierowaniem pytania prawnego do składu siedmiu sędziów NSA dotyczącego czynności komisji konkursowej podczas postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły. NSA podjął uchwałę z 13 kwietnia 2015 r. (sygn. akt I OPS 5/14). NSA zajął stanowisko, że uchwała komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły, podjęta na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej nie jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. NSA podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że brak możliwości zaskarżenia uchwały komisji konkursowej nie zamyka kandydatowi możliwości kwestionowania wyników konkursu przed sądem administracyjnym, a jedynie prawo do obrony przesuwane w czasie. Rozstrzygnięcie o tym, czy miało miejsce nieuzasadnione niedopuszczenie kandydata do konkursu rozstrzyga organ prowadzący szkołę.
5. **V.510.184.2014 z dnia 13 marca 2015 r.** - skarga do sądu okręgowego o wznowienie postępowania w sprawie o zapłatę z weksla w związku ze

stwierdzeniem sfalszowania podpisu osoby, która nie złożyła oświadczenia woli jako poręczyciel wekslowy.

- 6. IV.7212.10.2015 z dnia 14 maja 2015 r.** - pozew do sądu okręgowego przeciwko syndykowi masy upadłości spółdzielni mieszkaniowej. Sprawa dotyczy stwierdzenia nieważności uchwał rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej, które są niezgodne z przepisami powszechnie obowiązującego prawa.
- 7. III.7065.121.2015 z dnia 20 lipca 2015 r.** - skarga do sądu rejonowego o wznowienie postępowania o umieszczenie w domu pomocy społecznej bez zgody uczestnika postępowania. Sąd uznał zasadność skargi o wznowienie postępowania. Po przeprowadzeniu postępowania z udziałem ustanowionego z urzędu pełnomocnika Sąd uchylił postanowienie o umieszczeniu skarżącego w domu pomocy społecznej (orzeczenie nieprawomocne).
- 8. V.510.51.2015 z dnia 11 sierpnia 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed NSA z wniosku Prokuratora Generalnego o podjęcie przez skład siedmiu sędziów NSA uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. NSA podjął uchwałę z 19 października 2015 r., sygn. akt I OPS 1/15).
- 9. IV.7000.300.2015 z dnia 18 sierpnia 2015 r.** - skarga o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem sądu rejonowego w sprawie o zniesienie współwłasności. Skarga została oparta na podstawie z art. 403 § 2 k.p.c.: w sprawie ujawniła się nowa okoliczność, a mianowicie postanowienie o zniesieniu współwłasności zostało przez sąd oparte na rażąco sprzecznie z prawem wykonanym projekcie podziału nieruchomości.
- 10. IV.501.17.2015 z dnia 8 września 2015 r.** - skarga o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem sądu rejonowego wydanym w sprawie o przysposobienie. Istotą problemu było to, że sąd nie wysłuchał matki dziecka, która, jakkolwiek częściowo ubezwłasnowolniona, miała prawo wyrazić swoje stanowisko w sprawie przysposobienia.
- 11. XI.501.4.2015 z dnia 14 września 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu sądowym w sprawie wniosku kierownika urzędu stanu cywilnego o ustalenie treści aktu urodzenia dziecka urodzonego przez transpłciowego mężczyznę, którego płeć została ustalona wyrokiem sądu okręgowego kilka lat wcześniej.

12. **III.7065.123.2015 z dnia 15 września 2015 r.** - skarga o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem sądu rejonowego o umieszczeniu w domu pomocy społecznej bez zgody uczestnika postępowania. Uwzględniona została skarga o wznowienie postępowania z uwagi na brak ustanowienia pełnomocnika z urzędu. W ocenie sądu brak było podstaw do zmiany postanowienie o umieszczeniu skarżącego w domu pomocy społecznej. Od tego orzeczenia pełnomocnik skarżącego wniósł apelację. Postępowanie nie zostało zakończone.
13. **XI.504.1.2016 z dnia 8 października 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu sądowym w sprawie odmowy wydania przez kierownika urzędu stanu cywilnego zaświadczenia o możliwości zawarcia związku małżeńskiego za granicą ze względu na to, że przyszły małżonek jest tej samej płci co wnioskodawca.
14. **IV.511.251.2015 z dnia 12 października 2015 r.** - skarga o wznowienie postępowania rozwodowego naruszającego prawo małżonka do obrony. Chodziło o sytuację, gdy strona postępowania o rozwód była pozbawiona możliwości działania w sprawie, ponieważ nie wiedziała o toczącym się postępowaniu.
15. **VIII.801.14.2015 z dnia 22 października 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu sądowym w sprawie odszkodowania z tytułu naruszenia zasady równego traktowania ze względu na płeć i macierzyństwo podczas starania się o zatrudnienie. Sąd Okręgowy odrzucił pozew kobiety, która domagała się odszkodowania za naruszenie zasady równego traktowania na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania z tego powodu, że w jego ocenie ustawa ta wskazuje jedynie ogólne wytyczne w zakresie zakazu dyskryminacji i nie wynika z niej bezpośrednie roszczenie.
16. **IV.612.6.2015 z dnia 2 listopada 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed sądem rejonowym w sprawie zarejestrowania w Krajowym Rejestrze Sądowym członków organów spółdzielni wybranych przez konkurencyjne walne zgromadzenie. Chodziło o to, czy w postępowaniu rejestrowym sąd powinien oddalić wnioski o wpis do KRS oparte na uchwale organu spółdzielni mieszkaniowej, której wykonanie zostało wstrzymane orzeczeniem sądu w innym postępowaniu cywilnym.

17. **IV.510.98.2015 z dnia 6 listopada 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu sądowym w sprawie uznania orzeczenia sądu zagranicznego o przysposobieniu. Chodziło o zakres wymogów formalnych, których spełnienia sąd może wymagać od uczestnika postępowania, uzależniając od tego merytoryczne rozpoznanie sprawy.
18. **BPK.7064.3.2015 z dnia 20 listopada 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed WSA w sprawie ze skargi na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję wydaną z upoważnienia wójta gminy uznającą, że pobrane świadczenie pielęgnacyjne w związku ze sprawowaniem opieki nad matką było nienależnie pobranym świadczeniem rodzinnym.
19. **V.7016.81.2015 z dnia 11 grudnia 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu sądowym w sprawie przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym. Sąd rejonowy nakazał natychmiastowe zwolnienie uczestnika postępowania ze szpitala psychiatrycznego (postanowienie z dnia 14 grudnia 2015 r.).

Przystąpienia do postępowań administracyjnych

1. **V.7203.1.2014 z dnia 10 marca 2015 r.** - zażalenie do samorządowego kolegium odwoławczego w Katowicach na przewlekłe prowadzenie postępowania.
2. **V.7108.116.2015 z dnia 15 czerwca 2015 r.** - wniosek do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych o stwierdzenie nieważności postanowienia Głównego Inspektora JHARS w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania od decyzji Wojewódzkiego Inspektora JHARS.
3. **V.7011.10.2014 z dnia 3 listopada 2015 r.** - sprzeciw do Prezesa NFZ od ostatecznej decyzji Prezesa NFZ w sprawie obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej.

Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich

Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji w miejscu detencji

1.	Areszt Śledczy w Grójcu.	19–20.01.2015 r.
2.	Parafialny Dom Pomocy Społecznej im. ks. Skargi w Grójcu.	20–21.01.2015 r.
3.	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Falenicy.	22–23.01.2015 r.
4.	Dom Pomocy Społecznej w Warszawie.	26–27.01.2015 r.
5.	Schronisko dla Nieletnich Warszawa – Okęcie.	27–28.01.2015 r.
6.	Areszt Śledczy Warszawa – Mokotów.	29–30.01.2015 r.
7.	Dom Pomocy Społecznej „Słoneczko” w Bydgoszczy.	02–03.02.2015 r.
8.	Zakład Karny w Koronowie.	03–04.02.2015 r.
9.	Dom Pomocy Społecznej dla Przewlekłe Somatycznie Chorych w Nakle nad Notecią.	05–06.02.2015 r.
10.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Żandarmerii Wojskowej we Wrocławiu.	09.02.2015 r.
11.	Dom Pomocy Społecznej we Wrocławiu.	09–13.02.2015 r.
12.	Dolnośląskie Centrum Zdrowia Psychicznego we Wrocławiu.	10–12.02.2015 r.
13.	Dom Pomocy Społecznej we Wrocławiu.	12–13.02.2015 r.
14.	Dom Pomocy Społecznej „Kombatant” w Warszawie.	16–17.02.2015 r.
15.	Areszt Śledczy Warszawa – Grochów.	19–20.02.2015 r.
16.	Areszt Śledczy w Radomiu – badanie pod kątem osób z niepełnosprawnościami.	24–25.02.2015 r.
17.	Dom Pomocy Społecznej w Wierzbicy.	26–27.02.2015 r.
18.	Policyjna Izba Dziecka w Kielcach.	02.03.2015 r.
19.	Zakład Poprawczy w Ostrowcu Świętokrzyskim.	03–04.03.2015 r.
20.	Dom Pomocy Społecznej w Ostrowcu Świętokrzyskim.	04–06.03.2015 r.
21.	Domy Pomocy Społecznej w Ostrołęce.	11–13.03.2015 r.

22.	Izba Wytrzeźwień w Zielonej Górze.	16.03.2015 r.
23.	Dom Pomocy Społecznej dla Kombatantów w Zielonej Górze.	17–18.03.2015 r.
24.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim.	19.03.2015 r.
25.	Dom Pomocy Społecznej w Psarskim.	23–24.03.2015 r.
26.	Zakład Karny w Czarnem.	23–25.03.2015 r.
27.	Dom Pomocy Społecznej w Jarogniewicach.	25–26.03.2015 r.
28.	Dom Pomocy Społecznej w Śremie.	26–27.03.2015 r.
29.	Dom Pomocy Społecznej Fundacji im. Brata Alberta w Łodzi.	30.03.2015 r.
30.	Dom Pomocy Społecznej w Łodzi.	31.03.2015 r.
31.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Bełchatowie.	01.04.2015 r.
32.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Żandarmerii Wojskowej w Krakowie.	08.04.2015 r.
33.	Areszt Śledczy w Krakowie.	09–10.04.2015 r.
34.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Starogardzie Gdańskim.	13.04.2015 r.
35.	Dom Pomocy Społecznej w Peplinie.	14–15.04.2015 r.
36.	Areszt Śledczy w Starogardzie Gdańskim.	15–16.04.2015 r.
37.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie w Kłodzku.	20.04.2015 r.
38.	Oddział Psychiatrii Ogólnej Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kłodzku.	21–22.04.2015 r.
39.	Dom Pomocy Społecznej w Bystrzycy Kłodzkiej.	23.04.2015 r.
40.	Zakład Karny w Hrubieszowie.	27–28.04.2015 r.
41.	Dom Pomocy Społecznej w Szczebrzeszynie.	29–30.04.2015 r.
42.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Śremie.	05.05.2015 r.
43.	Dom Pomocy Społecznej we Wrześni.	06.05.2015 r.
44.	Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie.	06–08.05.2015 r.
45.	Zakład Karny w Gębarzewie – badanie pod kątem osób z	07–08.05.2015 r.

	niepełnosprawnościami.	
46.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Czaplinku.	11–12.05.2015 r.
47.	Dom Pomocy Społecznej „Przytulisko” w Białogardzie.	12–13.05.2015 r.
48.	Dom Pomocy Społecznej w Darskowie.	14.05.2015 r.
49.	Dom Pomocy Społecznej w Białymstoku.	18–19.05.2015 r.
50.	Areszt Śledczy w Hajnówce.	20–21.05.2015 r.
51.	Dom Pomocy Społecznej w Łomży.	22.05.2015 r.
52.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Strzelcach Krajeńskich.	25.05.2015 r.
53.	Dom Pomocy Społecznej w Jarominie.	26–27.05.2015 r.
54.	Dom Pomocy Społeczny w Gryficach.	28–29.05.2015 r.
55.	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Mrozach.	01.06.2015 r.
56.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Warszawie.	02–03.06.2015 r.
57.	Policyjna Izba Dziecka w Opolu.	08.06.2015 r.
58.	Areszt Śledczy w Opolu.	09–10.06.2015 r.
59.	Dom Pomocy Społecznej dla Kombatantów w Opolu.	11–12.06.2015 r.
60.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Straży Granicznej w Braniewie.	15.06.2015 nr.
61.	Dom Pomocy Społecznej w Braniewie.	16–17.06.2015 r.
62.	Samodzielny Publiczny Specjalistyczny Psychiatryczny Zakład Opieki Zdrowotnej we Fromborku.	18–19.06.2015 r.
63.	Miejskie Centrum Profilaktyki i Uzależnień w Krakowie.	22.06.2015 r.
64.	Szpital Specjalistyczny im. Ludwika Rydygiera w Krakowie.	23–24.06.2015 r.
65.	Wojewódzki Szpital Psychiatryczny w Andrychowie.	25–26.06.2015 r.
66.	Areszt Śledczy w Szczecinie – badanie pod kątem osób z niepełnosprawnościami.	30.06–01.07.2015 r.
67.	Policyjna Izba Dziecka w Szczecinie.	02.07.2015 r.
68.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Żandarmerii Wojskowej w Szczecinie.	02.07.2015 r.
69.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Chodzieży.	06.07.2015 r.

70.	Samodzielny Publiczny Szpital Wojewódzki – Oddział Psychiatryczny w Gorzowie Wielkopolskim.	07–08.07.2015 r.
71.	Dom Pomocy Społecznej w Skwierzynie.	09.07.2015 r.
72.	Policyjna Izba Dziecka w Olsztynie.	14.07.2015 r.
73.	Dom Pomocy Społecznej w Giżycku.	15.07.2015 r.
74.	Dom Pomocy Społecznej w Węgorzewie.	16.07.2015 r.
75.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Ostrołęce.	20.07.2015 r.
76.	Zakład Karny w Przytułach Starych – badanie pod kątem osób z niepełnosprawnościami.	21–22.07.2015 r.
77.	Areszt Śledczy w Szczecinie – badanie pod kątem osób z niepełnosprawnościami.	30.07–01.08.2015 r.
78.	Pogotowie Socjalne (Izba Wyrzeźwień) w Elblągu.	17.08.2015 r.
79.	Dom Pomocy Społecznej w Tolkmicku.	18–19.08.2015 r.
80.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Żandarmerii Wojskowej w Elblągu.	20.08.2015 r.
81.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Straży Granicznej w Medyce.	24.08.2015 r.
82.	Wojewódzki Podkarpacki Szpital Psychiatryczny w Żurawicy.	25–26.08.2015 r.
83.	Oddział Psychiatryczny Wojewódzkiego Specjalistycznego Szpitala w Rzeszowie.	27.08.2015 r.
84.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Starachowicach.	01.09.2015 r.
85.	Zakład Karny w Nowym Sączu.	02–03.09.2015 r.
86.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Brzesku.	04.09.2015 r.
87.	Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie.	07.09.2015 r.
88.	Zakład Karny we Włocławku – badanie pod kątem osób z niepełnosprawnościami.	08–09.09.2015 r.
89.	Oddział Psychiatryczny Powiatowego Szpitala Sp. z o.o. w Aleksandrowie Kujawskim.	10–11.09.2015 r.
90.	Dom Pomocy Społecznej w Siemianowicach Śląskich.	15.09.2015 r.
91.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Radzionkowie.	16.09.2015 r.

92.	Dom Pomocy Społecznej w Siemianowicach Śląskich.	17.09.2015 r.
93.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Jarocinie.	21.09.2015 r.
94.	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Głogowie.	22.09.2015 r.
95.	Zakład Karny nr 2 we Wrocławiu.	23–24.09.2015 r.
96.	Izba Wytrzeźwień w Rzeszowie.	28.09.2015 r.
97.	Dom Pomocy Społecznej w Rzeszowie.	29–30.09.2015 r.
98.	Areszt Śledczy w Nisku.	01–02.10.2015 r.
100.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Kluczborku.	05.10.2015 r.
101.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Brzegu.	06.10.2015 r.
102.	Zakład Karny w Sierakowie Śląskim.	07–08.10.2015 r.
103.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Kwidzynie.	12.10.2015 r.
104.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Łodzi – badanie pod kątem osób z niepełnosprawnościami.	12.10.2015 r.
105.	Wizyta Zastępcy RPO w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Łodzi.	13.10.2015 r.
106.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Kwidzynie.	13.10.2015 r.
107.	Dom Pomocy Społecznej w Bielawkach.	14–15.10.2015 r.
108.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Straży Granicznej w Augustowie.	19.10.2015 r.
109.	Specjalistyczny Psychiatryczny Samodzielny Publiczny ZOZ w Suwałkach.	20–21.10.2015 r.
110.	Areszt Śledczy w Suwałkach – badanie pod kątem osób z niepełnosprawnościami.	22–23.10.2015 r.
111.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Straży Granicznej we Włodawie. Udział Zastępcy RPO.	26.10.2015 r.
112.	Areszt Śledczy w Warszawie /Białoleka/ – badanie pod kątem osób z niepełnosprawnościami.	27.10.2015 r.
113.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji we Włodawie. Udział Zastępcy RPO.	27.10.2015 r.
114.	Zakład Karny we Włodawie – badanie w ramach Krajowego	28–29.10.2015 r.

	Mechanizmu Prewencji.	
115.	Areszt Śledczy w Łodzi – badanie pod kątem osób z niepełnosprawnościami. Udział Zastępcy RPO.	29.10.2015 r.
116.	Oddział Psychiatryczny Szpitala Powiatowego w Sochaczewie.	02–03.11.2015 r.
117.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Podcierniu.	04.11.2015 r.
118.	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Falenicy.	05.11.2015
119.	Areszt Śledczy w Krakowie – badanie w pod kątem osób z niepełnosprawnościami. Udział Zastępcy RPO.	12.11.2015 r.
120.	Pomieszczenia dla Osób zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Sycowie.	16.11.2015 r.
121.	Dom Pomocy Społecznej w Ząbkowicach Śląskich.	17.11.2015 r.
122.	Zakład Karny w Strzelinie.	18–20.11.2015 r.
123.	Ośrodek Interwencji Kryzysowej (Izba Wytrzeźwień) w Nowym Sączu – rekontrola.	23.11.2015 r.
124.	Dom Pomocy Społecznej w Gródku nad Dunajcem.	24–25.11.2015 r.
125.	Szpital Psychiatryczny w Rybniku pod kątem osób z niepełnosprawnościami.	25–26.11.2015 r.
126.	Wizytacja interwencyjna w SPZOZ Państwowego Szpitala dla nerwowo i Psychiczenie Chorych w Rybniku.	26.11.2015 r.
127.	Oddział Psychiatryczny Szpitala Specjalistycznego im. Jędrzeja Śniadeckiego w Nowym Sączu.	26–27.11.2015 r.
128.	Dom Pomocy Społecznej w Milanówku.	01–02.12.2015 r.
129.	Ośrodek dla Cudzoziemców w Podkowie Leśnej-Dębak.	03–04.12.2015 r.
130.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Kozienicach – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	07.12.2015 r.

**Jednostki wojskowe, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Izby Celne, Policja
oraz Areszty Śledcze i Zakłady Karne
- kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy**

1.	Komenda Miejska Policji oraz Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie	03–05.03.2015
2.	Centrum Szkolenia Artylerii i Uzbrojenia w Toruniu.	12–13.03.2015 r.

3.	Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Chełmie.	23–25.03.2015 r.
4.	3 Warszawska Brygada Rakietowa Obrony Powietrznej: 37 dywizjon rakietowy Obrony Powietrznej oraz 38 dywizjon zabezpieczenia Obrony Powietrznej w Sochaczewie – Bielicach.	03.06.2015 r.
5.	Policja, Służby Więzienne, Służby Celne, Państwowa Straż Pożarna w Białymstoku.	24–28.08.2015 r.

Szpitaly – badanie przestrzegania praw pacjentów i personelu medycznego

1.	Szpital Psychiatryczny w Rybniku.	25–26.11.2015 r.
----	-----------------------------------	------------------

Areszty Śledcze, Policyjne Izby Zatrzymań, Izby Wyrzecznień i Zakłady Karne – badanie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności

1.	Komenda Miejska Policji oraz Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie.	03–05.03.2015 r.
2.	Areszt Śledczy w Krakowie – przeprowadzenie wizytacji sprawdzających.	22–25.09.2015 r.

Ośrodki dla Uchodźców oraz Areszty Deportacyjne – badanie przestrzegania praw cudzoziemców

1.	Ośrodek dla Cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Linin k. Góry Kalwarii.	22.07.2015 r.
2.	Spotkanie z uchodźcami. Poznań	16.10.2015 r.
3.	Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców w Przemyślu oraz polsko–ukraińskie przejście graniczne w Medyce.	22–23.10.2014 r.

Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich - przyjmowanie skarg obywateli w terenie

1.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	16.01.2015 r.
2.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	29.01.2015 r.
3.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	29–30.01.2015 r.

5.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	20.02.2015 r.
6.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	26.02.2015 r.
7.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	26–27.02.2015 r.
8.	Przyjęcia interesantów w związku z Tygodniem Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przepiętstwem zorganizowane przy udziale Fundacji Błękitny Krzyż. Pszczyna.	27.02.2015 r.
9.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	19.03.2015 r.
10.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	20.03.2015 r.
11.	Przyjęcia Interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	17.04.2015 r.
12.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	23–24.04.2015 r.
13.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	30.04.2015 r.
14.	Przyjęcia interesantów w Areszcie Śledczym w Kielcach przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	05.05.2015 r.
15.	Przyjęcia Interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	15.05.2015 r.
16.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	28–29.05.2015 r.
17.	Przyjęcia Interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	19.06.2015 r.
18.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	25.06.2015 r.
19.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	25–26.06.2015 r.
20.	Przyjęcia Interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura	17.07.2015 r.

	Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	
21.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	30.07.2015 r.
22.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	30–31.07.2015 r.
23.	Przyjęcia Interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	21.08.2015 r.
24.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	27.08.2015 r.
25.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	28.08.2015
26.	Przyjęcia Interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	18.09.2015 r.
27.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	24.09.2015 r.
28.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	25.09.2015 r.
29.	Przyjęcia Interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	16.10.2015 r.
30.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	29.10.2015 r.
31.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	29–30.10.2015 r.
32.	Przyjęcia Interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	20.11.2015 r.
33.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	26.11.2015 r.
34.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	26–27.11.2015 r.
35.	Przyjęcia Interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	22.12.2015 r.

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

1.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z Prezydentem Katowic.	06.02.2015 r.
2.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z Marszałkiem Województwa Śląskiego. Katowice.	16–17.02.2015 r.
3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z Wojewodą Śląskim. Katowice.	05.03.2015 r.
4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w Obywatelskich Obchodach 25-lecia Odrodzenia Samorządu Terytorialnego w Bielsku-Białej.	29.05.2015 r.
5.	Spotkanie z Burmistrzem oraz mieszkańcami Podkowy Leśnej nt. „Uchodźcy na terenie Podkowy Leśnej”. Podkowa Leśna. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych.	15.10.2015 r.
6.	Spotkanie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z Prezydentem Szczecina.	16.10.2015 r.
7.	Spotkanie w Urzędzie Miasta w Świnoujściu. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych.	17.10.2015 r.
8.	Spotkanie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z Prezydentem Łodzi.	29.10.2015 r.
9.	Spotkanie w Urzędzie Miasta ze Stowarzyszeniem Lokatorów na Tylnym Chwaliszewie. Poznań. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych.	12–13.11.2015 r.
10.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z organizacjami pozarządowymi w Szczecinie. Trzydniowa wizyta w Szczecinie była pierwszym tego typu wydarzeniem w nowej kadencji RPO.	24–27.11.2015 r.
11.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Burmistrzem Złocieńca.	30.11.2015 r.

Spotkania i wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura RPO

1.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Warszawa.	08.01.2015 r.
2.	Udział przedstawicieli KMP w szkoleniu dla policjantów pełniących służbę w Pomieszczeniach dla Osób Zatrzymanych przy jednostkach policji. Kraków.	13.01.2015 r.

3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z przedstawicielami Związku Górnośląskiego. Katowice.	16.01.2015 r.
4.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z uczniami I klasy Zespołu Szkół im. Jana Pawła II w Sławkowie. Warszawa.	23.01.2015 r.
5.	Spotkanie w Okręgowym Inspektoracie Służby Więziennej w Rzeszowie. Maciej Szmigiero Z-ca Dyrektora Generalnego.	13–14.02.2015 r.
6.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w wernisażu pt. „Warto być przyzwoitym” z okazji 93. urodzin prof. Władysława Bartoszewskiego. Warszawa.	20.02.2015 r.
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w uroczystościach wręczenia dr Jolancie Wadowskiej-Król honorowego odznaczenia RPO „Za zasługi dla ochrony praw człowieka”. Katowice.	03–04.03.2015 r.
8.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z dr. Danielem Fisherem – dyrektorem National Empowerment Center – amerykańskiej organizacji pozarządowej zrzeszającej osoby, które zmagają się z chorobą psychiczną i wspierają innych w powrocie do zdrowia. Warszawa.	16.03.2015 r.
9.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Warszawa.	17.03.2015 r.
10.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z Prezydentem RP. Warszawa.	31.03.2015 r.
11.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z przedstawicielami m.in. ministerstwa kultury, resortu pracy i polityki społecznej, a także władz samorządowych, wojewody oraz instytucji i organizacji zaangażowanych w projekt powstania na Śląsku „Domu Solidarności”, którego inicjatorem jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Jastrzębie-Zdrój.	01.04.2015 r.
12.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Warszawa.	08.04.2015 r.
13.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w posiedzenia sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych. Warszawa.	09.04.2015 r.
14.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w uroczystościach upamiętniających ofiary katastrofy smoleńskiej na Cmentarzu Wojskowym na Powązkach oraz w Świątyni Opatrzności Bożej. Warszawa.	10.04.2015 r.

15.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w uroczystym spotkaniu podczas którego zostały wręczone dyplomy instytucjom i organizacjom wyróżnionym w I edycji projektu wpisaniem do "Złotej Księgi Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych". Warszawa.	16.04.2015 r.
16.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Warszawa.	22.04.2015 r.
17.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystych obchodach Święta Narodowego Trzeciego Maja. Warszawa.	03.05.2015 r.
18.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w spotkaniu z okazji Święta Narodowego Trzeciego Maja zorganizowanym przez Trybunał Konstytucyjny. Warszawa.	04.05.2015 r.
19.	Spotkanie Zastępcy RPO Ryszarda Czerniawskiego z przedstawicielami Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA z Krakowa. Warszawa	14.05.2015 r.
20.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w spotkaniu zespołu roboczego – Dom Solidarności oraz w uroczystości wręczenia Odznaki Honorowej RPO „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach.	15.05.2015 r.
21.	IV Kongres „Obywatel Senior” w Parku Śląskim. Dariusz Supeł Starszy radca administracyjny i Bartłomiej Pawłowski Referent prawny. Chorzów.	18.05.2015 r.
22.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w uroczystościach 10-lecia Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	21–22.05.2015 r.
23.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w VI Zjeździe Ambasadorów RPO zorganizowanym przez Biuro RPO. Gdańsk.	22–23.05.2015 r.
24.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z Ministrem Sprawiedliwości. Warszawa.	10.06.2015 r.
25.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystościach 25-lecia działalności Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Warszawa.	15.06.2015 r.
26.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystościach „20 lat Działań na Rzecz Dobra Wspólnego” zorganizowanych przez Stowarzyszenie na Rzecz Integracji i Usamodzielniania „Dom w Głównie”. Głogów.	18–19.06.2015 r.
27.	Udział Zastępcy RPO Ryszarda Czerniawskiego w uroczystej promocji absolwentów szkolenia oficerskiego Służby Więziennej.	03.07.2015 r.

	Kalisz.	
28.	Prowadzenie punktu Biura RPO na „Przystanku Woodstock”. Kostrzyń nad Odrą.	28.07–02.08.2015 r.
29.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w obradach VII Kongresu Kobiet. Wystąpienie RPO o zasadach równego traktowania ze względu na płeć. Warszawa.	12.09.2015 r.
30.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na uroczystości wręczenia nagrody im. Jerzego Zimowskiego. Wyróżnienie przyznawane jest za działalność na rzecz grup społecznych, które znalazły się w sytuacjach nadzwyczajnych, a w szczególności na rzecz migrantów i uchodźców. Wystąpienie RPO. Warszawa.	16.09.2015 r.
31.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami organizacji LGBTQIA. Warszawa.	18.09.2015 r.
32.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu Przeglądowym Wymiaru Ludzkiego (HDIM) zorganizowanym przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Warszawa.	24.09.2015 r.
33.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ogólnopolskiej akcji zamalowywania nienawistnych napisów na ulicach polskich miast, która została zorganizowana w ramach programu HejtSTOP. Warszawa.	26.09.2015 r.
34.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Rzecznikiem Praw Dziecka. Warszawa.	13.10.2016 r.
35.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w obchodach 40-lecia istnienia Zakładu Karnego w Wierzchowie.	15.10.2015 r.
36.	Spotkanie z uchodźcami w Poznaniu. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych.	16.10.2015 r.
37.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystym spotkaniu w Sejmie RP poświęconym nauce społecznej św. Jana Pawła II. Warszawa.	16.10.2015 r.
38.	Udział w uroczystościach 34 Śląskiego Dywizjonu Rakietowego Obrony Powietrznej. Magdalena Sobas Starszy referent. Bytom.	16.10.2015 r.
39.	Spotkanie Małopolskiej Grupy IPA w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie. Anna Przygodzka Główny specjalista oraz Bartłomiej Pawłowski Referent prawny.	16.10.2015 r.
40.	Wizytacja osiedli romskich w Maszkowicach gm. Łącko oraz w	28 – 29.10.2015 r.

	Koszarach gm. Limanowa. Katarzyna Łakoma Dyrektor Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego i Marcin Sośniak Główny specjalista.	
41.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Krajową Radą Sądownictwa. Warszawa.	04.11.2015 r.
42.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Konwencji Centrów i Klubów Integracji Społecznej. Gdańsk.	06.11.2015 r.
43.	Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar wręczył panu Marianowi Turkowi Odznakę honorową RPO „Za zasługi dla ochrony praw Człowieka”. Warszawa.	12.11.2015 r.
44.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystym wręczeniu nagrody im. dr Macieja Lisa. Wrocław.	16.11.2015 r.
45.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze Stowarzyszeniem NOMADA. Wrocław.	16.11.2015 r.
46.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Biurze Dozoru Elektronicznego. Warszawa.	17.11.2015 r.
47.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Przedstawicielstwem Regionalnym Komisji Europejskiej we Wrocławiu.	17.11.2015 r.
48.	Spotkanie z pastorem Kościoła Zielonoświątkowców. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Warszawa.	17.11.2015 r.
49.	Spotkanie z mieszkańcami Kruszwicy. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych.	18.11.2015 r.
50.	Spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z organizacjami pozarządowymi w Szczecinie. Trzydniowa wizyta w Szczecinie była pierwszym tego typu wydarzeniem w nowej kadencji RPO.	24–27.11.2015 r.
51.	Zastępca RPO Krzysztof Olkowicz wręczył odznakę honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” rodzinie zmarłego w lipcu br. Tadeusza Jedyńca. Słupsk.	25.11.2015 r.
52.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Świnoujścia.	28.11.2015 r.
53.	Spotkanie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza i Wojciecha Kardacza Głównego specjalistę z interesantami w Biurze Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu.	04.12.2015 r.
54.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami nt. uchodźców zorganizowane przez Gazetę Prawną i	07.12.2015 r.

	Uniwersytet Warszawski.	
55.	Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar spotkał się z przedstawicielami Komisji Inicjatyw Młodych Adwokatów, która działa przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Warszawa.	08.12.2015 r.
56.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza oraz Dyrektora Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego Mirosława Wróblewskiego w spotkaniu dyrektorów domów społecznych z województwa pomorskiego. Gdańsk.	09.12.2015 r.
57.	Zastępca RPO Krzysztof Olkowicz wręczył Jackowi Jastrzębskiemu Odznakę Honorową RPO „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”. Warszawa.	16.12.2015 r.
58.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w uroczystości wręczenia nagrody „Pro Dignitate Humana” dla organizacji „Wsparcia Obywatelskiego”. Warszawa.	18.12.2015 r.
59.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Zjeździe Absolwentów Krajowego Funduszu na rzecz Dzieci. Warszawa.	19.12.2015 r.

**Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich,
Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz pracowników Biura**

1.	Udział Zastępcy RPO Ryszarda Czerniawskiego w międzynarodowym seminarium pt. „Problemy w zatrudnieniu powodem zaostrenia sytuacji społecznej” zorganizowanym przez NSZZ Solidarność. Gdańsk.	08–10.01.2015 r.
2.	Udział pracowników Biura RPO w obchodach upamiętniających 70. rocznicę wyzwolenia niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego i zagłady Auschwitz-Birkenau. Oświęcim.	27.01.2015 r.
3.	Udział w uroczystościach wręczenia odznak „Za zasługi w pracy penitencjarnej”. Katarzyna Sobańska-Laskowska Specjalista. Kluczbork.	13.02.2015 r.
4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w seminarium nt. „Imigranci w Polsce. Między interesem państwa a prawami człowieka” zorganizowanym przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Warszawa.	14.02.2015 r.
5.	Udział Zastępcy RPO Ryszarda Czerniawskiego w konferencji nt. „Ogólnopolskie spotkanie rad seniorów. Zoom na rady seniorów. Diagnoza i wyzwania”, zorganizowanej przez Sejmową Komisję Polityki Senioralnej i Towarzystwo Inicjatyw Twórczych „ę”.	16.02.2015 r.

	Warszawa.	
6.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w IV Sesji Policyjnej Platformy przeciw Nienawiści pod hasłem: „Policja środowiskowa oraz nowoczesna prewencja kryminalna w walce i zapobieganiu przestępstwom z nienawiści” zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.	20.02.2015 r.
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w konferencji w ramach Ogólnopolskiego Dnia Walki z Depresją pt. "O depresji wśród dobrych słów" zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.	23.02.2015 r.
8.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w konferencji inaugurującej Strategię na rzecz profilaktyki i zwalczania chorób mózgu „Brain Plan dla Polski”, zorganizowanej przez Fundację NeuroPozytywni i Polską Radę Mózgu. Warszawa.	25.02.2015 r.
9.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w konferencji nt. „Indywidualna ocena służąca ustaleniu szczególnych potrzeb ofiar przestępstw w zakresie ochrony” zorganizowanej przez Prokuraturę Generalną. Warszawa.	26.02.2015 r.
10.	Udział w międzynarodowej konferencji „Europa Karpat” zorganizowanej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej oraz Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Krasieczyn k/Przemyśla.	27–28.02.2015 r.
11.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w debacie pt. „Świeckość Państwa i jej różne modele”. Warszawa.	28.02.2015 r.
12.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Postępowanie odwoławcze, kasacyjne i wznowione w nowym modelu procesu karnego”. Warszawa.	04.03.2015 r.
13.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w konferencji nt. „25 lat samorządu terytorialnego w Polsce”, zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Katowice.	05.03.2015 r.
14.	Seminarium naukowe „Je suis Charlie? Religie wobec praw podstawowych w Unii Europejskiej” zorganizowane przez Uniwersytet Wrocławski. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego. Wrocław.	09.03.2015 r.
15.	Konferencja poświęcona pamięci dr Janusza Kochanowskiego nt. „Wybrane aspekty nowelizacji prawa karnego” zorganizowana	11.03.2015 r.

	przez Biuro RPO. Pracownicy Biura RPO. Warszawa.	
16.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w II Ogólnopolskiej konferencji nt. „Rodzina a prawo i sąd rodzinny”, która odbyła się w Sejmie RP. Warszawa.	11.03.2015 r.
17.	Konferencja nt. „Wybrane aspekty nowelizacji prawa karnego” zorganizowana przez Biuro RPO. Pracownicy Biura RPO. Warszawa.	11.03.2015 r.
18.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w konferencji nt. „Na drodze pojednania. Upamiętnienie Wschodniego Memorandum Kościoła Ewangelickiego w Niemczech (Ostdenschrift) z 1965 roku”. Warszawa.	12.03.2015 r.
19.	Konferencja nt. „Ochrona praw mniejszości romskiej w Polsce – stan obecny i wyzwania na przyszłość” zorganizowana przez Biuro RPO. Pracownicy Biura RPO. Katowice.	16.03.2015 r.
20.	Konferencja nt. „Obudźmy Nadzieję i szukajmy rozwiązań! Nowi eksperci, nowe podejścia, nowe doświadczenia” zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Fundacją Polski Instytut Otwartego Dialogu, Fundacją Leonardo i Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Pracownicy Biura RPO. Warszawa.	17–18.03.2015 r.
21.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz na Wawerskim Uniwersytecie Trzeciego Wieku nt. „Z czym do Rzecznika Praw Obywatelskich?”. Warszawa-Wawer.	19.03.2015 r.
22.	Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Polska w strefie Schengen – doświadczenia i perspektywy” zorganizowana przez Podkarpackie Centrum Edukacji Prawnej. Łukasz Kosiedowski Naczelnik Wydziału w Zespole Prawa Administracyjnego i Gospodarczego . Rzeszów.	19.03.2015 r.
23.	Konferencja nt. „Między teorią a praktyką. 10 lat obowiązywania ustawy o języku regionalnym na Kaszubach” zorganizowana przez zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie. Krzysztof Szerkus Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku. Szemud.	21.03.2015 r.
24.	Konferencja profilaktyczna zorganizowana w ramach projektu „Wartością możemy być dla siebie” przez Szkołę Równego Traktowania. Krzysztof Szerkus Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku. Lębork.	25.03.2015 r.
25.	Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego „O nieufności” zorganizowana przez Biuro RPO. Pracownicy Biura RPO. Warszawa.	26.03.2015 r.
26.	Konferencja organów właściwych w sprawach cudzoziemców zorganizowana przez Komendę Główną Straży Granicznej	07–10.04.2015 r.

	i Podlaski Oddział Straży Granicznej, współfinansowana z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów. Katarzyna Łakoma Dyrektor Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego. Białystok.	
27.	Konferencja naukowa nt. „Sądy i trybunały wobec problemu horyzontalnego działania praw jednostki zorganizowana przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego. Kraków.	10–11.04.2015 r.
28.	Udział Zastępcy RPO Ryszarda Czerniawskiego w uroczystej sesji jubileuszowej, która rozpoczęła Pierwszy Polski Kongres Prawa Konkurencji, zorganizowany z okazji 25-lecia obowiązywania prawa antymonopolowego w Polsce i działalności Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Warszawa.	13.04.2015 r.
29.	XVII konferencja nt. „Problemy Bezpieczeństwa i Ochrona Zdrowia w Polskim Górnictwie” pod patronatem Ministra Gospodarki. Zawiercie. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach. Zawiercie.	14.04.2015 r.
30.	Konferencja naukowa nt. „Aktualne problemy prawa wyborczego” zorganizowana przez Instytut Administracji Akademii im. J. Długosza w Częstochowie. Jarosław Zbieranek Główny specjalista.	15–16.04.2015 r.
31.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w spotkaniu inaugurującym III Ogólnopolską Konferencję Liderów Dialogu zorganizowanym przez Senat RP. Warszawa.	17.04.2015 r.
32.	Kongres Psychiatrii Sądowej zorganizowany przez Klinikę Psychiatrii Dorosłych, Uniwersytet Medyczny w Łodzi. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach.	17–18.04.2015 r.
33.	Ogólnopolska debata środowisk osób niepełnosprawnych nt. „Nic o nas bez nas. Wydarzenie konwencji o prawach osób niepełnosprawnych na serio” zorganizowana przez Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych. Krzysztof Kurowski Radca. Gdańsk.	20.04.2015 r.
34.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w debacie nt. „Zasady prawa. Pojęcie i funkcje” zorganizowanej przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Warszawa.	21.04.2015 r.
35.	Udział Zastępcy RPO Ryszarda Czerniawskiego w konferencji nt. „Prawo cywilne wczoraj i dziś” zorganizowanej przez Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Lublin.	21.04.2015 r.
36.	Seminarium dotyczące głosowania osób starszych i niepełnosprawnych zorganizowane przez Biuro RPO. Pracownicy	24.04.2015 r.

	Biura RPO. Warszawa.	
37.	Seminarium naukowe nt. „Zatrudnienie osób odbywających karę pozbawienia wolności” zorganizowane przez Wydział Prawa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Marcin Mazur Z-ca Dyrektora Zespołu Krajowy Mechanizm Prewencji. Toruń.	24.04.2015 r.
38.	Udział w szkoleniu nt. „Stosowanie alternatyw do detencji cudzoziemców” zorganizowanym przez Instytut Na Rzecz Państwa Prawa. Marcin Sośniak Główny specjalista. Kazimierz Dolny.	25.04.2015 r.
39.	II Międzynarodowa Konferencja Europa wobec wyzwań XXI wieku zorganizowana w ramach Oświęcimskiego Forum Praw Człowieka. Anna Błaszczak Z-ca Dyrektora Zespołu ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Oświęcim.	07–08.05.2015 r.
40.	Konferencja z okazji 25-lecia Zespołu Szkół Specjalnych nr 11 nt. „Podnoszenie jakości edukacji osób z wieloraką niepełnosprawnością. Rozwiązania systemowe w placówce, w środowisku, w kraju”. Anna Błaszczak Z-ca Dyrektora Zespołu ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Kraków.	08.05.2015 r.
41.	Seminarium naukowe nt. Działania pomocowe, a readaptacja społeczna osadzonych w wieku senioralnym” zorganizowane przez Zakład Karny w Wojkowicach. Michał Kleszcz Główny specjalista.	08.05.2015 r.
42.	Konferencja nt. „Reforma ochrony danych osobowych – nowe szanse i wyzwania” zorganizowana przez Uniwersytet Łódzki. Anna Bożalek Naczelnik Wydziału Organizacyjno-Prawnego w Biurze Dyrektora Generalnego.	14.05.2015 r.
43.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w konferencji z okazji Światowego Dnia Stwardnienia Rozsianego zorganizowanej przez Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego, Fundację Urszuli Jaworskiej, Fundację Neuropozytywni oraz inicjatorów kampanii „SM-Walcz o Siebie”. Warszawa.	27.05.2015 r.
44.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w Zgromadzeniu Ogólnym Sądu Najwyższego. Warszawa.	28.05.2015 r.
45.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz nt. „Prawo administracyjne w obronie tożsamości lokalnej i samorządu terytorialnego” w Wyższej Szkole Administracyjnej w Bielsku-Białej.	29.05.2015 r.
46.	Debata poświęcona prawnej i społecznej sytuacji transpłciowych uczniów w polskich szkołach zorganizowana przez Fundację	29–31.05.2015 r.

	Kultura dla Tolerancji. Anna Mazurczak Radca. Kraków.	
47.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w wykładzie prof. Franciszka Ziejki „Na ratunek mowie ojczystej. Nie tylko językoznawcy odpowiadają za stan naszej polszczyzny” zorganizowanym przez Trybunał Konstytucyjny. Warszawa.	09.06.2015 r.
48.	Konferencja naukowa nt. „Wyzwania współczesnego prawa wyborczego” zorganizowana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Jarosław Zbieranek Główny specjalista. Toruń.	11–12.06.2015 r.
49.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w konferencji nt. „Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym”, która odbyła się w Polskiej Akademii Nauk. Warszawa.	15.06.2015 r.
50.	Udział Zastępcy RPO Ryszarda Czerniawskiego w konferencji nt. „Koncepcja organu do spraw równego traktowania - przeszłość, teraźniejszość, przyszłość” zorganizowanej przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania. Warszawa.	15.06.2015 r.
51.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w międzynarodowej konferencji nt. „25 lat europejskich doświadczeń w rozrachunku z dyktaturą komunistyczną – osiągnięcia i porażki” zorganizowanej z okazji 15-lecia Instytutu Pamięci Narodowej. Warszawa.	16.06.2015 r.
52.	Konferencja nt. „Readaptacja osadzonych w środowisku otwartym skutecznym i efektywnym narzędziem przygotowania do życia po opuszczeniu zakładu karnego” zorganizowana przez Zakład Karny w Lubiążu. Michał Kleszcz Główny specjalista.	16.06.2015 r.
53.	Konferencja nt. „Etyczne przywództwo – narzędziem kształtowania standardów Policji” zorganizowana przez Wyższą Szkołę Bankową. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach. Opole.	17.06.2015 r.
54.	Warsztaty prawno-psychiatryczne nt. „Rozdwojenie rzeczywistości” zorganizowane przez Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	18.06.2015 r.
55.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w konferencji nt. „Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania” zorganizowanej przez Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Łódź.	22.06.2015 r.
56.	Konferencja nt. „Pałace słowa. Zwalczanie mowy nienawiści	24.06.2015 r.

	w Internecie” zorganizowana przez Raciborskie Stowarzyszenie Kulturalne ASK. Sławomir Tkacz Główny specjalista. Racibórz.	
57.	Konferencja nt. „Nowe polskie prawo konsularne” zorganizowana przez Instytut Europejski Uniwersytetu Jagiellońskiego. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego. Kraków.	25–26.06.2015 r.
58.	Spotkanie nt. „Równość szans i zwalczanie dyskryminacji w społeczeństwach europejskich; życzenie czy rzeczywistość?” zorganizowane w ramach projektu Szczyt Młodzieży Regionalnego Trójkąta Weimarskiego 2015. Sławomir Tkacz Główny specjalista. Częstochowa.	13.07.2015 r.
59.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w konferencji nt. „Polsko-niemieckie pojednanie: Czy może być wzorem dla zbliżenia w Azji Wschodniej?”. Warszawa.	30.07.2015 r.
60.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Ustawa o petycjach - impuls dla aktywności obywatelskiej” zorganizowanej przez Senat RP. Warszawa.	15.09.2015 r.
61.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w I Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami. Warszawa.	16.09.2015 r.
62.	VI Ogólnopolski Kongres Dyrektorów z Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych. Marcin Mazur Z-ca Dyrektora Zespołu „Krajowy Mechanizm Prewencji”. Goniądz.	16–17.09.2015 r.
63.	IV Forum Pełnomocników i Pełnomocniczek Wojewodów ds. mniejszości narodowych i etnicznych. Aleksandra Wentkowska – Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach. Wólka Milanowska.	16–18.09.2015 r.
64.	Konferencja nt. „Alimenty w XXI wieku – stan prawny a rzeczywistość” zorganizowana przez Stowarzyszenie Poprawy Spraw Alimentacyjnych Dla Naszych Dzieci. Agnieszka Jarzębska Główny specjalista i Anna Nowicka-Skóra Główny specjalista. Łódź.	18.09.2015 r.
65.	VI Międzyokręgowe Seminarium „Równe Traktowanie w oświacie” zorganizowane przez Związek Nauczycielstwa Polskiego Okręg Śląski. Bartłomiej Pawłowski Referent prawny. Zakopane.	18–20.09.2015 r.
66.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. "Pomoc osobom niesamodzielnym - bezpieczna starość", zorganizowanej przez Koalicję „Na pomoc niesamodzielnym”. Piła.	23.09.2015 r.
67.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w	24.09.2015 r.

	publicznej debacie poświęconej „Prawu do kultury”, zorganizowanej przez Narodowe Centrum Kultury oraz "Dziennik Gazeta Prawna". Warszawa.	
68.	Konferencja nt. „Transkulturowość – dylematy styczne w praktyce zawodowej pielęgniarek i położnych” zorganizowana przez Okręgową Radę Pielęgniarek i Położnych w Katowicach. Grzegorz Krawiec Główny specjalista. Łaziska Górne.	24.09.2015 r.
69.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Stosowanie Karty Praw Podstawowych UE przez sądy polskie” zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Warszawa.	25.09.2015 r.
70.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. działalności organizacji zajmujących się kontrolowaniem władz publicznych, zorganizowanej przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska .Warszawa.	25.09.2015 r.
71.	XV Międzynarodowa Konferencja nt. Rola Kościoła katolickiego w procesie integracji europejskiej „Godność – Wolność – Prawa Człowieka zorganizowana przez Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Tomaszowice.	25–26.09.2015 r.
72.	Europejskie Forum Cyberbezpieczeństwa CYBERSEC 2015 nt. strategicznych aspektów cyberbezpieczeństwa zorganizowane przez Instytut Kościuszki. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego. Kraków.	26–28.09.2015 r.
73.	Udział w naradzie nadzorczej z dyrektorami zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich zorganizowanej przez Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji Ministerstwa Sprawiedliwości. Justyna Lewandowska Dyrektor Zespołu Krajowy Mechanizm Prewencji, Marcin Kusy Specjalista oraz Wojciech Sadownik Specjalista. Serock.	07.10.2015 r.
74.	Symposium nt. równości i otwartości w miejscu pracy – w kontekście osób LGBT. Anna Mazurczak Radca. Kraków.	08.10.2015 r.
75.	Udział w konferencji nt. „Opiekunowie rodzinni osób starszych - jak zbudować skuteczny system wsparcia?”. Marcin Warchoń Główny specjalista. Kraków.	09.10.2015 r.
76.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji "800-lecie Magna Charta Libertatum – czyli Wielkiej Karty Swobód zorganizowanej przez Ambasadę Brytyjską i Zakład Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji UW. Warszawa.	09.10.2015 r.

77.	Kongres nt. „European Bars Federation Intermediate Meeting”. Marcin Warchoń Główny specjalista. Kraków.	09.10.2015
78.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w obchodach jubileuszu XXV-lecia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” i wykład dot. roli stowarzyszenia w procesie transformacji i tworzenia prawa oraz kwestii niezawisłości sędziów. Suwałki.	09–10.10.2015 r.
79.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w V Europejskim Kongresie Małych i Średnich Przedsiębiorstw, wykład RPO nt. „Przedsiębiorcy jako podmiot praw i wolności obywatelskich”. Katowice.	12.10.2015 r.
80.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie pt. "Witamy w Europie? Uchodźcy w Polsce i w Niemczech", zorganizowanej w ramach Dnia Solidarności z Uchodźcami przez Instytut Spraw Publicznych oraz Fundację im. Friedricha Eberta. Warszawa.	13.10.2015 r.
81.	Międzynarodowa konferencja naukowa Prawników Polskich i Ukraińskich nt. „Legalność zatrudnienia cudzoziemców” zorganizowana przez Stowarzyszenie Prawników Administracji Publicznej. Marcin Sośniak Główny specjalista. Podzamcze gm. Chęciny.	15.10.2015 r.
82.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. "Praktyczne aspekty obowiązywania Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej" zorganizowanej przez Naczelną Radę Adwokacką. Warszawa.	15.10.2015 r.
83.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Nagrody im. Sergia de Mello zorganizowanej przez Stowarzyszenie Willa Decjusza. Kraków.	15–16.10.2015 r.
84.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na konferencji „Jak uratować demokrację?” i wykład pt. „Perspektywy wolności obywatelskich w III RP”. Łódź.	16.10.2015 r.
85.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w IX Seminarium Warszawskim nt. „Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?” zorganizowanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Lublin.	16.10.2015 r.
86.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości wręczenia Nagrody im. Prof. Z. Hołdy i wykład pt. „Wyzwania dotyczące ochrony praw człowieka w Polsce”. Lublin.	17–18.10.2015 r.

87.	Konferencja nt. „O skutkach braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej” zorganizowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Sławomir Tkacz Główny specjalista. Warszawa.	19.10.2015 r.
88.	XII Warsztaty Legislacyjne zorganizowane przez Centralny Zarząd Służby Więziennej. Marcin Mazur Z-ca Dyrektora Zespołu Krajowy Mechanizm Prewencji. Jurata.	19–23.10.2015 r.
89.	Konferencja „Długowieczni” udział w panelu „Jak możemy wspólnie działać na rzecz osób starszych?”. Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Katowice.	20.10.2015 r.
90.	Konferencja nt. „Współpraca międzynarodowa wsparciem rozwoju systemów kształcenia. Podsumowanie współpracy dwustronnej w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009-2014” zorganizowana przez Norweską Akademię Kształcenia Służb Penitencjarnych i Centrum Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu. Wojciech Kardacz Główny specjalista.	20–23.10.2015 r.
91.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Powrót zza krat. Wykluczeni ze społeczeństwa czasowo czy już na zawsze?” zorganizowanej na Uniwersytecie SWPS. Warszawa.	21.10.2015 r.
92.	Konferencja „Bezpieczny stadion”. Marcin Warchoń Główny specjalista. Kielce.	21.10.2015 r.
93.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu Kapituły Nagrody im. dr Macieja Lisa. Wrocław.	22.10.2015 r.
94.	Konferencja nt. „ Damages for violations of human rights – domestic, comparative and international perspectives” zorganizowana przez Krajową Izbę Radców Prawnych. Małgorzata Świętaczak Z-ca Dyrektora Zespołu Prawa Cywilnego. Gdańsk.	22–23.10.2015 r.
95.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie poświęconej ochronie praw uchodźców na Uniwersytecie Wrocławskim, wykład wprowadzający pt. „Co Polska może, a co powinna zrobić dla ochrony praw uchodźców?”. Wrocław.	23.10.2015 r.
96.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w międzynarodowej konferencji pod nazwą Polish Law & Economics Conference zorganizowanej przez Polskie Stowarzyszenie Ekonomicznej Analizy Prawa, Szkołę Główną Handlową oraz Centre for Economic Analyses of Public Sector przy Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	24.10.2015 r.

97.	Debata nt. „Relacja ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną, prawa telekomunikacyjnego oraz ustawy o ochronie danych osobowych” zorganizowana przez Centrum Ochrony danych Osobowych i Zarządzania Informacją. Aleksandra Kistowska Starszy radca. Łódź.	27.10.2015 r.
98.	Inauguracja działalności Śląskiej Platformy Przeciw Nienawiści. Inicjatorami są: Pełnomocnik Terenowy Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach, Pełnomocnik Wojewody Śląskiego ds. Równego Traktowania, Pełnomocnik Komendanta Wojewódzkiego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka w Katowicach, Pełnomocnik Marszałka Województwa do spraw organizacji pozarządowych. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach. Katowice.	28.10.2015 r.
99.	Konferencja „Pełno(S)Prawny Student zorganizowana przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego. Anna Błaszczak Z-ca Dyrektora Zespołu ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Kraków.	03.11.2015 r.
100.	Konferencja z cyklu Gender-Edukacja-Praca nt. „Uczelniane rozwiązania antydyskryminacyjne” zorganizowana przez Zespół ds. Uczelnianych Standardów Antydyskryminacyjnych. Paula Nowek Starszy referent. Kraków.	04–06.11.2015
101.	Konferencja nt. „Współpraca samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych...”. Dariusz Supeł Starszy radca administracyjny. Kraków.	05.11.2015 r.
102.	Seminarium nt. „Antysemityzm nie jest poglądem. Tematyka żydowska, treści antysemitki i schematy argumentacyjne w podręcznikach szkolnych” zorganizowane przez Żydowskie Stowarzyszenie Czulent we współpracy z Biurem RPO. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach . Warszawa.	09.11.2015 r.
103.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji „Enigma – zwiastun cywilizacji cyfrowej” zorganizowanej przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej, pod patronatem RPO. Warszawa.	10.11.2015 r.
104.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Okrągłym stole ws. Zwalczenia mowy nienawiści zorganizowanym przez Biuro RPO.	13.11.2015 r.
105.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w międzynarodowej konferencji nt. „Stop sexual abuse. To heal and proteect” zorganizowanej przez międzynarodową organizację pozarządową	13.11.2015 r.

	SNAP Network oraz Fundację "Nie lękajcie się". Poznań.	
106.	VII Doroczna Konferencja Poznańskiego Centrum IPN PAN nt. „Polska 2015 – stan realizacji zobowiązań w zakresie ochrony praw człowieka”. Karolina Miksa Starszy radca. Poznań.	15–16.11.2015 r.
107.	Debata o akcji Hiacynt w Pracowni Różnorodności zorganizowana przez Toruński Ośrodek Doradztwa Metodycznego i Doskonalenia Nauczycieli oraz SPR. Anna Mazurczak Radca. Toruń.	16.11.2015 r.
108.	Dyrektor Zespołu ds. Równego Traktowania w Biurze RPO Anna Błaszczak została uhonorowana tytułem Ambasadora Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami.	17.11.2015 r.
109.	Konferencja nt. „Ochrony praw człowieka w polityce migracyjnej Polski i Unii Europejskiej” zorganizowana przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. Krzysztof Szerkus Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku.	18.11.2015 r.
110.	Konferencja nt. „Czy kontrola kampanii wyborczej jest możliwa?” zorganizowana przez Fundację Stańczyka. Grzegorz Krawiec Główny specjalista. Kraków.	19.11.2015 r.
111.	Międzynarodowa Konferencja Prawa Własności Intelektualnej i Prawa Nowych Technologii „Value of Information: Intellectual Property, Privacy And Big Data”. Małgorzata Świętczak Z-ca Dyrektora Zespołu Prawa Cywilnego, Artur Zalewski Naczelnik Wydziału w Zespole Prawa Cywilnego oraz Barbara Błońska Główny specjalista. Gdańsk.	20.11.2015 r.
112.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu zorganizowanym z okazji 5-lecia istnienia Fundacji Edukacyjnej im. Romana Czerneckiego (EFC). Warszawa.	21.11.2015 r.
113.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji inauguracyjnej kampanię informacyjną Fundacji Rodzić po Ludzku pt. "Rodzę - Mam prawa". Warszawa.	23.11.2015 r.
114.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Niezależność sądownictwa gwarancją praw i wolności jednostki” zorganizowanej przez Biuro RPO, Krajową Radę Sądownictwa i Stowarzyszenie Sędziów THEMIS. Warszawa.	24.11.2015 r.
115.	Forum Liderów Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej nt. „Deinstytucjonalizacja szansą na dobrą zmianę”, którego współorganizatorem był Rzecznik Praw Obywatelskich. Pracownicy Biura RPO. Warszawa.	24–25.11.2015 r.
116.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w V Ogólnopolskiej Konferencji Kobiet Służb Więziennych nt. „Kobieta Liderka”.	24–26.11.2015 r.

	Popów.	
117.	Konferencja Eksperckiej Fundacji ITAKA nt. „Poszukiwanie Osób Zaginionych. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach. Warszawa.	25–26.11.2015 r.
118.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Zaskarżalność Orzeczeń i Instancyjność Postępowań Sądowych w Świetle Konstytucji” zorganizowanej przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza. Kamila Dołowska Dyrektor Zespołu Prawa Cywilnego oraz Marta Kolendowska-Matejczuk Z-ca Dyrektora Zespołu Prawa Karnego. Poznań.	27.11.2015 r.
119.	Warsztaty edukacyjne oraz spotkania z młodzieżą, nauczycielami i rodzicami dzieci ze szkoły, w której dzieci obcokrajowców mają kłopoty z integracją zorganizowane przez pracowników Biura RPO. Poznań.	01.12.2015 r.
120.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Można być głuchym, szczęśliwym człowiekiem” zorganizowanej przez Biuro RPO i Polską Fundacją Pomocy Dzieciom Niedosłyszącym ECHO. Warszawa.	02.12.2015 r.
121.	IV Kongres Prawa Medycznego zorganizowany przez Polskie Towarzystwo Prawa Medycznego. Katarzyna Łakoma Dyrektor Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego. Kraków.	02–04.12.2015 r.
122.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. dostępu do prawa i tekstów aktów prawnych, przystępności języka urzędowego oraz dostępności informacji umieszczanych w Biuletynach Informacji Publicznej dla osób z niepełnosprawnością (np. niewidomych) zorganizowanej przez Polskiego Towarzystwa Legislacji w Biurze RPO. Warszawa.	04.12.2015 r.
123.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Stawki mniejsze niż życie. System pomocy prawnej z urzędu w Polsce – stan obecny, wyzwania i perspektywy” zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką w Warszawie.	05.12.2015 r.
124.	Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar przyznał słupek stowarzyszeniu Centrum Inicjatyw Obywatelskich wyróżnienie specjalne w ramach Nagrody Bursztynowego Mieczyka im. Macieja Płażyńskiego. Gdańsk.	05.12.2015 r.
125.	Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar podczas gali wręczenia nagród „Rycerze Wolności” otworzył wystawę poświęconą więźniom politycznym w Azerbejdżanie pt. „Doubling Down on Repression: Stories from Azerbaijan’s Political	05.12.2015 r.

	Prisoners”. Warszawa.	
126.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystości wręczenia prof. Adamowi Zielińskiemu Księgi Pamiątkowej „Ochrona Strony Słabszej” zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski. Warszawa.	07.12.2015 r.
127.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Tajemnica adwokacka i radcowska” zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką w Warszawie.	08.12.2015 r.
128.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji naukowej nt. „Ochrona Praw Człowieka. Zagadnienia Praktyczne” zorganizowanej przez Okręgową Izbę Radców Prawnych. Poznań.	08.12.2015 r.
129.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Biznes i prawa człowieka. Implementacja Wytycznych ONZ ds. biznesu i praw człowieka” zorganizowanej z okazji Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka przez Biuro RPO i sieć Global Compact w Polsce. Warszawa.	10.12.2015 r.
130.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w seminarium nt. „Prawa człowieka w służbach mundurowych” zorganizowanym przez Komendę Wojewódzką Policji. Szczecin.	10.12.2015 r.
131.	Udział w uroczystości Laur dla Mecenasa. Grzegorz Krawiec Główny specjalista. Kraków.	10.12.2015 r.
132.	Debata nt. „Aktywność nie idzie na emeryturę”. Ewa Tułodziecka-Czapska Starszy radca administracyjny. Suwałki.	10–11.12.2015 r.
133.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Odpowiedzialność państwa za niesłuszne skazanie, pozbawienie wolności oraz oskarżenie” zorganizowanej przez RPO, Uniwersytet Jagielloński oraz Stowarzyszenie im. Prof. Z. Hołdy. Kraków.	11.12.2015 r.
134.	Konferencja nt. „Zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi i pokrewnymi w przeddzień implementacji Dyrektywy PE i R 2014/26/UE z dnia 26 lutego 2014 r.” zorganizowana przez Wyższą Szkołę Umiejętności Społecznych. Artur Zalewski Naczelnik Wydziału w Zespole Prawa Cywilnego. Poznań.	11.12.2015 r.
135.	Udział Zastępcy RPO Ryszarda Olkowicza w konferencji nt. „Historia Ireny Sendler – Przeszłość i Teraźniejszość” zorganizowanej przez Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Opolu. Turawa.	11.12.2015 r.
136.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Obywatelskiego prawa do informacji” zorganizowanej przez	12.12.2015 r.

	Senat RP. Warszawa.	
137.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w IX Kongresie Naukowo-Szkoleniowym Psychiatria 2015 Medforum nt. „Optymalizacja leczenia w psychiatrii” zorganizowanym przez Polskie Towarzystwo Psychiatryczne i European Psychiatric Association (EPA). Wisła.	12.12.2015 r.
138.	Konferencja nt. „Osoba z niepełnosprawnością w środowisku akademickim. W stronę doskonałości jakości kształcenia” zorganizowana przez Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej. Krzysztof Kurowski Radca. Lublin.	14–15.12.2015 r.
139.	Ogólnopolska Konferencja nt. „10 lat ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie – historia, doświadczenia, wyzwania” zorganizowana przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polski Społecznej. Michał Kubalski Główny specjalista. Serock.	14–15.12.2015 r.
140.	Konferencja nt. „Równość wyznaniowa i światopoglądowa w edukacji publicznej” zorganizowana przez Organizację Równość Wyznania. Anna Mazurczak Naczelnik Wydziału w Zespole ds. Równego Traktowania. Kraków.	15.12.2015 r.
141.	Konferencja nt. „Silesian Model United Nations 2015” zorganizowana przez Prezydenta Miasta Opole. Anna Celińska-Witka Starszy specjalista.	16.12.2015 r.

Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym

Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura

1.	Posiedzenie Zarządu Stowarzyszenia EQUINET w Brukseli. Belgia. Anna Błaszczak Z-ca Dyrektora Zespołu ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Belgia.	21–22.01.2015 r.
2.	Szkolenie nt. prawa równościowego UE zorganizowane przez Europejską Akademię Prawa w Trier. Anna Błaszczak Z-ca Dyrektora Zespołu ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Niemcy.	22–25.02.2015 r.
3.	Spotkanie poświęcone prezentacji projektu twinningowego Komisji Europejskiej w Baku, którego celem jest wspieranie instytucji Ombudsmana Azerbejdżanu. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego. Azerbejdżan.	22–25.02.2015 r.

4.	Międzynarodowa konferencja nt. prawnej odpowiedzialności i wpływu biznesu na prawa człowieka zorganizowana w Genewie przez Fundację im. Friedricha Eberta. Katarzyna Łakoma Dyrektor Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego. Szwajcaria.	13–15.03.2015 r.
5.	Spotkanie grupy roboczej stowarzyszenia EQUINET w Brukseli. Magdalena Kuruś Naczelnik Wydziału w Zespole ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Belgia.	22–23.03.2015 r.
6.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w międzynarodowej konferencji z okazji jubileuszu 15-lecia istnienia instytucji Publicznego obrońcy Praw Człowieka w Republice Czeskiej. Dominika Janicka Starszy specjalista. Brno.	26–27.03.2015 r.
7.	Szkolenie nt. stosowania prawa antydyskryminacyjnego zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA) w Trier. Anna Mikołajczyk Radca. Niemcy.	19–21.04.2015 r.
8.	Spotkanie grupy roboczej stowarzyszenia EQUINET ds. równości prawa. Anna Mazurczak Radca. Bruksela.	22–23.04.2015 r.
9.	Konferencja zorganizowana w ramach projektu nt. funkcjonowania Krajowego Mechanizmu Prewencji w Unii Europejskiej („Strengthening the Follow-up on NPM recommendations in the EU”). Wojciech Sadownik Specjalista. Wiedeń. Austria.	28–29.04.2015 r.
10.	Spotkanie w ramach projektu wspierania instytucji Ombudsmana Azerbejdżanu współfinansowanego przez Komisję Europejską. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego. Baku (Azerbejdżan).	28.04–01.05.2015 r.
11.	Spotkanie nt. współpracy w zakresie komunikacji organów równościowych zorganizowane przez Agencję Praw Podstawowych UE. Anna Chabiera Specjalista. Wiedeń (Austria).	04–05.05.2015 r.
12.	Seminarium nt. Nadzorowania spraw dotyczących pozbawienia wolności zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego. Ewa Dawidziuk Naczelnik Wydziału w Zespole Prawa Karnego. Strasburg (Francja).	06–08.05.2015 r.
13.	Szkolenie w ramach programu współpracy dla obrońców praw człowieka zorganizowane przez Koreańską Komisję Praw Człowieka. Maciej Szmigiero Z-ca Dyrektora Generalnego. Seul (Korea Południowa).	16–23.05.2015 r.
14.	Posiedzenie Zarządu i Komitetu Wykonawczego Agencji Praw Podstawowych UE. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego. Wiedeń	19–23.05.2015 r.

	(Austria).	
15.	Spotkanie grupy roboczej stowarzyszenia EQUINET ds. komunikacji społecznej. Anna Chabiera Specjalista. Bruksela (Belgia).	25–26.05.2015 r.
16.	Spotkanie grupy roboczej stowarzyszenia EQUINET ds. równości prawa. Anna Mazurczak Radca. Bruksela (Belgia).	27–29.05.2015 r.
17.	Doroczne Seminarium Europejskiej Komisji przeciw Rasizmowi i Dyskryminacji Rady Europy (ECRI) dla wyspecjalizowanych instytucji w państwach członkowskich Rady Europy. Magdalena Kuruś Naczelnik Wydziału w Zespole ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Strasburg. (Francja).	27–29.05.2015 r.
18.	Symposium nt. działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji zorganizowane przez Stowarzyszenie Przeciwdziałania Torturom (APT). Wojciech Sadownik Specjalista. Genewa (Szwajcaria).	02–04.06.2015 r.
19.	Seminarium Krajowych Instytucji Praw Człowieka (NHRI) współorganizowane przez Komisję Europejską i międzynarodowe organizacje praw człowieka. Maciej Szmigiero Z-ca Dyrektora Generalnego. Bruksela (Belgia).	03–05.06.2015 r.
20.	Spotkanie nt. współpracy z Ombudsmanem Unii Europejskiej. Wojciech Soczewica Dyrektor Zespołu Współpracy Międzynarodowej i Kontaktów z Mediami. Strasburg (Francja).	08–09.06.2015 r.
21.	Międzynarodowa Konferencja dla przedstawicieli Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka nt. działania Krajowego Mechanizmu Prewencji zorganizowana w Stambule. Marcin Kusy Specjalista. Turcja.	11–14.06.2015 r.
22.	Konferencja nt. Karty Praw Podstawowych UE zorganizowana przez stowarzyszenie EQUINET. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego oraz Anna Mazurczak Radca. Bruksela (Belgia).	15–17.06.2015 r.
23.	Seminarium nt. równowagi w życiu rodzinnym i zawodowym oraz dyskryminacji ze względu na rodzicielstwo i ciążę, zorganizowane przez stowarzyszenie EQUINET. Paula Nowek Starszy referent. Tallin (Estonia).	30.06–03.07.2015 r.
24.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w spotkaniu z Ombudsmanami Austrii i Sekretarzem Generalnym Międzynarodowego Instytutu Ombudsmanów (I.O.I.). Wiedeń.	15–18.07.2015 r.
25.	Szkoła letnia praw człowieka zorganizowana przez Uniwersytet w Bristolu. Wojciech Sadownik Specjalista. Wielka Brytania.	09–14.08.2015 r.

26.	Szkolenie nt. możliwości wykorzystywania przez organy równościowe środków finansowych pochodzących z funduszy europejskich zorganizowane przez EQUINET. Anna Chabiera Specjalista. Sofia (Bułgaria).	02–04.09.2015 r.
27.	Szkolenie nt. prawa europejskiego z zakresu równości płci zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA). Paula Nowek Starszy referent. Trier. (Niemcy)	13–15.09.2015
28.	Posiedzenie Zarządu Stowarzyszenia EQUINET. Anna Błaszczak Z-ca Dyrektora Zespołu ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Bruksela (Belgia).	15–18.09.2015 r.
29.	Spotkanie ekspertów nt. Roli krajowych instytucji praw człowieka (NHRI) w zapewnieniu dostępu do sprawiedliwości”. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego. Colchester (Wielka Brytania).	20–22.09.2015
30.	Posiedzenie Zarządu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) w Wiedniu. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego. Austria.	22–24.09.2015 r.
31.	Spotkanie grupy roboczej Stowarzyszenia EQUINET – Equality Law. Anna Mazurczak Radca. Bratysława (Słowacja).	27–29.09.2015 r.
32.	Spotkanie eksperckie nt. tymczasowego aresztowania zorganizowane przez Human Rights Implementation Centre of the University of Bristol i Open Society Justice Initiative. Marcin Kusy Specjalista. Londyn (Wielka Brytania).	28–30.09.2015 r.
33.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w spotkaniu Ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej zorganizowane przez Ombudsmana Węgier. Katarzyna Łakoma Dyrektor Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego oraz Barbara Kurach Główny specjalista. Wyszehrad.	30.09–02.10.2015 r.
34.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Zgromadzeniu Ogólnym Stowarzyszenia EQUINET w Brukseli. Anna Błaszczak Z-ca Dyrektora Zespołu ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Belgia.	08–09.10.2015 r.
35.	Konferencja nt. wolności słowa zorganizowana przez Radę Europy w Brukseli. Karolina Szwarc Radca. Belgia.	12–15.10.2015 r.
36.	Spotkanie robocze nt. Monitoringu przymusowych powrotów imigrantów zorganizowane w Madrycie przez Ombudsmana Europejskiego i Ombudsmana Hiszpanii. Katarzyna Łakoma Dyrektor Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego.	13–15.10.2015 r.

	Hiszpania.	
37.	Seminarium Akademii Prawa Europejskiego (ERA) nt. poprawy warunków detencji na poziomie Unii Europejskiej w Trier. Magdalena Filipiak Radca. Niemcy.	14–16.10.2015 r.
38.	Konferencja nt. utworzenia platformy współpracy w zakresie ochrony praw ekonomicznych i społecznych w Strasburgu. Dominika Janicka Starszy specjalista. Francja.	14–16.10.2015 r.
39.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w międzynarodowej konferencji nt. Roli narodowych instytucji praw człowieka w sytuacji konfliktowej i pokonfliktowej w Kijowie. Aneta Stępień Radca. Ukraina.	20–22.10.2015 r.
40.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w międzynarodowej konferencji ASEM nt. globalnego zjawiska starzenia się i przestrzegania praw obywatelskich osób starszych w Seulu. Anna Błaszczak Z-ca Dyrektora Zespołu ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami i Anna Chabiera - Specjalista. Korea Południowa.	24–29.10.2015 r.
41.	Projekt badawczy i wymiana doświadczeń z ombudsmanami państw anglosaskich – z Australii i Nowej Zelandii. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego. Australia i Nowa Zelandia.	24.10–16.11.2015 r.
42.	7. Międzynarodowa Konferencja Instytucji Ombudsmanów Sił Zbrojnych (7ICOAF) w Pradze. Tomasz Oklejak Naczelnik Wydziału w Zespole Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego. Czechy.	25–29.10.2015 r.
43.	Spotkanie grupy roboczej ds. komunikacji stowarzyszenia EQUINET w Berlinie. Anna Chabiera Specjalista. Niemcy.	01–02.11.2015 r.
44.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Zasad państwa prawa” w Kopenhadze. Dania.	01–03.11.2015 r.
45.	Seminarium EQUINET w Londynie nt. dyskryminacji ze względu na religię i światopogląd. Anna Mazurczak Radca. Wielka Brytania	08–10.11.2015 r.
46.	Seminarium nt. stosowania europejskiego prawa antidyskryminacyjnego. Trier. Niemcy. Anna Chabiera Specjalista. Trier (Niemcy).	08–10.11.2015 r.
47.	Spotkanie nt. „Reinforced Human Dimension Committee on the Issue of Hate Crimes” zorganizowane w Wiedniu przez OBWE. Anna Mazurczak Radca. Austria.	17.11.2015 r.
48.	Udział w spotkaniu Agencji Praw Podstawowych UE (FRA) z przedstawicielami Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka	19–20.11.2015 r.

	(NHRI) w Wiedniu. Karolina Miksa Starszy radca. Austria.	
49.	Międzynarodowe seminarium nt. orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach karnych zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA) w Strasburgu. Piotr Sobota Naczelnik Wydziału w Zespole Prawa Karnego. Francja.	24–26.11.2015 r.
50.	Międzynarodowa konferencja nt. perspektyw i rezultatów współpracy Krajowych Instytucji Praw Człowieka (NHRI) w Mińsku. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego. Białoruś.	26–28.11.2015 r.
51.	Seminarium nt. przestępstw z nienawiści motywowanych homofobią i transfobią organizowane przez ILGA Europe w Brukseli. Anna Mazurczak Radca. Belgia.	07–09.12.2015 r.
52.	Konferencja organów równościowych oraz posiedzenie Zarządu EQUINET w Paryżu. Anna Błaszczak Dyrektor Zespołu ds. Równego Traktowania. Belgia.	07–09.12.2015 r.
53.	Seminarium nt. praw migrantów zorganizowane przez Regionalne Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka ONZ w Brukseli. Karolina Majdzińska Starszy radca. Belgia.	10–11.12.2015 r.
54.	Udział w posiedzeniu Zarządu Agencji Praw Podstawowych UE (FRA) w Wiedniu. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego. Austria.	13–16.12.2015 r.
55.	Spotkanie robocze Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Międzynarodowym Instytucie Ombudsmana oraz w innych instytucjach ochrony praw człowieka. Wiedeń. Austria.	16–17.12.2015 r.
56.	Spotkanie w Kiszyniowie w ramach projektu Rady Europy. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. strategicznych postępowań sądowych. Mołdawia.	16–18.12.2015 r.

**Spotkania i wizyty gości zagranicznych
w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich**

1.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z przedstawicielami ukraińskich organizacji pozarządowych Legal Aid Provision i Ukrainian Legal Aid Foundation. Warszawa.	03.02.2015 r.
2.	Spotkanie Zastępcy RPO Ryszarda Czerniawskiego z przedstawicielami instytucji naukowych Chińskiej Republiki Ludowej. Warszawa.	05.02.2015 r.
3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z Prof.	09–10.03.2015 r.

	Byung-chul Hyun, Przewodniczącym Komisji Praw Człowieka Republiki Korei (NKPC). Warszawa.	
4.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z przedstawicielami Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR). Warszawa.	13.03.2015 r.
5.	Spotkanie Zastępcy RPO Ryszarda Czerniawskiego z delegacją z Biura Ombudsmana Gruzji. Warszawa.	01.04.2015 r.
6.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w X Krajowym Seminarium Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich pt. „Rzecznicy praw obywatelskich przeciw dyskryminacji” zorganizowanym przez Biuro RPO oraz Emily O’Reilly Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla ombudsmanów z 40 państw. Warszawa, Kraków, Oświęcim.	27–29.04.2015 r.
7.	Spotkanie Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z delegacją Sędziów Sądu Najwyższego i przedstawicielami Ambasady Królestwa Tajlandii. Warszawa.	30.04.2015 r.
8.	Spotkanie Zastępcy RPO Ryszarda Czerniawskiego z przedstawicielami Naczelnej Rady Sądownictwa Mongolii. Warszawa.	20.05.2015 r.
9.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z członkami parlamentu Republiki Związku Mjanmy. Warszawa.	27.05.2015 r.
10.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz z Randy W. Berrym – specjalnym wysłannikiem Departamentu Stanu USA do spraw praw osób LGBT. Warszawa.	17.06.2015 r.
11.	Wizyta delegacji Narodowej Komisji Praw Człowieka Republiki Korei w celu wymiany doświadczeń w zakresie ochrony praw osób pozbawionych wolności. Wojciech Soczewica Dyrektor Zespołu Współpracy Międzynarodowej i Kontaktów z Mediami. Warszawa.	22.06.2015 r.
12.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z ekspertami w dziedzinie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami z krajów Grupy Wyszehradzkiej i Bałkanów Zachodnich zorganizowane przez Biuro RPO i Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP. Warszawa.	14–15.09.2015 r.
13.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Mari Amos – członkinią SPT (Podkomitetu do spraw zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu w strukturach ONZ). Warszawa.	16.09.2015 r.
14.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w	17.09.2015 r.

	międzynarodowej konferencji nt. "Europe-Russia-Ukraine. Searching for a new european order" zorganizowanej przez Fundację im. Profesora Bronisława Geremka. Warszawa.	
15.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Zarifrem Alizoda Ombudsmanem Republiki Tadżykistanu oraz Kahramon Sanginov prawnikiem z Instytutu Praw Człowieka i koordynatorem programu "Open Society Institute". Warszawa.	26.09.2015 r.
16.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Anne Gaspard, Executive Director of the European Network of Equality Bodies EQUINET. Warszawa.	29.09.2015 r.
17.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Jesse Jackson – amerykańskim politykiem, wieloletnim działaczem na rzecz praw obywatelskich i duchownym kościoła baptystycznego. Warszawa.	21.10.2015 r.
18.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Komisji Wyborczej Tajlandii. Warszawa.	28.10.2015 r.
19.	Spotkanie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z zespołem Krajowego Mechanizmu Prewencji z Biura Ombudsmana Estonii. Warszawa.	03–05.11.2015 r.
20.	Spotkanie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z Donem Bakerem, Sekretarzem ds. Polityczno-Wojskowych w Ambasadzie USA w Warszawie.	06.11.2015 r.
21.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami petersburskich organizacji pozarządowych i ruchów obywatelskich. Warszawa.	17.11.2015 r.
22.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Sergiejem Golubokiem – adwokatem uwięzionych w Rosji aktywistów i działaczy organizacji pozarządowych. Warszawa.	18.11.2015 r.

Honorowe Patronaty Rzecznika Praw Obywatelskich

1.	XVIII Ogólnopolska Olimpiada Wiedzy o Prawie	wydarzenie ogólnopolskie
2.	Konferencja „Egzekwowanie praw kursantów oraz obowiązków OSK w krajowym systemie szkolenia kandydatów na kierowców. Bezpieczny kursant OSK”.	Warszawa
3.	Konferencja „5 ton nad ziemią. Systemy dronów bojowych oczami społeczeństwa”.	Warszawa
4.	Projekt „Ignorantia iuris nocet - niezajomość prawa szkodzi.	województwo łódzkie

	Podstawy prawa dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych”.	
5.	III Edycja Ogólnopolskiego Konkursu na najlepszą symulację rozprawy cywilnej „Student Prawa w Wydziale Cywilnym Sądu”.	konkurs ogólnopolski
6.	Konferencja „Równość wyznaniowa i światopoglądowa w edukacji publicznej”.	Kraków
7.	Runda Narodowa The European Human Rights Moot Court Competition.	Warszawa
8.	Druga edycja kampanii społecznej „Twarze depresji. Nie oceniam. Akceptuję”	wydarzenie ogólnopolskie
9.	Projekt „EUROPE – European Union Rapprochement for Offenders and Pupils Education, Europe for Citizens”.	projekt ogólnoeuropejski
10.	Piąta edycja Kongresu „Obywatel Senior”.	Śląsk
11.	Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Uniwersalizm Pracy Ludzkiej – Kariera Zawodowa”	Kraków
12.	Konkurs Wiedzy o Rzeczniku Praw Obywatelskich na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej.	Lublin
13.	Projekt „Szkoła bez Homofobii”.	projekt ogólnopolski
14.	Kurs Polskiego Języka Migowego dla studentów i pracowników Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.	Poznań
15.	Projekt edukacyjny realizowany przez Uniwersytet Nowoczesnego Obywatela.	Olsztyn
16.	Wydarzenie „Żywa Biblioteka”.	Tczew
17.	Konferencja „Badania naukowe w medycynie - etyka i prawo”.	Warszawa
18.	Projekt „Wykluczyć wykluczenie”.	projekt ogólnopolski
19.	Konferencja „Zatrzymać przemoc”.	Warszawa
20.	Debata „Zniesienie obowiązku meldunkowego, a finansowanie usług dla osób bezdomnych”.	Warszawa
21.	Projekt ELSA Day.	wydarzenie ogólnoeuropejskie
22.	Wydarzenie „Żywa Biblioteka”.	Żmigród
23.	Projekt „Mam to w BIPie!”.	projekt ogólnopolski
24.	„V Ogólnopolska Konferencja Ekspercka: Poszukiwanie Osób Zaginionych”.	Warszawa
25.	Konferencja „ENIGMA – zwiastun cywilizacji cyfrowej”.	Warszawa
26.	Publikacja „Lekcja Równości: Drogowskaz dobrych praktyk” w ramach projektu „Równa szkoła bez dyskryminacji i przemocy”.	projekt ogólnopolski
27.	Wydarzenie „Żywa Biblioteka”.	Strzeliniec
28.	Międzynarodowa Konferencja Prawa Własności Intelektualnej i Prawa Nowych Technologii „Value of Information: Intellectual Property, Privacy and Big Data”	Gdańsk
29.	Ogólnopolski plebiscyt „Sąsiad potrzebny od zaraz”.	wydarzenie

		ogólnopolskie
30.	Ogólnopolski konkurs Studencki Nobel 2016.	wydarzenie ogólnopolskie
31.	Konferencja „Samopomoc i partnerstwo. Nowe perspektywy we wspieraniu osób chorujących psychicznie”.	Warszawa
32.	Konferencja „Pełno(s)prawny Student IX”.	Kraków
33.	IV Oławska Konferencja Mediacyjna.	Oława
34.	Wydarzenie „Żywa Biblioteka”.	Katowice
35.	IV Kongres Prawa Medycznego.	Kraków
36.	Warsztat nt. ram sprawozdawczości zgodnej z Wytocznymi ONZ dotyczącymi biznesu i praw człowieka.	Częstochowa
37.	Projekt „Nasza wspólna ojczyzna – nasza wspólna historia”.	projekt ogólnopolski
38.	Wydarzenie „Żywa Biblioteka – Lwówek Śląski”.	Lwówek Śląski
39.	Pilotażowy program skoordynowanej opieki medycznej w chorobach przewlekłych realizowany przez Fundację Urszuli Jaworskiej.	Warszawa
40.	II Kongres zdrowia seniorów ziemi zawierciańskiej „Starzejmy się w dobrym stylu”.	Zawiercie
41.	Projekt „Studiuje-głosuję!”.	projekt ogólnopolski
42.	Wydarzenie „Żywa Biblioteka” .	Oleśnica
43.	Konferencja „Warsaw Latin Convention”.	Warszawa
44.	Wystawa prac fotograficznych „Prawa Człowieka. Dostrzegam”.	Warszawa, Wrocław, Kielce, Racibórz
45.	Konferencja „Gender – Edukacja – Praca. Uczelniane rozwiązania antydyskryminacyjne”.	Kraków.
46.	Konferencja „Mobbing, dyskryminacja, wypalenie zawodowe. Współczesne trendy zarządzania a organizacja pracy. Zagrożenia, perspektywy – sygnalizacja”.	Warszawa
47.	Wydarzenie „Jednego serca – koncert na rzecz uchodźców”.	Gdańsk
48.	Gala XXV-lecia istnienia Samorządu Uczniowskiego ZSO nr 6 im. Jana Kochanowskiego.	Radom
49.	Wydarzenie „Żywa Biblioteka” .	Sokolniki
50.	XIV Ogólnopolski Mityng Pływacki Osób Niepełnosprawnych im. Krzysztofa Brzęczka.	Chrzanów
51.	Wydarzenia „Żywa Biblioteka w Jeleniej Górze” i „Żywa Biblioteka w Wałbrzychu”.	Jelenia Góra i Wałbrzych
52.	Wydarzenie „Żywa Biblioteka Prusice”.	Prusice
53.	Konferencja „Wzmocnienie ochrony prawnej osób starszych” w Sejmie RP.	Warszawa
54.	Ogólnopolska konferencja self-adwokatów „Usłysz nasze głosy: obywatel na pierwszym miejscu”.	Jarosławiec

55.	II Kongres Gospodarki Senioralnej.	Warszawa
56.	Konferencja „Otworzyć Bramy Tolerancji – jak współdziałać dla dobra osoby chorującej psychicznie”.	Trójmiasto
57.	Projekt kulturalny „Żywa Biblioteka Mościsko”.	gmina Dzierżoniów
58.	Warsztaty dla osób niepełnosprawnych z zakresu udzielania pierwszej pomocy „My też możemy ratować życie” oraz II Ogólnopolskie Paramistrzostwa Pierwszej Pomocy.	Szczyrk
59.	XII Festyn Przyjaźni „Tacy Sami”.	Tczew
60.	Forum III Wieku - konferencja towarzysząca XXV Forum Ekonomicznemu.	Krynica-Zdrój
61.	Konferencja „Rola Ośrodka Pomocy Społecznej i zespołu interdyscyplinarnego w oparciu o ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie”.	Toruń
62.	Kampania społeczna „Twarze depresji. Nie oceniam. Akceptuję”.	kampania ogólnopolska
63.	12. Ogólnopolska Konferencja „Pomoc dzieciom – ofiarom przestępstw”, organizowana przez Fundację Dzieci Niczyje (obecnie: Dajemy Dzieciom Siłę).	Warszawa
64.	Badanie dotyczące obecności kobiet na polskich wyższych uczelniach artystycznych, przeprowadzone przez Fundację Katarzyny Kozyry.	badanie ogólnopolskie
65.	Międzynarodowa konferencja „Damages for violations of human rights – domestic, comparative and international perspectives”.	Gdańsk
66.	Polsko-niemieckie seminarium: „Przekład literacki w polsko-niemieckim dialogu kulturowym - Tadeusz Różewicz w przekładzie na język niemiecki” oraz warsztaty.	Frankfurt nad Odrą i Słubice
67.	Śląskie Regionalne Obchody Dnia Zdrowia Psychicznego.	Katowice
68.	Kampania społeczna „Chcemy chodzić do teatru”, organizowana przez Fundację Kultury bez Barrier.	kampania ogólnopolska
69.	Konferencja naukowa „Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym - aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne”.	Zakrzewie
70.	12. Europejski Festiwal Filmowy Integracja Ty i Ja.	Koszalin
71.	Projekt edukacyjny „Żywa Biblioteka”.	Wrocław
72.	Spektakl „Recydywista”.	areszt w Warszawie
73.	Symposium Naukowe „Związek Zawodowy Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa w służbie człowiekowi - 25 lat działalności”.	Jarosław
74.	Ogólnopolska konferencja naukowa „Prawa pokrzywdzonego w postępowaniu karnym”.	Katowice
75.	Konferencja naukowa „Mediacje w sferze wewnętrznej. Remedium na uwarunkowania i konflikty systemowe”.	Wrocław
76.	IV Forum Pacjentów Onkologicznych „Czy pacjent może mieć zaufanie do systemu opieki onkologicznej w Polsce?”	Warszawa

77.	Ogólnopolska konferencja „Rady dla seniorów. Uczestnictwo osób starszych w życiu publicznym - stan obecny i wyzwania na przyszłość”.	Kraków
78.	Obchody Międzynarodowego Dnia Osób Starszych.	Warszawa
79.	Projekt „ZOOM na rady seniorów. Uniwersytet Obywatelski”.	badanie ogólnopolskie
80.	Konferencja „Równość-samorządność. Rola samorządu lokalnego i regionalnego we wdrażaniu postaw i przepisów”.	Warszawie
81.	I Bieg Białej Wstążki.	Chorzów
82.	Projekty „Perspektywa antydyskryminacyjna w programach przeciw przemocy” oraz „Zatrzymać przemoc - kompleksowy system wsparcia i oddziaływań terapeutycznych dla osób doświadczających przemocy ze względu na płeć”.	projekty ogólnopolskie
83.	Konferencja LGBT Business Forum „Miejsce pracy inkluzywne dla osób LGBT, jako czynnik wzrostu w czasie kryzysu ekonomicznego”.	Warszawie
84.	Dzień Otwarty dla Cudzoziemców w Wojewódzkim Domu Kultury.	Kielce
85.	Konferencja naukowa „Fundamentalne wartości i zasady ustrojowe. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa w Polsce”.	Kazimierz Dolny
86.	Druga edycja cyklu bezpłatnych działań szkoleniowych i warsztatowych prowadzonych przez Fundację na rzecz Różnorodności Społecznej, których celem jest stworzenie Kodeksu Równego Traktowania.	działania ogólnopolskie
87.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Europejska konwencja o ochronie praw człowieka - nowe perspektywy i nowe wyzwania”.	Opole
88.	Konferencja naukowa „25 lat samorządu terytorialnego w Polsce”.	Kazimierz Dolny
89.	Interdyscyplinarna Konferencja Naukowa „Wyzwania współczesnego prawa wyborczego - edycja III”.	Toruń
90.	Konferencja „Dostępność informacji w sieci - Accessibility Camp 2015”.	Warszawa
91.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa V Zjazd Prawników-Administratywistów „Konstytucjonalizacja prawa administracyjnego”.	Lublin
92.	II Ogólnopolskie Senioralia	Kraków
93.	IV Konferencja „Człowiek w środowisku. Różne spojrzenia na doświadczenia kryzysu psychicznego”.	Warszawa
94.	XXI edycja krajowego Przeglądu Umiejętności Artystycznych Amatorskich Zespołów Seniorów i Osób Niepełnosprawnych PUMA .	Dąbrowa Górnicza
95.	Konferencja podsumowująca projekt „Dobre prawo - sprawne rządzenie”.	Łódź
96.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Prawa Pacjenta”.	Białystok
97.	Ósma edycja ogólnopolskiej kampanii społecznej „SyMfonia serc”	wydarzenia

	oraz czwarta edycja „SM-walcz o siebie”.	ogólnopolskie
98.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Błędy wymiaru sprawiedliwości” z okazji 20-lecia działalności Koła Naukowego Prawa Karnego Uniwersytetu Warszawskiego TEMIDA.	Warszawa
99.	XXIII Tydzień Prawników odbywający się pod hasłem „Obywatel w obliczu częstych zmian prawa” na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II.	Lublin
100.	VII edycja konkursu na Najlepszego Studenta Rzeczypospolitej Polskiej - Studencki Nobel 2015.	konkurs ogólnopolski
101.	II edycja Ogólnopolskiej Parady Seniorów.	Warszawa
102.	Konferencja naukowa „Instytucjonalne oddziaływania resocjalizacyjne wobec nieletnich. Osiągnięcia i perspektywy rozwoju”.	Warszawa
103.	Forum Śląskich Organizacji Pozarządowych i Przedsiębiorstw Społecznych.	Śląsk
104.	Międzynarodowa konferencja naukowa „Komparatystyka prawnicza - wiele dziedzin, wiele rozwiązań prawnych” na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.	Toruń
105.	III edycja konkursu „Zwyczajnie Aktywni”, który promuje działania na rzecz aktywizacji zawodowej pacjentów z autoimmunologicznymi chorobami zapalnymi.	konkurs ogólnopolski
106.	Konferencja naukowa „UKSW Arbitration Day” na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego.	Warszawa
107.	IV Kongres „Obywatel Senior” w Parku Śląskim.	Chorzów
108.	VII Ogólnopolska Olimpiada Sportowa Uniwersytetów Trzeciego Wieku i Organizacji Senioralnych.	Łazy
109.	XXII Kwidzyńskie Forum Teatralne.	Kwidzyń
110.	Projekt „Dyskryminacja w szkole – obecność nieusprawiedliwiona”.	projekt ogólnopolski
111.	Projekt „Stop rasizmowi w sporcie”.	projekt ogólnopolski
112.	Ogólnopolska Studencko-Doktorancka Konferencja Naukowa „Dostęp do informacji publicznej - prawo a praktyka” na Uniwersytecie Wrocławskim.	Wrocław
113.	Human Rights Week w Szkole Głównej Handlowej.	Warszawa
114.	Tydzień Porad Obywatelskich.	Zielona Góra
115.	Projekt „Samorząd Równych Szans 2015”.	projekt ogólnopolski
116.	II Oświęcimskie Forum Praw Człowieka „Europa wobec wyzwań XXI wieku. Granice Wolności”.	Oświęcim
117.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Polska w strefie Schengen - doświadczenia i perspektywy”	Rzeszów
118.	III Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Konstytucje państw europejskich: historia i współczesność”.	Toruń

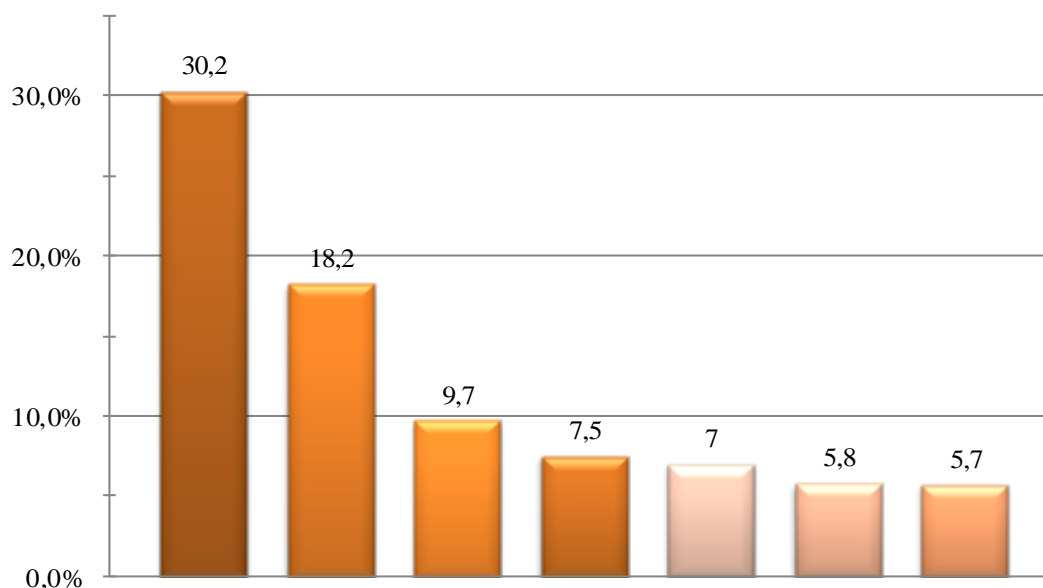
119.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Zawody prawnicze wobec reformy procedury karnej: nadzieje, obawy, możliwości. Część I”.	Warszawa
120.	Projekt badawczy „(Nie) łatwe powroty do domu? Badanie funkcjonowania dzieci i młodzieży powracających z emigracji”.	projekt ogólnopolski
121.	XIII Międzynarodowa Konferencja Chorób Rzadkich „Choroby Rzadkie - razem przekraczamy granice”	Białobrzegi
122.	Konferencja naukowa „Prawo naturalne wobec wyzwań współczesności” na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika.	Toruń
123.	Konferencja „Empatia - co to takiego?” w VI Liceum Ogólnokształcącym.	Radom
124.	XVI Kongres Polskiego Towarzystwa Fizjoterapii	Pabianice
125.	Wystawa prac fotograficznych „Prawa Człowieka. Dostrzegam. DZIEDZICTWO”.	Warszawa
126.	Międzynarodowa Konferencja Naukowa „XXV-lecie samorządu terytorialnego w Polsce - Gdzie jesteśmy? Dokąd zmierzamy?”.	Szczecin
127.	Seminarium „Ubezwłasnowolnienie: szansa czy konieczność?”.	Jarosław
128.	III Festiwal Wielu Kultur „Różni a tacy sami”.	Warszawa
129.	Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Przeciwdziałanie przemocy wobec seniorów”.	Warszawa
130.	Konferencja „Prawne, kryminologiczne i medyczne aspekty wykluczenia społecznego”.	Supraśl
131.	Jubileuszowa konferencja z okazji 25 lat funkcjonowania samorządu w Polsce .	Kazimierz Dolny
132.	Konferencja „Dwadzieścia pięć lat samorządowych kolegów odwoławczych w służbie obywatelowi”.	Kraków
133.	I Konferencja Naukowo-Techniczna „Problemy inżynierii bezpieczeństwa obiektów antropogenicznych”.	Warszawa
134.	Konferencja „Podnoszenie jakości edukacji osób z wieloraką niepełnosprawnością. Rozwiązania systemowe w placówce, regionie, kraju”.	Kraków
135.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Wokół pacjenta onkologicznego. Prawne, etyczne i społeczne aspekty leczenia nowotworów”.	Kraków
136.	III edycja Ogólnopolskiego Konkursu Mistrzowie Mediacji.	konkurs ogólnopolski
137.	Konferencja „Ochrona prawna osób starszych w obrocie cywilnoprawnym”.	Warszawa
138.	Seminarium „Imigranci w Polsce. Między interesem państwa a prawami człowieka” na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego.	Warszawa

Dane statystyczne i inne informacje z obszaru realizacji zasady równego traktowania

1. Wpływ spraw z zakresu równego traktowania i zakazu dyskryminacji

W 2015 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 787 spraw dotyczących problematyki równego traktowania.

Problematyki wiodące z zakresu równego traktowania



- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płć
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie

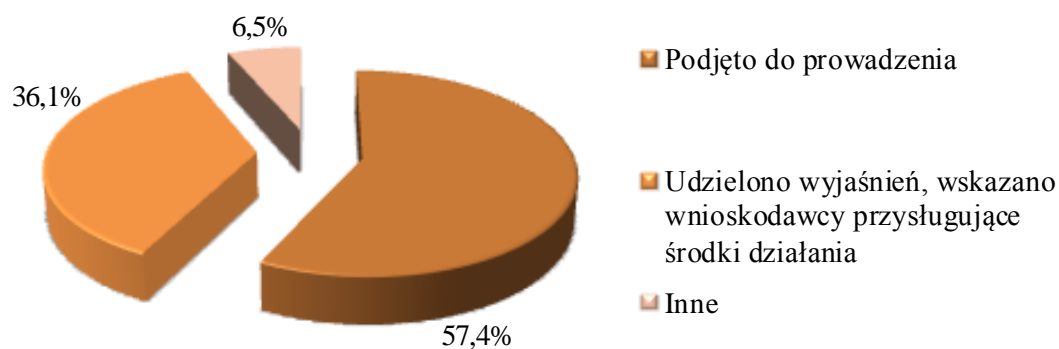
2. Przedmiot nowych spraw (wniosków) skierowanych do Rzecznika z zakresu problematyki równego traktowania i zakazu dyskryminacji (według rodzaju dyskryminacji)

Lp.	Rodzaj dyskryminacji	Liczba	%
1.	zasada równości wobec prawa	13	1,7
2.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji	28	3,6
3.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć	55	7,0
4.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie	45	5,7
5.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną	59	7,5
6.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek	46	5,8
7.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość, rasę	76	9,7
8.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	238	30,2
9.	zakaz nierównego traktowania/ dyskryminacji grup społeczno-zawodowych	6	0,8
10.	zakaz nierównego traktowania/zakaz dyskryminacji podatkowej	6	0,8
11.	zakaz nierównego traktowania/zakaz dyskryminacji osób bez stałego zameldowania	5	0,6
12.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne	30	3,8
13.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na światopogląd (w tym bezwyznaniowość)	9	1,1
14.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową	8	1,0
15.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na sytuację materialną i prawną	15	1,9
16.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wykształcenie, zawód	5	0,6
17.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny	143	18,2
Razem		787	100

3. Sprawy rozpatrzone (wpłynęły w 2015 r.)

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	Razem (2+3)	465	57,4,0
	2	podjęto do prowadzenia	340	42,0
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	125	15,4
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem (5)	292	36,1
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	292	36,1
Inne	6	Razem (7+9)	53	6,5
	7	przekazano wnioski wg. właściwości	16	2,0
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	15	1,9
	9	nie podjęto **	22	2,6
Razem			810	100

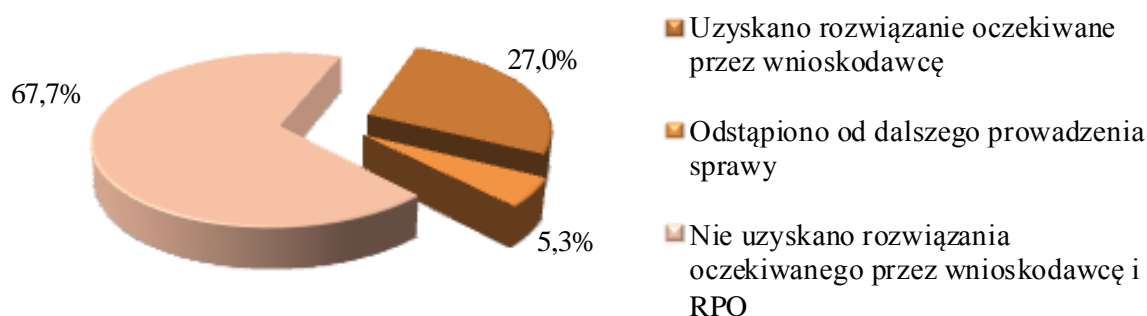
Sposób rozpatrzenia spraw



4. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	102	27,0
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	69	18,3
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	33	8,7
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	20	5,3
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	1	0,3
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	19	5,0
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	256	67,7
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	122	32,3
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	134	35,4
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	0	0,0
Razem			378	100

Zakończenie spraw podjętych



5. Spotkania, seminaria i konferencje poświęcone realizacji zasady równego traktowania, w których uczestniczyli w 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich lub Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich

1.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w seminarium nt. „Imigranci w Polsce. Między interesem państwa a prawami człowieka” zorganizowanym przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Warszawa.	14.02.2015 r.
2.	Udział Zastępcy RPO Ryszarda Czerniawskiego w konferencji nt. „Ogólnopolskie spotkanie rad seniorów. Zoom na rady seniorów. Diagnoza i wyzwania”, zorganizowanej przez Sejmową Komisję Polityki Senioralnej i Towarzystwo Inicjatyw Twórczych „ę”. Warszawa.	16.02.2015 r.
3.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w IV Sesji Policyjnej Platformy przeciw Nienawiści pod hasłem: „Policja środowiskowa oraz nowoczesna prewencja kryminalna w walce i zapobieganiu przestępstwom z nienawiści” zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.	20.02.2015 r.
4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w konferencji w ramach Ogólnopolskiego Dnia Walki z Depresją pt. "O depresji wśród dobrych słów" zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.	23.02.2015 r.
5.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w uroczystym spotkaniu, podczas którego zostały wręczone dyplomy instytucjom i organizacjom wyróżnionym w I edycji projektu wpisaniem do "Złotej Księgi Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych". Warszawa.	16.04.2015 r.
6.	Seminarium dotyczące głosowania osób starszych i osób z niepełnosprawnościami zorganizowane przez Biuro RPO. Warszawa.	24.04.2015 r.
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w X Krajowym Seminarium Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich pn. „Ombudsmani przeciwko dyskryminacji”. Warszawa. Kraków. Oświęcim.	28-29.04. 2015 r.
8.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz w konferencji z okazji Światowego Dnia Stwardnienia Rozsianego zorganizowanej przez Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego, Fundację Urszuli Jaworskiej, Fundację Neuropozytywni oraz inicjatorów kampanii „SM-Walcz o Siebie”. Warszawa.	27.05.2015 r.
9.	Udział Zastępcy RPO Ryszarda Czerniawskiego w konferencji nt. „Koncepcja organu do spraw równego traktowania - przeszłość, teraźniejszość, przyszłość” zorganizowanej przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania. Warszawa.	15.06.2015 r.
10.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w VII Kongresie Kobiet. Warszawa.	12.09.2015 r.
11.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia nagrody im. Jerzego Zimowskiego. Wyróżnienie	16.09.2015 r.

	przyznawane jest za działalność na rzecz grup społecznych, które znalazły się w sytuacjach nadzwyczajnych, a w szczególności na rzecz migrantów i uchodźców. Warszawa.	
12.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w I Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami. Warszawa.	16.09.2016 r.
13.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami organizacji LGBTQIA. Warszawa.	18.09.2015 r.
14.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w konferencji nt. "Otworzyć Bramy Tolerancji" pod honorowym patronatem RPO. Sopot.	21.09.2015 r.
15.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu Koalicji na rzecz Równych Szans. Warszawa.	22.09.2015 r.
16.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. "Pomoc osobom niesamodzielnym - bezpieczna starość", zorganizowanej przez Koalicję „Na pomoc niesamodzielnym”. Piła.	23.09.2016 r.
17.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu Przeglądowym Wymiaru Ludzkiego (HDIM) zorganizowanym przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Warszawa.	24.09.2015 r.
18.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ogólnopolskiej akcji zamalowywania nienawistnych napisów na ulicach polskich miast, która została zorganizowana w ramach programu HejtSTOP. Warszawa.	26.09.2015 r.
19.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie pt. "Witamy w Europie? Uchodźcy w Polsce i w Niemczech", zorganizowanej w ramach Dnia Solidarności z Uchodźcami przez Instytut Spraw Publicznych oraz Fundację im. Friedricha Eberta. Warszawa.	13.10.2015 r.
20.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. "Praktyczne aspekty obowiązywania Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej" zorganizowanej przez Naczelną Radę Adwokacką. Warszawa.	15.10.2015 r.
21.	Inauguracja działalności Śląskiej Platformy Przeciw Nienawiści. Inicjatorami są: Pełnomocnik Terenowy Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach, Pełnomocnik Wojewody Śląskiego ds. Równego Traktowania, Pełnomocnik Komendanta Wojewódzkiego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka w Katowicach, Pełnomocnik Marszałka Województwa do spraw organizacji pozarządowych. Katowice.	28.10.2015 r.
22.	Wizytacja osiedli romskich w Maszkowicach gm. Łącko oraz w Koszarach gm. Limanowa. Katarzyna Łakoma Dyrektor Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego oraz Marcin Sośniak Główny specjalista.	28-29.10. 2015 r.
23.	Seminarium nt. „Antysemityzm nie jest poglądem. Tematyka żydowska, treści antysemityczne i schematy argumentacyjne w podręcznikach szkolnych” zorganizowane przez Żydowskie Stowarzyszenie Czulent	9.11.2015 r.

	we współpracy z Biurem RPO. Warszawa.	
24.	Okrągły stół ws. zwalczania mowy nienawiści zorganizowany przez Biuro RPO.	13.11.2015 r.
25.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w międzynarodowej konferencji nt. „Stop sexual abuse. To heal and proteect” zorganizowanej przez międzynarodową organizację pozarządową SNAP Network oraz Fundację "Nie lękajcie się". Poznań.	14.11.2015 r.
26.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze Stowarzyszeniem NOMADA, działającym na rzecz społeczności romskiej. Wrocław.	16.11.2015 r.
27.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji inauguracyjnej kampanię informacyjną Fundacji Rodzić po Ludzku pt. "Rodzę - Mam prawa". Warszawa.	23.11.2015 r.
28.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w V Ogólnopolskiej Konferencji Kobiet Służb Więziennych nt. „Kobieta Liderka”. Popów.	24-26.11. 2015 r.
29.	Spotkanie regionalne Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z organizacjami pozarządowymi z województwa zachodniopomorskiego. Szczecin.	24-27.11. 2015 r.
30.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Można być głuchym, szczęśliwym człowiekiem” zorganizowanej przez Biuro RPO i Polską Fundacją Pomocy Dzieciom Niedosłyszącym ECHO. Warszawa.	02.12.2015 r.
31.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami nt. uchodźców, zorganizowane przez Gazetę Prawną i Uniwersytet Warszawski. Warszawa.	7.12.2015 r.

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
