



SYNTEZA

INFORMACJI O DZIAŁALNOŚCI
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
W 2014 ROKU,
Z UWAGAMI O STANIE PRZESTRZEGANIA
WOLNOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA
I OBYWATELA





BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2015, nr 2 ŹRÓDŁA

**Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2014,
z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela**

Redaktor Naczelny:

Stanisław Trociuk

Opracowanie redakcyjne:

Irena Kumidor

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa
www.rpo.gov.pl
Infolinia Obywatelska 800 676 676

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 2015

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w maju 2015 r.
Podpisano do druku w maju 2015 r.
Nakład: 1000 egz.

Projekt okładki i opracowanie DTP:

Grey Group

Korekta, druk i oprawa:

ARW A. Grzegorzcyk
www.grzeg.com.pl



SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego	13
A. Prawo do dobrej legislacji	13
B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności obywateli	14
C. Wolność słowa i prawo do informacji	15
D. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych	15
E. Wolność zgromadzeń	17
F. Wolność sumienia i religii	17
G. Prawo do nauki	17
H. Prawa wyborcze	18
Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego	21
A. Prawo do dobrej legislacji	21
B. Prawo do obrony	21
C. Koszty postępowania	22
D. Prawo do rzetelnego procesu sądowego	23
E. Postępowanie mandatowe	24
F. Wolność osobista	24
G. Bezpieczeństwo obywateli	25
H. Ochrona praw osób pozbawionych wolności	26
I. Ochrona praw nieletnich	29
Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i służb mundurowych	31
A. Zagadnienia z zakresu prawa pracy	31
B. Prawo do zabezpieczenia społecznego	33
C. Ochrona praw rodziny	34
D. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	37



Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa cywilnego	39
A. Prawo do dobrej legislacji	39
B. Prawo do sądu w postępowaniu cywilnym.....	39
C. Koszty postępowania cywilnego.....	40
D. Ochrona praw rodziny	41
E. Ochrona praw mieszkaniowych obywateli.....	41
F. Ochrona własności i innych praw majątkowych.....	43
G. Ochrona środowiska.....	45
Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i gospodarczego oraz pozostałych dziedzin prawa	47
A. Prawo do dobrej legislacji	47
B. Ochrona praw konsumentów	48
C. Podatki i daniny publiczne	49
D. Działalność gospodarcza.....	51
E. System ochrony zdrowia.....	52
F. Prawa osób niepełnosprawnych.....	55
G. Prawo wykonywania zawodu.....	56
H. Ruch drogowy	57
I. Ochrona praw cudzoziemców.....	58
Najważniejsze zagadnienia z zakresu zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji	59
A. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość.....	59
B. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek.....	60
C. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć	61
D. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową	63
E. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd	64
F. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.....	64
Dane informacyjno-statystyczne	67



WPROWADZENIE

W myśl art. 80 Konstytucji RP każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat i nie wymaga zachowania szczególnej formy. Szerokie podstawy działania, brak rygorów formalnych oraz barier finansowych powodują, że do Rzecznika kierowane są liczne wnioski. W 2014 r. wpłynęło ogółem 57 127 wniosków, w tym 26 470 wniosków w sprawach nowych, zaś liczba 113 247 to wpływ całej korespondencji kierowanej do Rzecznika.

Podobnie jak w poprzednich latach w skargach kierowanych do Rzecznika dominowała problematyka z zakresu prawa karnego, prawa administracyjnego i gospodarczego, prawa cywilnego oraz prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Rzecznik może również podejmować działania z własnej inicjatywy, m.in. w wyniku analizy informacji zamieszczanych w środkach masowego przekazu. Sprawy z urzędu były podejmowane także w związku z otrzymywanymi przez Rzecznika informacjami (m.in. z zakładów karnych, aresztów śledczych, od Policji) o tzw. wypadkach nadzwyczajnych z udziałem funkcjonariuszy publicznych. W 2014 r. z własnej inicjatywy Rzecznika podjętych zostało 466 spraw (w tym 85 w formie wystąpienia generalnego).

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika. W 2014 r. zadania te wykonywane były przez Biuro w Warszawie oraz Biura Pełnomocników Terenowych we Wrocławiu, Gdańsku i w Katowicach, a także poprzez comiesięczne wyjazdowe przyjmowanie wniosków w Częstochowie, Bydgoszczy i Lublinie. W 2014 r., w związku z trudną sytuacją budżetową, zawieszona została działalność punktów przyjęć w Wałbrzychu, Krakowie, Kielcach i Olsztynie.

Osoby, które uznały, że ich prawa lub wolności zostały naruszone mają także możliwość bezpośredniego przedstawienia swoich spraw pracownikom Biura Rzecznika. W 2014 r. z tej formy kontaktu z Rzecznikiem skorzystało 5 828 osób.

Dużym zainteresowaniem cieszy się bezpłatna infolinia Rzecznika Praw Obywatelskich. W 2014 r. z tej formy kontaktu z Rzecznikiem skorzystało 38 258 osób. W trakcie przeprowadzonych rozmów pracownicy Biura Rzecznika udzielali zainteresowanym podstawowych wyjaśnień i porad, w tym podstawowych informacji dotyczących działalności Rzecznika i ochrony praw człowieka.

Wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie liczba spraw, w których osobom zwracającym się do Rzecznika jest udzielana informacja o przysługujących środkach działania. Zjawisko to świadczy nie tylko o niskim stanie wiedzy wnioskodawców na temat przysługujących im prawnych środków działania, lecz również ujawnia jedną ze słabości polskiego systemu prawnego polegającą na sygnalizowanym wielokrotnie braku powszechnego dostępu do pomocy prawnej i informacji prawnej.

W okresie objętym informacją Rzecznik skierowała 264 wystąpienia problemowe. Z tego środka sygnalizacji naruszeń praw lub wolności jednostki Rzecznik korzystała, gdy badane sprawy indywidualne wskazywały na utrwalającą się praktykę stosowania prawa w sposób prowadzący do owych naruszeń. Wystąpienia były kierowane także wówczas, gdy analiza skarg kierowanych do Rzecznika wskazywała, że źródłem naruszeń praw jednostki jest treść obowiązujących przepisów. W tym ostatnim zakresie Rzecznik skierowała w 2014 r. 128 wystąpień z wnioskiem o podjęcie inicjatywy prawodawczej.

Rzecznik jest też aktywnym uczestnikiem postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Korzystając z samodzielnej zdolności wnioskowej w 2014 r. Rzecznik złożyła do Trybunału Konstytucyjnego 19 wniosków o stwierdzenie niezgodności aktów normatywnych z przepisami wyższego rzędu lub z Konstytucją, a ponadto przystąpiła w 13 sprawach do postępowania przed Trybunałem wszczętego w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej.

W relacjach z wymiarem sprawiedliwości szczególną rolę odgrywają pytania prawne Rzecznika kierowane na powiększone składy orzekające. Pytania te służą ujednoczeniu orzecznictwa sądowego, a tym samym stanowią środek prawny mający na celu ochronę zasady równości wobec prawa. Niejednolita wykładnia prawa dokonywana przez sądy prowadzi bowiem w praktyce do naruszenia zasady równości wobec prawa. W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów powszechnych w 2014 r. Rzecznik skierowała 3 pytania prawne do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Sądu Najwyższego. Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych były zaś podstawą do skierowania 2 pytań prawnych do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W sprawach indywidualnych rozstrzyganych przez sądy Rzecznik skierowała do Sądu Najwyższego 57 skarg kasacyjnych od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych. Natomiast w sprawach administracyjnych Rzecznik skierowała 12 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz 5 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W dalszym ciągu w świetle skarg badanych przez Rzecznika na niezadawalającym poziomie realizowane jest konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia. Obywatele postrzegają system świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych jako zbiurokratyzowany, nieefektywny i mało przyjazny pacjentom. W swoich skargach wskazują na odległe terminy udzielania świadczeń zdrowotnych, problemy z dostępem do lekarzy specjalistów, a także dostępem do badań profilaktycznych.

Skargi kierowane do Rzecznika zwracają także uwagę na brak efektywnych instrumentów realizacji przez państwo konstytucyjnej dyrektywy prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Na poziomie samorządu terytorialnego wciąż tworzone są długie listy osób oczekujących latami, często w tragicznych warunkach, na lokale socjalne. Uporządkowania wymaga

spółdzielcze prawo mieszkaniowe, które pomimo kilku wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie doczekało się dotychczas kompleksowej i spójnej nowelizacji.

Wciąż też w skargach sygnalizowane są problemy przewlekłości postępowań sądowych, równocześnie nie jest w zadowalającym stopniu wykorzystywana instytucja mediacji. Przepisy dotyczące udzielania pomocy materialnej ofiarom przestępstw okazały się zaś nieefektywne, z tej formy pomocy korzystają bowiem nieliczne osoby.

Nowoczesne technologie umożliwiające przetwarzanie danych osobowych na masową skalę stwarzają równocześnie istotne zagrożenie z punktu widzenia ochrony danych osobowych oraz prawa do prywatności. Pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych przez poszczególne służby w dalszym ciągu następuje bez zapewnienia niezbędnej instytucjonalnej kontroli zewnętrznej. Osoby, których dane były gromadzone, nie są zaś po zakończeniu postępowania i ustaniu zagrożeń dla tego postępowania, informowane o tym, że owe dane były przez państwo zbierane.

W dalszym ciągu, pomimo powszechności tego zjawiska, nie została w przepisach prawa uregulowana problematyka monitoringu wizyjnego, co w oczywisty sposób stanowi zagrożenie dla konstytucyjnego prawa do prywatności. Nie można bowiem ustalić, kto, w jakich sytuacjach i na jakich warunkach może korzystać z materiałów tego monitoringu, a także dopuszczalnych granic czasowych przechowywania tych materiałów.

Zaniechanie kompleksowego uregulowania problematyki reprivatyzacji spowodowało natomiast, że owa reprivatyzacja i tak się dokonuje, lecz za pośrednictwem organów administracji publicznej i sądów. Ma więc charakter żywiołowy, a jej przedmiotem stają się również w niektórych przypadkach obiekty użyteczności publicznej. Często oddawane w wyniku tak prowadzonej reprivatyzacji budynki mieszkalne są zasiedlone przez lokatorów, co z kolei otwiera pole konfliktu pomiędzy nowym właścicielem a tymi lokatorami.

Zagrożenie dla praw konsumenckich stanowią działania firm prowadzących sprzedaż bezpośrednią w domu klienta, a także działalność tzw. parabanków. Wpływające w tym zakresie skargi od osób starszych i nieporadnych wskazują, że nie są oni w stanie zrozumieć znaczenia prawnego proponowanych im warunków umowy.

Z perspektywy praw osób niepełnosprawnych z niepokojem należy stwierdzić, że wciąż wiele obiektów użyteczności publicznej nie zostało dostosowanych do potrzeb tych osób. W dalszym ciągu mają one utrudniony dostęp do dworców i peronów kolejowych, miejskich przejść podziemnych i innych obiektów.

Coraz powszechniejsze jest odchodzenie od zatrudnienia w ramach stosunku pracy na rzecz zatrudnienia realizowanego w cywilnoprawnych formach. Za tym procesem nie nadąża jednak prawodawstwo. Na poziomie ustaw nie ma bowiem mechanizmów umożliwiających państwu sprawowanie skutecznego nadzoru nad tymi cywilnoprawnymi formami świadczenia pracy. Nie jest więc realizowany konstytucyjny obowiązek państwa sprawowania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy.

Należy również wskazać na pozytywne tendencje zachodzące w polskim prawie, do których można zaliczyć tworzenie ze względu na istniejące trendy demograficzne zrębów polityki senioralnej i międzypokoleniowej. Pojawiły się też regulacje mające na celu realizację konstytucyjnej zasady ustrojowej polegającej na opiece państwa nad rodziną takie, jak choćby ustawa o Karcie Dużej Rodziny.

Wzrosła także skuteczność działań mających na celu ograniczenie skali bezrobocia. Nastąpiła reforma urzędów pracy, wprowadzono refundację składek z tytułu zatrudnienia młodych bezrobotnych.

Rzecznik nawiązał ponadto współpracę z Senatem, w ramach której Senat podjął problematykę niewykonywania upoważnień ustawowych. W ramach tej współpracy zostały również podjęte przez Senat inicjatywy ustawodawcze mające na celu realizację uwag Rzecznika zawartych w wystąpieniach wskazujących na potrzebę zmiany obowiązujących przepisów.

Rok 2014 był siódmym rokiem pełnienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich funkcji krajowego mechanizmu prewencji polegającej na prewencyjnych wizytacjach miejsc pozbawienia wolności. W ramach realizacji tego zadania zostały przeprowadzone 122 wizytacje w różnego rodzaju miejscach zatrzymań. Działalność mechanizmu była realizowana przez wyspecjalizowany zespół składający się z 12 osób. Wsparcia w wizytacjach realizowanych w ramach krajowego mechanizmu prewencji udzielali ponadto pracownicy Biur Pełnomocników Terenowych w Gdańsku, Wrocławiu oraz Katowicach. W wizytacjach brali niejednokrotnie udział również eksperci zewnętrzni – psychiatry, psycholog, lekarz chorób wewnętrznych oraz lekarz geriatra.

Rok 2014 był czwartym rokiem wykonywania przez Rzecznika zadań dotyczących realizacji zasad równego traktowania, powierzonych na podstawie przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹. W zakres tych zadań wchodzi rozpatrywanie skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania, a ponadto analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań oraz wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją. Realizując wskazane ustawowe obowiązki Rzecznik w roku 2014 wydała trzy raporty z serii „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka”:

1. Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej. Analiza i zalecenia.
2. Równe traktowanie pacjentów – osoby nieheteroseksualne w opiece zdrowotnej. Analiza i zalecenia.
3. Wsparcie osób chorujących psychicznie na rynku pracy. Analiza i zalecenia.

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

Rzecznik kontynuowała również monitoring działalności instytucji publicznych z punktu widzenia przeciwdziałania dyskryminacji. Na bieżąco analizowane jest także orzecznictwo sądów polskich i międzynarodowych w zakresie realizacji zasady równego traktowania.

W związku z ratyfikowaniem przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych² Rzecznik został także wyznaczony jako niezależny organ do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji. Uwagi Rzecznika związane ze stanem przestrzegania wolności i praw osób z niepełnosprawnościami zostały zawarte w sprawozdaniu RPO z realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w latach 2012-2014.

Mając na uwadze specyfikę zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania oraz monitorowania wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych Rzecznik wyodrębniła w 2014 r. w swojej strukturze organizacyjnej Zespół do spraw Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami. 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 RPO kontynuują prace trzy komisje ekspertów tj. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych, Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością oraz Komisja Ekspertów ds. Migrantów. Komisje te 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.

Rzecznik współpracuje ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, zrzeszeniami i fundacjami działającymi na rzecz ochrony wolności, praw człowieka i obywatela. W ramach tej współpracy w Biurze Rzecznika odbywały się spotkania, seminaria i konferencje dotyczące szeroko pojętej problematyki związanej z przestrzeganiem praw człowieka. Były one przede wszystkim poświęcone priorytetom Rzecznika, a więc problematyce ochrony praw osób starszych oraz osób niepełnosprawnych, a także migrantów.

Upowszechnianie wiedzy o prawach obywatelskich i informacji dotyczących działalności Rzecznika stanowi ważną część jego aktywności. W 2014 r. podjęta została współpraca z TVP INFO, której efektem było wyemitowanie 20 odcinków programu „Reguły gry” z udziałem Rzecznika i pracowników Biura. Kontynuowana była również współpraca z Programem I Polskiego Radia w realizacji cyklu audycji Janusza Weissa pt. „Wszystko, co chciałbyś wiedzieć i nie boisz się zapytać”.

Wspólnie z Fundacją Centrum Edukacji Obywatelskiej oraz Stowarzyszeniem Praktyków Dramy „Stop-Klatka” realizowany był międzynarodowy projekt „Wieczór

² Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

z Rzecznikiem”. Celem projektu było wzmacnianie świadomości obywateli UE w zakresie praw wyrażonych w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz umiejętności reagowania w przypadku ich naruszenia.

W Biurze RPO i poza jego siedzibą organizowane były spotkania i debaty na temat problemów zgłaszanych przez obywateli i organizacje pozarządowe. Dotyczyły m.in. prawa do obrony w postępowaniu penalnym, wykorzystania środków unijnych w zakresie przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnym, edukacji cudzoziemców, edukacji głuchych, praw człowieka w kontekście rozwoju sektora usług elektronicznych, wdrażania kultury komunikacji w sferze publicznej oraz działań edukacyjnych podejmowanych na rzecz porozumienia pokoleń. Z udziałem naukowców i przedstawicieli organizacji pozarządowych odbyły się dwie Debaty Jana Nowaka-Jeziorańskiego poświęcone współczesnemu rozumieniu zagadnień: „Jak walczyć z nienawiścią” oraz „O dyskryminacji”. W ramach działalności wydawniczej popularyzującej problematykę praw człowieka ukazało się 31 publikacji w wersji książkowej i elektronicznej, część z nich również w angielskiej wersji językowej.

W ramach działalności międzynarodowej Rzecznik w 2014 r. kontynuowała współpracę z Międzynarodowym Instytucie Ombudsmana (IOI), w którym pełni funkcję członka Zarządu na poziomie europejskim i światowym. W Warszawie odbyło się spotkanie Europejskiego Zarządu IOI³. Następnie obrady Zarządu, tym razem na poziomie europejskim i światowym, w których wzięła udział polska Rzecznik, odbyły się w Wiedniu⁴. Poświęcono je m.in. bieżącej działalności Instytutu, strategii jego rozwoju, sytuacji finansowej, sprawom członkostwa oraz współpracy z innymi organizacjami ombudsmanów. Ustalono ponadto, że Polska będzie organizatorem kolejnego posiedzenia Europejskiego Zarządu IOI.

Pomyślnie układała się współpraca polskiego Rzecznika z ombudsmanami z Bałkanów Zachodnich zapoczątkowana udziałem RPO w realizacji projektu Ministerstwa Spraw Zagranicznych „V4 – *Western Balkans Expert Network on Rule of Law and Fundamental Rights*” o współpracy Ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej i Bałkanów Zachodnich. W Polsce odbyło się także w ramach współpracy regionalnej spotkanie ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej (V4), w którym uczestniczyli rzecznicy z Czech, Słowacji i Węgier.

W 2014 r. gościła w Polsce Emily O'Reilly, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. W trakcie jej wizyty omówiono bieżącą działalność polskiego Rzecznika oraz przygotowania do Seminarium Krajowego Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich w Warszawie w kwietniu 2015 roku. Rzecznik spotkała się również m.in. z Parlamentarnym Rzecznikiem Praw Człowieka Ukrainy, Głównym Ombudsmanem Turcji, przedstawicielami Krajowej Komisji Praw Człowieka Korei oraz przedstawicielami

³ W dniach 3–4 kwietnia 2014 r.

⁴ W dniach 27–29 października 2014 r.

instytucji działających na rzecz ochrony praw człowieka z Republiki Czeskiej, Gruzji, Republiki Kazachstanu i RFN.

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 dotychczas dostatecznego wsparcia finansowego z uwagi na to, że budżet Rzecznika był obejmowany kolejnymi ustawami o budżetach. Zadania te nie są więc wykonywane w stopniu dostatecznym. I tak w ramach krajowego mechanizmu prewencji należy dokonywać regularnego sprawdzenia sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań. Jednak przy dotychczasowej intensywności wizytacji wizytacja w konkretnym miejscu pozbawienia wolności zostanie przeprowadzona raz na 15 lat, nie może więc zostać uznana za regularną. Stąd też w raporcie z wizyty Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu stwierdza się, że pomimo pozytywnych trendów i niewątpliwego zaangażowania personelu polskiego KMP, do skutecznego wykonywania roli mechanizmu konieczne jest zwiększenie zasobów (tak ludzkich, jak i finansowych). Również według Europejskiej Komisji Przeciwdziałania Rasizmowi i Nietolerancji środki osobowe oraz finansowe przyznane polskiemu Rzecznikowi na realizację zadań z zakresu równego traktowania są niewystarczające. Podobne stanowisko zajmuje Komitet do Spraw Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet oraz Komitet do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej.



NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU PRAWA KONSTYTUCYJNEGO I MIĘDZYNARODOWEGO

A. Prawo do dobrej legislacji

W wyroku z dnia 28 października 2014 r. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wniosek Rzecznika i stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych regulujących tryb postępowania przed konsulem, a także upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia regulującego ten tryb. Trybunał orzekł, że upoważnienie ministra do wydania rozporządzenia, w którym zostanie unormowany tryb wszczynania, prowadzenia i zakończenia postępowania, terminów załatwienia spraw, odwołania i przekazywania spraw organom polskim jest niezgodne z Konstytucją, która zastrzega formę prawną ustawy dla regulacji praw i obowiązków jednostek. Dodatkowo Trybunał przychylił się do zarzutu Rzecznika co do niezgodności z ustawą zasadniczą zarządzenia ministra z 1985 r., które z uwagi na niewykonanie delegacji i nieuchwalenie rozporządzenia regulowało tryb postępowania przed konsulem. Zarządzenie jako akt prawa wewnętrznego nie może bowiem stanowić o prawach jednostek.

Wątpliwości Rzecznika wzbudziła forma uregulowania immunitetu parlamentarnego w ustawie o mandacie posła i senatora. Kluczowe dla możliwości pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności w przypadku naruszenia praw osoby trzeciej jest zakwalifikowanie zachowania deputowanego jako wchodzącego lub nie w zakres sprawowania mandatu. Rzecznik skierowała w tej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Rozszerzenie działania immunitetu na inną działalność, związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Rozwiązanie tego rodzaju prowadzi do naruszenia zasady równości oraz konstytucyjnego prawa do ochrony czci i dobrego imienia, a także zasady przyzwoitej legislacji. Osoba, której prawa zostaną naruszone przez zachowanie parlamentarzysty, nie może bowiem przewidzieć, czy sąd zakwalifikuje dane zachowanie jako objęte immunitetem parlamentarnym. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał.

Rzecznik wystąpiła również do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie nieprecyzyjności przepisów nakładających na pracowników urzędów publicznych obowiązek składania oświadczeń majątkowych. Tzw. ustawa antykorupcyjna wymienia katalog stanowisk, na których istnieje obowiązek składania oświadczeń oraz nakłada ten obowiązek na osoby zajmujące stanowiska „równorzędne pod względem płacowym” wobec osób wymienionych w katalogu. To wyrażenie może być rozumiane jako nakładające obowiązek złożenia oświadczenia na osoby zajmujące stanowiska usytuowane

w tabeli płacowej na tym samym poziomie. Możliwe jest jednak także przyjęcie, że stanowisko „równorzędne pod względem płacowym” zajmuje pracownik, który otrzymuje wynagrodzenie w tej samej wysokości, co osoba wymieniona w katalogu osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia. Rzecznik uznała, że przepisy regulujące tę materię są niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa, z której wynika m.in. zasada dobrej legislacji oraz nakaz stanowienia przepisów jasnych i precyzyjnych. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał.

B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności obywateli

Rzecznik podjęła sprawę dotyczącą odmawiania przez sądy wynagrodzenia tłumaczom przysięgłym za sporządzenie przez nich poświadczonego odpisu pisma w języku obcym. Skala tego zjawiska spowodowała, iż Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska, w szczególności o przedstawienie oceny, czy obecna regulacja we właściwy sposób gwarantuje ochronę praw majątkowych tłumaczy przysięgłych w wykonywaniu przez nich zadań na rzecz wymiaru sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości zlecił resortowemu Departamentowi Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości przeprowadzenie analizy przedstawionego problemu, o której wynikach zobowiązał się poinformować Rzecznika.

Zainteresowanie Rzecznika wzbudziła problematyka braku obowiązkowego uzasadnienia decyzji o odwołaniu z funkcji kuratora. Osobie, która została odwołana nie przysługuje prawo do weryfikacji zasadności takiej decyzji w ramach kontroli instancyjnej. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości oraz Krajowej Rady Sądownictwa, która podzieliła wątpliwości i postulaty Rzecznika w tym zakresie. Minister Sprawiedliwości poinformował zaś, że w przygotowywanym projekcie zmiany ustawy o kuratorach sądowych wprowadzone zostały przepisy dotyczące wskazania podstawy prawnej oraz pisemnego uzasadnienia decyzji o odwołaniu z funkcji kuratora. Proces legislacyjny mający na celu wprowadzenie wskazanych regulacji będzie monitorowany przez Rzecznika.

Rzecznik otrzymuje liczne skargi dotyczące przewlekłego prowadzenia postępowań dyscyplinarnych wobec osób wykonujących wolne zawody prawnicze (adwokaci, radcowie prawni, notariusze). Wydłużony czas rozpatrzenia osłabia sprawność oraz skuteczność tych postępowań. Rzecznik uznała, że przewlekłe prowadzenie postępowań dyscyplinarnych w samorządach wskazanych zawodów zaufania publicznego jest niekorzystne zarówno dla pokrzywdzonego, jak i dla obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym. Są to bowiem postępowania o charakterze represyjnym i już sam fakt ich prowadzenia niejednokrotnie rodzi przykre następstwa dla obwinionego. W piśmie do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazała, że jednym z możliwych rozwiązań tego problemu może być objęcie postępowań dyscyplinarnych przepisami ustawy o skardze na przewlekłość. Minister Sprawiedliwości nie podzielił stanowiska Rzecznika i stwierdził, że taka decyzja mogłaby pociągnąć za

sobą wystąpienie negatywnych skutków dla wymiaru sprawiedliwości oraz samorządów zawodowych.

Rzecznik zgłosiła udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej praw osoby sprawdzanej w postępowaniu sprawdzającym, którego celem jest dopuszczenie tejże osoby do wykonywania pracy na stanowiskach związanych z dostępem do informacji niejawnych. Osoba sprawdzana nie ma możliwości zapoznania się z materiałem zebrany w trakcie prowadzonego postępowania, pozbawiona jest więc podstawowego uprawnienia stron, będącego warunkiem skutecznego zaskarżenia decyzji zarówno w toku postępowania administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego. W ocenie Rzecznika brak dostępu do akt sprawy kontrolowanego postępowania sprawdzającego oraz brak możliwości zapoznania się z uzasadnieniem wyroku uniemożliwia skuteczne zaskarżenie decyzji, a także nieproporcjonalnie ogranicza autonomię informacyjną jednostek oraz prawo do sądu i związane z nim prawo do zaskarżenia orzeczeń bądź decyzji organów administracji. Obecnie Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

C. Wolność słowa i prawo do informacji

Rzecznik zgłosiła udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej dostępu do informacji przetworzonej. Prawo do informacji obejmuje uzyskanie informacji przetworzonej w zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. W ocenie Rzecznika sądy stosują dodatkowe ograniczenie prawa do informacji przetworzonej, niewynikające z brzmienia przepisu wprowadzającego ograniczenie. Z tego względu Rzecznik wniosła o stwierdzenie, że przepis rozumiany w ten sposób, iż przyznaje prawo do uzyskania informacji przetworzonej tylko tym obywatelom, którzy wykażą, że są w stanie wykorzystać tę informację w interesie publicznym jest niezgodny z Konstytucją. Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał.

D. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów. Trybunał uznał, że przepis, który przewiduje gromadzenie i przetwarzanie w rejestrze potencjalnych dawców szpiku kostnego danych osobowych wymienionych we właściwych przepisach jest zgodny z Konstytucją i nie stanowi nadmiernego ograniczenia ich prawa do prywatności i autonomii informacyjnej. Jednocześnie Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisu, który umożliwiał ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i Krajowej Radzie Transplantacyjnej pełny dostęp do wszystkich danych potencjalnych dawców szpiku.

Taki dostęp nie jest bowiem niezbędny dla wykonywania przez ministra i Radę ich ustawowych zadań.

W wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny podzielił zarzuty Rzecznika dotyczące niektórych przepisów ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia. Na ich gruncie Minister Zdrowia został upoważniony do tworzenia rejestrów medycznych w drodze rozporządzenia. Niektóre rejestry zostały przewidziane w ustawie, a pozostałe mogą być tworzone w drodze rozporządzenia. Trybunał stwierdził niezgodność zaskarżonych przez Rzecznika przepisów w zakresie, w jakim przewidują określenie przedmiotu rejestrów medycznych w drodze rozporządzenia. Za niezgodną z konstytucyjnym standardem prawa do prywatności Trybunał uznał także normę umożliwiającą przetwarzanie w rejestrze danych innych niż wskazane w ustawie. Nadto Trybunał stwierdził, że przepis, który przewiduje określenie przedmiotu rejestrów w drodze rozporządzenia narusza Konstytucję, lecz rejestry utworzone przed dniem ogłoszenia wyroku mogą być nadal prowadzone.

Rzecznik podjęła sprawę szerokiej dostępności danych o stanie zdrowia obywateli dla przedsiębiorstw sektora ubezpieczeniowego i bankowego. Niewłaściwe przetwarzanie tego rodzaju danych wrażliwych może naruszać prawa i wolności jednostki. W piśmie do Ministra Zdrowia Rzecznik podkreśliła, że zasadne byłoby sprecyzowanie, jakie dane i w jakich okolicznościach mogą być udostępniane podmiotom prowadzącym działalność ubezpieczeniową. W odpowiedzi Minister Zdrowia wskazał, że w celu zapewnienia odpowiedniego zabezpieczenia danych pacjenta o stanie zdrowia w procedowanym projekcie założeń projektu ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz innych ustaw, znalazła się propozycja udostępnienia elektronicznej dokumentacji medycznej pacjenta pracownikowi medycznemu jedynie w przypadku uzyskania zgody pacjenta. Udzielenie zaś informacji o stanie zdrowia pacjenta zakładom ubezpieczeniowym odbywa się na podstawie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Ponadto przekazanie informacji o stanie zdrowia pacjenta na podstawie ustawy o działalności ubezpieczeniowej może nastąpić wyłącznie za zgodą pacjenta.

W Biurze RPO odbyło się seminarium nt. „Wpływ procesów analizy materiału genetycznego na prawa jednostki”, podczas którego omawiano zagadnienie związane z potrzebą stworzenia spójnych rozwiązań ustawowych regulujących kwestię badań genetycznych. Uczestnicy seminarium wyrazili przekonanie o konieczności niezwłocznego podjęcia prac legislacyjnych nad uregulowaniami prawnymi w zakresie przeprowadzania testów DNA, przy zastrzeżeniu konieczności rozwiązania pewnych problemów w ustawach szczegółowych. Minister Zdrowia, który podzielił powyższe stanowisko, wystąpił do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o powołanie międzyresortowego zespołu, który podjąłby prace legislacyjne nad projektem ustawy o testach genetycznych. Rzecznik zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów o poinformowanie o dalszych działaniach w tej materii.

E. Wolność zgromadzeń

W wyroku z dnia 18 września 2014 r. Trybunał Konstytucyjny podzielił w znacznej części wnioszek Rzecznika co do wątpliwości odnośnie przepisów Prawa o zgromadzeniach i stwierdził, że przepis stanowiący o liczbie uczestników zgromadzenia, w części zawierającej wyrażenie „co najmniej 15 osób”, jest niezgodny z Konstytucją. Rozpatrując zarzuty podniesione względem możliwości zakazania organizacji dwóch zgromadzeń jednocześnie, Trybunał uznał, że niezgodne z Konstytucją jest niedostateczne ustalenie, które zgromadzenie powinno zostać uznane za zgłoszone „wcześniej”, a tym samym, wobec którego zostanie wydany zakaz organizacji. W kwestii dotyczącej zaś pociągnięcia do odpowiedzialności majątkowej organizatora Trybunał stwierdził konstytucyjność zaskarżonego przepisu, ale tylko rozumianego jako niestanowiącego podstawy do odpowiedzialności majątkowej organizatora zgromadzenia za szkody powstałe z winy uczestników zgromadzenia (tzw. wyrok interpretacyjny). Dodatkowo Trybunał uwzględnił zarzuty dotyczące zmiany terminu zgłoszenia zgromadzenia z 3 dni na 3 dni robocze przed dniem zaplanowanego zgromadzenia. Wyrok Trybunału nakłada na ustawodawcę konieczność znowelizowania przepisów. Rzecznik będzie monitorowała przebieg procesu legislacyjnego.

F. Wolność sumienia i religii

Rzecznik skierowała wnioszek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją, Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także Kartą Praw Podstawowych UE przepisów ustawy o ochronie zwierząt w zakresie, w jakim nie zezwalają na poddawanie zwierząt szczególnym sposobom uboju na wyłączne potrzeby wspólnot religijnych i zarazem przewidują odpowiedzialność karną osoby dokonującej takiego uboju. Rzecznik podniosła, że brak w polskim porządku prawnym regulacji zezwalającej na ubój rytualny narusza konstytucyjną gwarancję wolności religii. Trybunał uznał, że brak zezwolenia na poddawanie zwierząt ubojowi w rzeźni według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne oraz odpowiedzialność karna osób dokonujących takiego uboju są niezgodne z Konstytucją.

G. Prawo do nauki

Rzecznik zajęła się zjawiskiem coraz częstszego przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół publicznych podmiotom niepublicznym. Przepisy, które zgodnie z pierwotnym założeniem miały służyć utrzymaniu zagrożonych likwidacją najmniejszych placówek, służą za podstawę kształtowania sieci szkół publicznych. W piśmie do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik podkreśliła, że taki model systemu oświaty może być sprzeczny z Konstytucją, ze względu

na konstytucyjną gwarancję równego i powszechnego dostępu do nauki. W odpowiedzi Minister wyjaśnił, że przekazanie publicznych szkół niepublicznym podmiotom nie wpływa na realizację konstytucyjnych praw uczniów.

Z przepisów ustawy o służbie zagranicznej wynika, że prawo zwrotu opłat za naukę dzieci przysługuje tylko wtedy, gdy w państwie przyjmującym dzieci nie mają możliwości uczęszczania do bezpłatnej publicznej szkoły podstawowej lub średniej. Przygotowania przedszkolnego zwrot kosztów nauki w ogóle nie obejmuje. Rzecznik zwróciła się do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie dotyczącej tak jawnych różnic w sytuacji prawnej uczniów i dzieci realizujących obowiązkowe przygotowanie przedszkolne. W odpowiedzi Minister wskazał, że obowiązek przygotowania przedszkolnego i obowiązek nauki w szkole to różne kwestie w stosunku do zwrotu opłat za ich wypełnienie. Z ustawy o systemie oświaty wynika obowiązek skierowania dziecka do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego, natomiast ustawa o służbie zagranicznej odnosi się do nauki w szkole. Rzecznik skierowała w tej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Aktualnie oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy.

Rzecznik przedstawiła stanowisko w kwestii postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną maturzystów, których egzaminy zostały unieważnione. Skarżący wskazywali, że obecnie obowiązujące przepisy uniemożliwiają kontrolę zasadności i legalności unieważnienia egzaminu. Rzecznik wskazała, że unieważnienie egzaminu polega w praktyce na odstąpieniu od merytorycznej oceny odpowiedzi udzielonych na egzaminie, zaś brak wyniku pełni funkcję sankcji. Tymczasem unieważnienie egzaminu, w przeciwieństwie do oceniania, ma cechy sprawy administracyjnej i powinno być kontrolowane pod kątem legalności, a więc zgodności z obowiązującą procedurą unieważniania egzaminu. W ocenie Rzecznika obowiązujące przepisy są niezgodne z Konstytucją. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał.

H. Prawa wyborcze

Zdaniem Rzecznika należy rozważyć rozszerzenie kręgu wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego, w celu ułatwienia udziału w głosowaniu osobom starszym, z niepełnosprawnościami bądź napotyającym inne bariery, uniemożliwiające im udanie się do lokalu wyborczego. Ponadto wyborcy poza granicami kraju są zobowiązani do poniesienia części kosztów za głosowanie korespondencyjne, zaś głosujący w kraju są zwolnieni z takiej opłaty, co powoduje nierówność wyborców z uwagi na miejsce ich pobytu. Rzecznik postulowała także wprowadzenie możliwości dopisania się przez wyborcę do wybranego obwodu do głosowania oraz wprowadzenie ustawowego obowiązku organizowania przez gminy bezpłatnego transportu wyborców starszych czy niepełnosprawnych do lokali wyborczych. Dodatkowo w wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu RP Rzecznik zasygnalizowała potrzebę wprowadzenia rozwiązań,

dotyczących głosowania w tzw. obwodach odrębnych: zakładach opieki zdrowotnej czy domach pomocy społecznej, zgodnie z którymi obwodowa komisja wyborcza musiałaby uzgadniać z komisją wyższego stopnia zarządzenie o stosowaniu bądź nie urny pomocniczej. Część postulatów Rzecznika została uwzględniona w uchwalonej ustawie zmieniającej ustawę Kodeks wyborczy. Niektóre proponowane przez Rzecznika rozwiązania znalazły się też w projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy przygotowanym przez Prezydenta RP.

Kwestia pozbawienia praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych budzi kontrowersje zarówno w doktrynie prawa, jak i wśród organizacji społecznych. W praktyce, po uprawomocnieniu się decyzji o ubezwłasnowolnieniu (zarówno całkowitym, jak i częściowym), sąd przekazuje zawiadomienie do organu prowadzącego rejestr wyborców o skreślenie z niego osoby ubezwłasnowolnionej. Rzecznik w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów zasygnalizowała pilną potrzebę uregulowania praw wyborczych tej grupy obywateli. W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych poinformował, że problematyka wyborów oraz praw wyborczych nie została objęta żadnym z działów administracji rządowej. Wprawdzie Kodeks wyborczy przewiduje pewne kompetencje dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jednak nie uzasadnia to zdaniem Ministra właściwości resortu do podjęcia prac legislacyjnych nad zmianą tej ustawy w zakresie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.



NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU PRAWA KARNEGO

A. Prawo do dobrej legislacji

Rzecznik skierowała do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie dotyczące problematyki bezprawnego wykorzystania programów i danych komputerowych, podnosząc, iż przepis kodeksu karnego określający czyn zabroniony, poprzez pominięcie prawodawcze, nie wyraża prawidłowo jego *ratio legis*, co może powodować wątpliwości natury konstytucyjnej. Wykładnia przepisu wymaga dookreślenia podmiotu przestępstwa. Minister Sprawiedliwości, który podzielił ten pogląd, przed podjęciem decyzji o zainicjowaniu prac legislacyjnych zwróci się do Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego. Sprawa jest monitorowana przez Rzecznika.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych Rzecznik zwróciła uwagę na brak w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej przepisów regulujących możliwość złożenia zażalenia na zastosowanie przez uprawnione podmioty środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej. Minister nie podzielił tego stanowiska wskazując, iż co prawda obowiązująca ustawa nie zawiera wprost przepisów regulujących możliwość złożenia zażalenia na zasadność użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego, to jednak nie oznacza, iż prawa osób, wobec których użyto takie środki nie są wystarczająco chronione. Rzecznik ponowiła wystąpienie w tej materii.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwróciła się o rozważenie podjęcia działań w sprawach: pilnej potrzeby nowelizacji ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, umożliwienia skierowania sprawy do mediacji przed wydaniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów, zainicjowania prac legislacyjnych nad ustawą o zawodzie mediatora, wprowadzenia mediacji na etapie wykonywania kary pozbawienia wolności, obowiązku szkoleń dla mediatorów, jak również okresowej ich oceny, braku możliwości zwolnienia z kosztów mediacji strony postępowania cywilnego oraz braku przepisów regulujących nieodpłatną pomoc prawną dla osób ubogich. Minister poinformował o podjętych działaniach, zaś Rzecznik będzie monitorowała ich przebieg i efekty.

B. Prawo do obrony

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z ustawą zasadniczą 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. Zapewnienie sprawności i szybkości postępowania zażaleniowego nie stanowi bowiem uzasadnienia dla ograniczenia prawa do obrony i prawa do sądu.

W wystąpieniu do Marszałka Senatu Rzecznik zwróciła uwagę na konieczność pilnego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., w którym Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim nie przewidują zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu przez stronę, która złożyła wniosek o wyznaczenie obrońcy z urzędu oraz w zakresie, w jakim nie przewidują zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu poinformował o przygotowaniu projektu zmiany k.p.k., który będzie stanowił wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W piśmie do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik podniosła, że decyzja w zakresie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia nie podlega zaskarżeniu, co w przekonaniu Rzecznika narusza standardy konstytucyjne. Minister Sprawiedliwości przychylił się do tego poglądu. W konsekwencji Senat podjął w tej materii prace legislacyjne. Rzecznik będzie monitorowała powyższe działania.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazała, że wyłączenie sądowej kontroli orzeczeń prokuratora w przedmiocie odmówienia dopuszczenia w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika osoby niebędącej stroną, jest sprzeczne z Konstytucją. Minister poinformował, że zwrócił się do Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego z prośbą o wydanie opinii w powyższej kwestii, a po jej uzyskaniu przedstawi swoje ostateczne stanowisko Rzecznikowi. Problem jest monitorowany przez Rzecznika.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone wnioski Rzecznika w sprawie korzystania z prawa do obrońcy oraz wglądu do akt na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających prowadzonych wobec osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie i uznał zaskarżone przepisy za niezgodne z Konstytucją. W związku z powyższym podjęte zostały stosowne prace legislacyjne.

C. Koszty postępowania

Rzecznik zgłosiła udział w postępowaniu wszczętym przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej wynagrodzenia adwokata z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu wskazując, iż przepis regulujący możliwość wydania upoważnienia ustawowego uprawnia Ministra Sprawiedliwości do

zbyt szerokiej swobody w zakresie określenia wysokości opłat za czynności adwokackie. W konsekwencji Minister wydał przepisy uniemożliwiające sądowi swobodne rozpoznanie sprawy, bowiem ustanawiają one wąskie granice możliwości orzekania o kosztach.

D. Prawo do rzetelnego procesu sądowego

Rzecznik zgłosiła udział w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej przepisu Kodeksu karnego wykonawczego, który pozbawia osobę umieszczoną w szpitalu psychiatrycznym prawa udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie dalszego wykonywania środka zabezpieczającego. Zdaniem Rzecznika udział sprawcy przebywającego w szpitalu psychiatrycznym w takim posiedzeniu powinien być obowiązkowy, chyba że dana osoba dobrowolnie zrezygnuje z udziału w posiedzeniu. Sprawa pozostaje w toku.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu Kodeksu wykroczeń – w zakresie, w jakim przepis ten pomija przesłankę „znikomej społecznej szkodliwości czynu” jako wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie. Zdaniem Rzecznika sąd w sprawie o wykroczenie, podobnie jak w innych procedurach penalnych, powinien mieć możliwość podjęcia niezawisłych decyzji, które z uwagi na okoliczności sprawy, w tym determinujące brak karygodności czynu, będą odpowiadały zasadom sprawiedliwego procesu. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał.

Rzecznik zgłosiła udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej przepisu Kodeksu karnego wykonawczego, który przewiduje orzekanie surowszej zastępczej kary niż przewidziana w chwili popełnienia czynu zabronionego. Zdaniem Rzecznika regulacja ta narusza zasady: zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, stosowania prawa względniejszego dla sprawcy i niedziałania prawa wstecz. Sprawa pozostaje w toku.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu Kodeksu wykroczeń regulującego tzw. idealny zbieg przepisów, który zachodzi wówczas, gdy sprawca jednym czynem rzeczywistnie znamiona określone w dwóch lub więcej przepisach stanowiących wykroczenie i przestępstwo jednocześnie, jako naruszającym zasadę nieorzekania dwa razy w tej samej sprawie. Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwróciła uwagę na brak ochrony świadków w sprawach o wykroczenia w zakresie anonimizacji ich danych osobowych. Ustawodawca uczynił zadość postulatowi Rzecznika w tym zakresie, gdyż na mocy unormowań ustawy o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka dokonano stosownej zmiany w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, pozwalającą na odpowiednie stosowanie procedury karnej dotyczącej nieujawniania w protokołach przesłuchania miejsca pracy i zamieszkania pokrzywdzonych oraz świadka.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zakwestionowała przepisy Kodeksu karnego skarbowego i Ordynacji podatkowej, w zakresie pozwalającym na zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego z chwilą wszczęcia postępowania karnego w sprawie o przestępstwo uchylania się od tegoż zobowiązania. Rozwiązanie to pozwala na nieograniczone w czasie wydłużanie przedawnienia zobowiązań podatkowych. Tym samym podatnik zostaje pozbawiony gwarancji z tytułu przedawnienia czy też prawa do obrony, jako że postępowanie karne prowadzone jest jeszcze w fazie in rem, gdzie nie posiada on statusu podejrzanego. Sprawa pozostaje w toku.

Nawiązując do kierowanych od kilku lat wystąpień do Ministra Sprawiedliwości, Rzecznik zwróciła się do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach o przedstawienie informacji o planowanym terminie zakończenia prac nad senackim projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego, który nakłada na sąd obowiązek rejestracji dźwiękowej albo audiowizualnej przebiegu rozprawy w sprawach karnych. Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

E. Postępowanie mandatowe

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i uznał za niezgodne z Konstytucją pozbawienie ukaranego prawa do uchylenia mandatu wydanego na podstawie aktu normatywnego, o którego niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą orzekł Trybunał Konstytucyjny.

F. Wolność osobista

Rzecznik zgłosiła udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej opiniując, że przepisy ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w zakresie, w jakim nie przyznają prawa do odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę od Skarbu Państwa osobom represjonowanym, wobec których stwierdzono nieważność postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania i poszukiwania listem gończym, które zostały wydane, lecz nie wykonane, są niezgodne z Konstytucją. Mimo iż Trybunał umorzył postępowanie, Rzecznik zasygnalizowała Ministrowi Sprawiedliwości konieczność ustawowego rozwiązania problemu ograniczenia podmiotowego ustawy.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych unormowań ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi, stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, wskazując m.in., że krąg potencjalnych adresatów ustawy jest zbyt szeroki. Ustawa nie określa kryterium czasowego wydania opinii

stanowiących podstawę skierowania wniosku o uznanie danej osoby za stwarzającą zagrożenie, wprowadza odmienne niż w ustawie o Policji przesłanki stosowania kontroli operacyjnej i nie precyzuje postępowania terapeutycznego w Ośrodku utworzonym na podstawie ustawy. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał.

Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął także wniosek Rzecznika, kwestionujący przepisy ustawowe i wykonawcze, które regulują przeszukiwanie osób, dokonywanie kontroli osobistej oraz przeszukiwanie pojazdów przez funkcjonariuszy publicznych. Przepisy w tym zakresie są nieprecyzyjne i nieadekwatne, a w niektórych przypadkach ustawodawca nie przewidział żadnego środka zaskarżenia czynności ingerujących w wolności i prawa jednostki, co jest niezgodne z konstytucyjnym prawem do sądu. Sprawa pozostaje w toku.

G. Bezpieczeństwo obywateli

Na problem niewykorzystywania w sposób optymalny środków zapobiegawczych, mających na celu izolację sprawców przemocy w rodzinie od ich ofiar Rzecznik zwracała uwagę w wystąpieniach do Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Prokurator Generalny zapewnił, iż zawarł stosowne polecenia w wydanych przez siebie wytycznych, zaś Minister powiadomił Rzecznika o prowadzeniu działań informacyjno-edukacyjnych i szkoleń dla kadry orzeczniczej.

Rzecznik wielokrotnie wskazywała również na pilną potrzebę nowelizacji ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, bowiem obecna regulacja nie zapewnia ofiarom przestępstw realnej pomocy, a wręcz przyczynia się do ich wtórnej wiktyimizacji. Dotychczas nie nastąpiła nowelizacja omawianej ustawy. Rzecznik zwróciła się do Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz Przewodniczących Klubów Parlamentarnych o rozważenie podjęcia działań, które zapewniłyby należytą ochronę praw ofiar przestępstw oraz ich godności. Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

W wystąpieniach do Prokuratora Generalnego w sprawie działań funkcjonariuszy publicznych w siedzibie redakcji „Wprost” Rzecznik zwróciła uwagę, że wszelkie działania organów państwa wkraczające w sferę tajemnicy dziennikarskiej i ograniczające wynikające z niej gwarancje muszą być proporcjonalne, adekwatne, dostatecznie uzasadnione, poddane kontroli i stosowane subsydiarnie, gdy nie jest możliwe ustalenie okoliczności na podstawie innych dowodów. Prokurator uznał jednak m.in., iż kwestia legalności i zasadności decyzji procesowych oraz podjętych na ich podstawie czynności procesowych była przedmiotem pozytywnej oceny sądu. Rzecznik będzie podejmowała dalsze działania w tej materii.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego kwestionując zgodność regulacji dotyczących zakazu klubowego z Konstytucją. Środek o charakterze represyjnym wydawany jest na podstawie przepisów prawa niemających charakteru powszechnie obowiązującego, lecz tworzonych przez podmioty prywatne, zaś odwołanie

od niego podporządkowane jest dziedzinie prawa administracyjnego. Nagromadzenie elementów właściwych dla różnych dziedzin prawa i arbitralność wymierzania tego środka pozostaje w kolizji z zasadą zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa. Sprawa pozostaje w toku.

Rzecznik zgłosiła udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej wyrażając pogląd, iż przepis Kodeksu karnego – w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie – jest niezgodny z wolnością wypowiedzi oraz zasadą proporcjonalności ograniczeń i stanowi nadmiernie represyjne działanie państwa poprzez naruszenie konstytucyjnie chronionej wolności wyrażania poglądów. Trybunał nie podzielił jednak stanowiska Rzecznika i uznał, że przepis Kodeksu karnego jest zgodny z Konstytucją. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik postulowała wprowadzenie do procedury karnej przepisu wyrażającego obowiązek poszanowania godności ofiar przestępstw i ich rodzin – zgodnie ze stosowną dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady UE. Minister podzielił troskę o respektowanie i ochronę praw tych osób, a zarazem konieczność umieszczenia takiego zapisu w Kodeksie postępowania karnego.

H. Ochrona praw osób pozbawionych wolności

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zakwestionowała przepisy określające warunki korzystania przez tymczasowo aresztowanych i skazanych mężczyzn z ciepłej kąpieli. W zaskarżonych przepisach został ustalony minimalny standard, zgodnie z którym skazany (tymczasowo aresztowany) korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpieli. Standard ten może zostać podwyższony, jednak wszelkie decyzje w tym zakresie normodawca pozostawił administracji więziennej. W ocenie Rzecznika wskazane przepisy, wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, naruszają zasadę humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności. Sprawa pozostaje w toku.

Problem niewłaściwego wykonywania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej obowiązku przekazywania osadzonym informacji o przysługujących im prawach i obowiązkach Rzecznik poruszyła w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości. W odpowiedzi Minister wyjaśnił, że osoby nowo przyjęte do jednostki penitencjarnej są objęte opieką wychowawczą, ochronną, a także psychologiczną. Każdy osadzony ma zapewniony kontakt z wychowawcą. Osoby nowo przyjmowane do jednostek penitencjarnych otrzymują stosowny informator, który został zaktualizowany w 2014 r. Stanowi on napisane w przystępnym języku kompendium wiedzy dla osadzonych o ich prawach i obowiązkach.

W trakcie wizytacji prewencyjnych w jednostkach penitencjarnych oraz w toku badania skarg indywidualnych zwrócono uwagę na problem zasadności oraz częstotliwości dokonywania kontroli osobistych. Aktualnie informacji o przeprowadzeniu

kontroli osobistej, jej przyczynach i osobach jej dokonujących nie odnotowuje się w dokumentacji Służby Więziennej. Pilnego rozważenia w świetle orzecznictwa ETPC wymaga również kwestia obligatoryjności kontroli osobistych osadzonych tzw. niebezpiecznych w każdym przypadku opuszczenia i powrotu do celi. W powyższej sprawie Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości. W odpowiedzi Minister poinformował, że obowiązujące przepisy dotyczące sposobów przeprowadzenia kontroli osobistej są sformułowane zbyt ogólnie i mogą naruszać standardy określone w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W projekcie nowego rozporządzenia w sprawie ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej przewidziano doprecyzowanie tej kwestii. Odnosząc się do sytuacji osadzonych niebezpiecznych Minister wyjaśnił, że po zmianach organizacyjnych zostaną podjęte działania zmierzające do zmiany przepisów ustawowych, nakładających na funkcjonariuszy Służby Więziennej obowiązek każdorazowej kontroli osobistej osadzonego przy wyjściu i powrocie do celi.

Zagadnienie stosowania tymczasowego aresztowania w ramach Europejskiego Nakazu Aresztowania było przedmiotem pytania prawnego Rzecznika do Sądu Najwyższego, który odmówił podjęcia uchwały, a w uzasadnieniu podkreślił, że sąd nie bada podstawy dowodowej nakazu, lecz osoba ścigana ma możliwość przedstawienia argumentów na swoją obronę. Może dowodzić i domagać się przeprowadzenia nowych dowodów dostępnych w kraju oraz istnienia okoliczności ustawowych obligujących lub uprawniających sąd do odmowy wydania ENA. Decyzja sądu powinna być natomiast oparta na dowodach uzasadniających wysokie prawdopodobieństwo, że podejrzany popełnił zarzucane mu przestępstwo.

W piśmie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Rzecznik poruszyła problem udzielania osobom pozbawionym wolności widzeń w sposób nieodpowiadający przepisom Kodeksu karnego wykonawczego. Dyrektor przyznał, że w niektórych jednostkach penitencjarnych sposób udzielania widzeń nie spełnia wymogów ustawowych i przedstawił szczegółowy harmonogram naprawy tej sytuacji.

Rzecznik zwróciła się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie często zgłaszanych przypadków odbywania kary w zakładzie karnym niewłaściwym ze względu na posiadaną podgrupę klasyfikacyjną. Dyrektor wyjaśnił, że w związku z nadmiernym zaludnieniem jednostek penitencjarnych zmieniano ich przeznaczenie i transportowano osadzonych tak aby zapewnić im odpowiednią powierzchnię mieszkalną. Rzecznik będzie podejmowała dalsze działania w przypadku ujawnienia nieprawidłowości.

W innym wystąpieniu do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Rzecznik zwróciła uwagę na stosowany w zakładach karnych typu zamkniętego zakaz prania własnej odzieży i obowiązek przekazywania jej do uprania rodzinie. Zdaniem Rzecznika takie postępowanie pozostaje w sprzeczności z realizacją celów oddziaływań penitencjarnych. Dyrektor podkreślił, że pomieszczenia do prania i suszenia odzieży istnieją w tych jednostkach, w których względy lokalowe na to pozwalają, a kolejne będą tworzone.

Rzecznik zwróciła się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie niezapewnienia dostatecznego bezpieczeństwa osobom upośledzonym umyślowo osadzonym w jednostkach penitencjarnych. Przedstawiła także postulat poszerzenia zakresu szkoleń funkcjonariuszy Służby Więziennej o te zagadnienia. Dyrektor uwzględnił postulaty Rzecznika w nowym programie szkoleń. Rzecznik wystąpiła także do Prokuratora Generalnego w sprawie pobytu osób upośledzonych umyślowo w jednostkach penitencjarnych z wnioskiem o zbadanie około 200 takich przypadków. Prokurator zapewnił, iż zlecił zbadanie tej kategorii spraw pod kątem wszczęcia procedury ulaskawieniowej bądź skierowania kasacji.

W wystąpieniu do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Rzecznik poruszyła również kwestię naprzemiennego – odpłatnego i nieopłatnego – zatrudniania więźniów. Dyrektor przyznał, że jest to praktyka niedozwolona. Kwestia ta będzie omawiana na odprawach służbowych z funkcjonariuszami Służby Więziennej. Rzecznik zwróci się ponownie o informacje odnośnie do praktyki w tej kwestii.

Rzecznik wystąpiła do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie postępowania administracji jednostek penitencjarnych z korespondencją otrzymywaną przez osadzonych od obrońców lub pełnomocników będących adwokatami lub radcami prawnymi na nośnikach pamięci typu pendrive. Dyrektor podkreślił, że wypracowanie optymalnych rozwiązań, zwłaszcza wobec tymczasowo aresztowanych, wymaga zmian legislacyjnych.

Rzecznik skierowała wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby znowelizowania rozporządzenia określającego sposób przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego. Minister zapewnił, że obowiązujące przepisy zostaną znowelizowane zgodnie z oczekiwaniami Rzecznika.

W piśmie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Rzecznik poruszyła problem zapewnienia osadzonym dostępu do informacji publicznej. Dyrektor wyjaśnił, że już w drugim kwartale 2014 r. zapewniono osadzonym dostęp do wybranych stron internetowych. Ponadto rozważana jest kwestia uregulowania procedur z tym związanych w porządkach wewnętrznych jednostek penitencjarnych. Rzecznik będzie monitorowała ten proces.

W związku z brakiem zmiany przepisu kodeksu karnego wykonawczego, odnoszącego się do gromadzenia na wybranym rachunku bankowym środków pieniężnych przekazywanych skazanemu w chwili zwolnienia z zakładu karnego, Rzecznik zaapelowała po raz kolejny do Ministra Sprawiedliwości, zwracając uwagę na rozbieżną praktykę w stosowaniu tego przepisu przez organy postępowania wykonawczego.

Ponieważ treść nowego rozporządzenia w sprawie warunków bytowych osób osadzonych nie zawiera regulacji dotyczących zabezpieczeń łóżek piętrowych w celach innych niż tylko przeznaczone dla więźniów tzw. niebezpiecznych, Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie stosownej nowelizacji przepisów. Minister wyjaśnił, że pomimo nieujęcia tej kwestii w nowym rozporządzeniu, podej-

stawiane są starania, aby wszystkie łóżka piętrowe w celach mieszkalnych wyposażać w stosowne zabezpieczenia.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wniosek Rzecznika i uznał za niezgodny z konstytucyjnym prawem do prywatności przepis kodeksu karnego wykonawczego przewidujący obecność funkcjonariusza, niewykonującego zawodu medycznego, w czasie badania lekarskiego osoby pozbawionej wolności. Trwają prace nad nowelizacją tego przepisu.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych, uwzględniając powyższy wyrok Trybunału, Rzecznik zwróciła uwagę na treść rozporządzenia regulującego kwestię, że o obecności policjanta w trakcie badania lekarskiego osoby zatrzymanej decyduje lekarz wykonujący badanie. Analogicznie w rozporządzeniach określono tryb przeprowadzania badań lekarskich osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu. Minister zgodził się z poglądem Rzecznika, iż wkroczenie w konstytucyjnie chronione prawo do prywatności może mieć miejsce wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy.

I. Ochrona praw nieletnich

W kwestii ustanawiania kuratora dla małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, w którym oskarżonym jest jedno z rodziców małoletniego Rzecznik zwracała uwagę na potrzebę wykonania postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., wskazującego na obszary, które powinny zostać uregulowane przez ustawodawcę tj. unormowanie wymagań, jakim powinny odpowiadać osoby powołane do sprawowania funkcji kuratora oraz wyraźne przyznanie rodzicom w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego prawa do informacji o przebiegu postępowania dotyczącego ich dziecka, w sytuacji gdy jest ono reprezentowane przez kuratora. Rzecznik zwróciła się do Marszałka Senatu o rozważenie podjęcia działań w tym zakresie przez Senat RP. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

W opinii Rzecznika przepisy zawarte w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich są niespójne, bowiem wprowadzając definicję kontroli osobistej nie regulują, w jakich sytuacjach i przez jaki podmiot może być ona przeprowadzana, a jednocześnie posługują się pojęciem przeszukania osobistego, bez wskazania jego zakresu znaczeniowego. Wątpliwości budzi też fakt, iż ograniczenie prawa do prywatności związane z przeprowadzaniem kontroli osobistej nieletnich realizowane jest jedynie w oparciu o przepisy rozporządzenia. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych. Minister poinformował, że problematyka ta objęta zostanie trwającymi w resorcie pracami legislacyjnymi nad projektem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Brak właściwych regulacji prawnych powoduje, że nieletnie ciężarne oraz matki na wniosek dyrektorów placówek opuszczają zakład poprawczy lub ośrodek wychowawczy i tym samym przerywają proces resocjalizacji. Zdaniem Rzecznika 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. Mając na uwadze obowiązek władzy publicznej do zapewnienia im szczególnej opieki, w tym ochrony życia rodzinnego i macierzyństwa, omawiane pominięcie legislacyjne powinno zostać niezwłocznie uzupełnione przez ustawodawcę. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości o pilne podjęcie działań legislacyjnych we współpracy z Ministrem Edukacji Narodowej, które doprowadzą do zmian systemowych. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Podczas wizytacji prewencyjnych KMP dostrzeżony został problem braku właściwego dostosowania infrastruktury jednostek penitencjarnych i placówek dla nieletnich do potrzeb osób niepełnosprawnych, co może naruszać Europejską Konwencję Praw Człowieka i Konwencję o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie. Minister poinformował, że skazani niepełnosprawni fizycznie są, w miarę istniejących możliwości, umieszczani w celach do tego przystosowanych na parterze, z samodzielnym dostępem do świetlic, spacerników, łaźni oraz ambulatoriów więziennych. Minister zapewnił też, że potrzeby osób niepełnosprawnych fizycznie uwzględniane są przy budowie nowych obiektów i remontach. W kwestii placówek dla nieletnich wskazał zaś, iż do potrzeb osób niepełnosprawnych zostanie przystosowany jeden zakład poprawczy i jedno schronisko dla nieletnich.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU PRAWA PRACY, ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO I SŁUŻB MUNDUROWYCH

A. Zagadnienia z zakresu prawa pracy

Jednym z kluczowych postulatów Rzecznika jest dostosowanie przepisów prawa pracy do postanowień Europejskiej Karty Społecznej, stanowiących o prawie pracowników do rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych zwiększoną stawką wynagrodzenia, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych. Europejski Komitet Praw Społecznych uznał, że rekompensatą za pracę w godzinach nadliczbowych, zamiast zwiększonego wynagrodzenia, może być czas wolny, ale jego wymiar powinien być wyższy od liczby przepracowanych godzin nadliczbowych. Ponadto Komitet stwierdził, że zgodne z postanowieniem Karty jest pozbawienie prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zajmujących stanowiska kierownicze oraz wysokich funkcjonariuszy publicznych. Istnieje zatem potrzeba ograniczenia kręgu pracowników pozbawionych prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych oraz wprowadzenia regulacji dopuszczającej, zamiast zwiększonego wynagrodzenia, czas wolny w wymiarze wyższym od liczby przepracowanych godzin nadliczbowych. Rzecznik od kilku lat bezskutecznie sygnalizuje potrzebę zmian niektórych przepisów pragmatyk pracowniczych (np. dotyczących pracowników samorządowych i służby cywilnej) oraz Kodeksu pracy w celu doprowadzenia do zgodności ich brzmienia z postanowieniami Europejskiej Karty Społecznej. W przypadku braku działań ustawodawczych konieczne będzie rozważenie przez Rzecznika możliwości zwrócenia się w powyższej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego.

W ocenie Rzecznika sytuacja na rynku pracy (umowy cywilne, umowy okresowe, samozatrudnienie) wskazuje, że państwo w niedostatecznym stopniu realizuje konstytucyjny obowiązek ochrony pracy. W myśl Konstytucji praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, państwo zaś sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Wobec braku dostatecznej ochrony pracy w stosunku do osób wykonujących zatrudnienie niepracownicze konieczne wydaje się podjęcie prac ustawodawczych nad zbudowaniem takiego systemu ochrony. Jest przy tym oczywiste, że ingerencja prawa pracy nie może naruszać charakteru stosunków cywilnoprawnych i relacji zachodzących pomiędzy wykonawcami pracy i zleceniodawcami. Potrzebne jest jednak zainicjowanie społecznej debaty nad stworzeniem systemu ochrony zatrudnienia niepracowniczego i wykonywania obowiązku państwowej kontroli nad warunkami wykonywania takiej pracy. Problem ten pozostaje w centrum zainteresowania Rzecznika.

Regulacji ustawowej wymaga problem zakresu kompetencji, jakie przysługują organom Państwowej Inspekcji Pracy w związku z rozpoznawaniem spraw na skutek zgłoszenia przez pracownika wniosku o umieszczenie w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. W ocenie Rzecznika konieczne jest umożliwienie inspektorom pracy wydawania nakazów umieszczenia pracowników w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Umieszczenie lub nieumieszczenie pracownika w tejże ewidencji przekłada się na zakres danych przekazanych przez płatnika składek w zgłoszeniach danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a w konsekwencji wpływa na ustalenie okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, mającego zasadnicze znaczenie przy badaniu spełnienia jednego z warunków prawa do emerytury pomostowej. Wniosek legislacyjny Rzecznika został przyjęty do realizacji przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

W ustawie o systemie oświaty wprowadzono zmiany umożliwiające zatrudnianie w szkołach podstawowych asystentów nauczycieli. Asystenta zatrudnia się na zasadach określonych w Kodeksie pracy, z tym że wynagrodzenie ustala się nie wyższe niż przewidziane dla nauczyciela dyplomowanego. Zgodnie zaś z ustawą o systemie oświaty status prawny pracowników niebędących nauczycielami zatrudnionymi w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego określają przepisy o pracownikach samorządowych. Asystent nauczyciela powinien być traktowany jako pracownik samorządowy, z zastosowaniem przepisów ustawy o pracownikach samorządowych oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Podobny problem powstał na tle zatrudniania osób niebędących nauczycielami, posiadających przygotowanie uznane przez dyrektora szkoły za odpowiednie do prowadzenia danych zajęć. W ocenie Rzecznika regulacje prawne zmieniające ustawę o systemie oświaty, przyjęte w stosunku do osób niebędących nauczycielami oraz do asystentów nauczycieli, powinny być zmienione w kierunku usunięcia niespójności. Problem pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

Na tle jednej ze skarg wyłonił się problem braku prawa do wynagrodzenia sędziego, który utracił możliwość zachowania prawa do wynagrodzenia ze względu na dłuższą niż rok nieobecność w pracy z powodu choroby oraz nie nabył prawa do uposażenia w stanie spoczynku. Zdaniem Rzecznika przepis ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa do wynagrodzenia sędziego nieobecnego w pracy z tytułu choroby trwającej powyżej roku, w sytuacji gdy nie została ostatecznie rozstrzygnięta kwestia przeniesienia takiego sędziego w stan spoczynku, budzi wątpliwości konstytucyjne. Konstytucja przewiduje bowiem, że sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Analizowane są możliwości zakwestionowania konstytucyjności tej regulacji.

B. Prawo do zabezpieczenia społecznego

Rzecznik zgłosiła udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracownika oddelegowanego do pracy za granicą. W ocenie Rzecznika zakwestionowany przepis rozporządzenia rozumiany jako przepis upoważniający do wykazania jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe kwoty odpowiadającej wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w przypadku, gdy przychód pracownika pomniejszony o równowartość diet z tytułu jego oddelegowania do pracy za granicą będzie w danym miesiącu niższy od tej kwoty prowadzi do pozaustawowego obciążenia pracowników i pracodawców kosztami podwyższonej składki na ubezpieczenia społeczne i dlatego musi być uznana za nieproporcjonalną ingerencję w ochronę prawa własności. Wkroczenie w konstytucyjnie chronioną sferę prawa własności nie spełnia kryterium formalnego, nie zostało bowiem uczynione w ustawie. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Po przeprowadzeniu analizy zmian dokonanych w niektórych ustawach w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych Rzecznik skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek, w którym uznała, że określone w ustawie zmieniającej warunki wznowienia przekazywania składek do OFE w odniesieniu do ubezpieczonych, urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., które na swój wniosek – poprzez zawarcie umowy – przystąpiły do wybranego otwartego funduszu emerytalnego, pozostają w kolizji z postanowieniami Konstytucji. W ocenie Rzecznika zasadny jest także zarzut, że zawarta w tych przepisach regulacja prawna przymusowego umorzenia 51,5% aktywów OFE narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasadę lojalności). Przestrzeganie tej zasady ma bowiem szczególne znaczenie w sytuacji dokonanej zmiany dotychczasowych przepisów, które kształtowały sytuację prawną członków OFE.

Zdaniem Rzecznika obowiązujący od 1999 r. stan prawny i faktyczny wytworzył społeczne przekonanie o stabilności istniejącego systemu emerytalnego oraz OFE, jako trwałego elementu konstrukcyjnego tego systemu. Sprzeczne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest nałożenie na ubezpieczonych (urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r.) obowiązku ponownego złożenia oświadczenia o przekazywaniu składki do OFE. Obowiązek ponownego potwierdzenia woli przystąpienia do OFE dla tej grupy ubezpieczonych prowadzi także do nieproporcjonalnego naruszenia konstytucyjnej zasady wolności. Z kolei brak przyznania członkom OFE prawa do wypowiedzenia się na temat przesunięcia środków zgromadzonych na rachunkach OFE na subkonta ZUS podważa zaufanie obywateli do państwa. Kwestionowane rozwiązanie narusza także zasadę nieretroakcji, ponieważ ingeruje w prawa emerytalne członków OFE, określając w nowych przepisach

z mocą wsteczną takie skutki finansowe (finansowanie repartycyjne), które nie występowały pod rządami prawa starego (finansowanie kapitałowe). Wniosek Rzecznika został dołączony do wcześniej złożonego wniosku Prezydenta RP w celu ich łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy.

Opłata za pobyt w domu pomocy społecznej obciąża przede wszystkim jego mieszkańca; w dalszej kolejności ponoszą ją jego małżonek, zstępni przed wstępnymi oraz gmina, której przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków. W przyjętej w ustawie o pomocy społecznej regulacji ustawodawca nie uzależnił obowiązku ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej od istnienia obowiązku alimentacyjnego, odwołując się wyłącznie do instytucji małżeństwa oraz do stosunku pokrewieństwa. Z treści skarg kierowanych do Rzecznika wynika jednak potrzeba złagodzenia rygoryzmu tak ukształtowanego obowiązku. Istniejąca regulacja nie pozwala bowiem małżonkowi oraz krewnym na uchylenie się od obowiązku ponoszenia opłaty w sytuacji, gdy jego nałożenie nie zasługuje na uwzględnienie z uwagi na szczególne okoliczności (np. zobowiązanie dotyczy osoby pozbawionej władzy rodzicielskiej, stosującej przemoc wobec członków rodziny itp.). W przepisach brakuje określenia, że małżonek, zstępni przed wstępnymi mają obowiązek ponoszenia opłaty wówczas, gdy obciąża te osoby obowiązek alimentacyjny. W opinii Rzecznika konieczne jest wprowadzenie regulacji mającej doprowadzić do złagodzenia obowiązujących zasad finansowania przez małżonka i krewnych kosztów pobytu członka rodziny w domu pomocy społecznej. W odpowiedzi na wystąpienie legislacyjne Rzecznika Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że zostaną podjęte działania mające na celu nowelizację ustawy o pomocy społecznej. Rzecznik będzie monitorowała postęp prac legislacyjnych w tej sprawie.

C. Ochrona praw rodziny

Rzecznik zgłosiła udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej świadczenia pielęgnacyjnego na dziecko. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że uniemożliwienie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi, który zrezygnował z pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest niezgodne z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżone rozwiązanie jest niezgodne z przepisem Konstytucji stanowiącym, że rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Rodziny wychowujące dzieci niepełnosprawne, zwłaszcza więcej niż jedno takie dziecko, znajdują się niewątpliwie w trudnej sytuacji społecznej, a z reguły także – w trudnej sytuacji materialnej. Z mocy Konstytucji rodziny takie mają prawo do szczególnej, to jest

ponadstandardowej pomocy, której istotnym instrumentem jest świadczenie pielęgnacyjne. Podmiotem uprawnionym do niego jest członek rodziny – ojciec, matka, opiekun faktyczny, lecz jego beneficjentem jest cała rodzina. Świadczenie to ma być częściową rekompensatą dochodu utraconego z powodu rezygnacji z pracy zarobkowej. Jest ono przy tym, co bardzo ważne, powiązane z kontynuowaniem ubezpieczenia społecznego – emerytalnego i rentowego – na koszt publiczny (ze środków publicznych opłacane są składki na ubezpieczenie opiekuna). Trybunał Konstytucyjny uznał, że w ekstremalnie trudnej sytuacji rodziny wychowującej więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, rezygnacja z pracy jednego rodzica (opiekuna) często może się okazać niewystarczająca. Dlatego prawo powinno w takiej sytuacji stworzyć możliwość rezygnacji z pracy także drugiemu rodzicowi, umożliwiając mu uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego. Problem implementacji zawartego w wyroku stanowiska Trybunału Konstytucyjnego do regulacji prawa do świadczeń pielęgnacyjnych będzie monitorowany przez Rzecznika.

Warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych naruszają zasady równości w prawie, pozbawiając prawa do świadczeń opiekuńczych osoby prowadzące gospodarstwo rolne oraz opiekujące się niepełnosprawnymi dziećmi. Osoby te, pomimo wyrażanego przez resort polityki społecznej stanowiska, że prowadzenie gospodarstwa rolnego nie stanowi negatywnej przesłanki do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, nie mają możliwości dochodzenia swych praw z uwagi na utrwaloną linię orzeczniczą sądów administracyjnych. Inicjatywy ustawodawczej wymagają także inne problemy, dotyczące warunków nabywania prawa do świadczeń rodzinnych. Pierwsza kwestia dotyczyła definicji dochodu utraconego, zawartej w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Definicja ta nie przewiduje sytuacji zbycia gospodarstwa rolnego jako przesłanki do ustalenia faktycznego dochodu rodziny. Druga kwestia dotyczy wykluczenia z grona uprawnionych do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne osób, które mają ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego. W opinii Rzecznika istnieje potrzeba rozważenia możliwości wprowadzenia do ustawy o świadczeniach rodzinnych wyraźnej regulacji prawnej, umożliwiającej dokonanie wyboru korzystniejszego świadczenia w przypadku zbiegu uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego i świadczeń emerytalno-rentowych.

Na tle skarg wpływających do Rzecznika ujawnił się problem z prawem do zasiłku dla opiekuna osób, które opiekują się współmałżonkiem i nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przed 1 lipca 2013 r. na skutek wniesienia środka odwoławczego od decyzji pierwszej instancji – świadczenie pielęgnacyjne zostało przyznane przez samorządowe kolegium odwoławcze lub sąd administracyjny. Duże zaniepokojenie dorosłych opiekunów osób niepełnosprawnych wzbudziły obowiązujące przepisy ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Zdaniem

zainteresowanych osoby opiekujące się współmałżonkiem, których prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przed 1 lipca 2013 r. zostało przyznane przez organ odwoławczy mogą mieć utrudniony dostęp do zasiłku dla opiekuna. Powodem takiego stanu rzeczy może być fakt, że stosownie do postanowień ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2012 r., świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. W ocenie Rzecznika pojawiające się wątpliwości w sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny uznał, że przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją wymaga bezzwłocznej interwencji ustawodawcy, mogą wywoływać dodatkowe napięcia społeczne w środowisku osób sprawujących pieczę nad osobami niepełnosprawnymi. Rzecznik zwróciła się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz rozważenie możliwości podjęcia niezwłocznych działań w celu wyeliminowania pojawiających się niejasności. Sprawa jest monitorowana przez Rzecznika.

Rzecznik otrzymywała wiele skarg w sprawie nierównego traktowania osób niepełnosprawnych. Zainteresowani kwestionowali obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące niewystarczającej – wobec potrzeb osób z niepełnosprawnością – wysokości świadczeń w postaci zasiłku pielęgnacyjnego oraz renty socjalnej, zróżnicowania wysokości dodatku pielęgnacyjnego oraz zasiłku pielęgnacyjnego, a także braku regulacji umożliwiających pobieranie przez rencistę socjalnego dodatku pielęgnacyjnego. W ocenie skarżących brak jest uzasadnienia dla różnicowania pomocy kierowanej do niepełnosprawnych, a osoba, która przed wejściem na rynek pracy stała się niezdolna do pracy wskutek niesprawności organizmu, powinna otrzymać od państwa pomoc na poziomie przynajmniej takim, jak osoba, której niepełnosprawność powstała po uzyskaniu pełnoletności. Rozstrzygające znaczenie ma fakt, że przesłanką nabycia prawa do renty socjalnej jest całkowita niezdolność do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, czyli okoliczność, którą można uznać za funkcjonalny odpowiednik niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo uprawniający do renty z tego tytułu.

Problem zróżnicowanej wysokości zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego został przedstawiony Senatowi w celu rozważenia możliwości podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej. Komisja Rodziny i Polityki Senioralnej Senatu postanowiła podjąć próbę przygotowania propozycji, zmierzających do racjonalizacji wydatków państwa na wypłatę zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego oraz ujednoczenia zarówno ich wysokości, jak i uprawnienia do ich otrzymania. Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

Uzyskanie dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dzieci przebywających w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, rodzinie zastępczej oraz rodzinnym domu dziecka ograniczono jedynie do dzieci w wieku od 6. do 18. roku życia. Przyjęte rozwiązanie w ocenie Rzecznika godzi w zagwarantowaną konstytucyjnie zasadę równości. Konieczne jest podjęcie inicjatywy legislacyjnej

zmierzącej do skutecznego zabezpieczenia praw dzieci przebywających w pieczy zastępczej o charakterze rodzinnym. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zapowiedziało podjęcie działań usuwających ograniczenia w uzyskaniu dofinansowania do wypoczynku wszystkim dzieciom przebywającym w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego. Postęp w zakresie prac legislacyjnych jest monitorowany przez Rzecznika.

D. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący konstytucyjności przepisów rozporządzenia o szczegółowych warunkach podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Więziennej. Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadzał się do pytania, czy ograniczenie przez Radę Ministrów w rozporządzeniu jednej z przesłanek podwyższenia emerytury do sytuacji „bezpośredniego” zagrożenia życia lub zdrowia, w stanie prawnym, w którym ustawa upoważniająca do wydania tegoż rozporządzenia stanowi jedynie o warunkach „szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu”, było niekonstytucyjnym przekroczeniem upoważnienia do wydania aktu wykonawczego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzenie w rozporządzeniu kryterium „bezpośredniości” doprowadziło do zawężenia ustawowego wymogu podwyższenia emerytury. Zgodnie z tym wyrokiem zakwestionowany przepis traci moc w zakresie, w jakim nakłada na funkcjonariusza konieczność wykazania okresów służby w warunkach „bezpośrednio” zagrażających życiu i zdrowiu.

Rzecznik zakwestionowała zgodność 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 o 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 określa prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Nie precyzuje tym samym obowiązków pracodawcy ani sposobu realizacji tego prawa. Ustawy o Policji oraz o Straży Granicznej upoważniają jedynie Komendantów Głównych tych służb do określenia w drodze zarządzeń szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby. Ustawa o Biurze Ochrony Rządu w ogóle pomija zagadnienia bezpieczeństwa i higieny pracy. Pragmatyki służbowe funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Celnej, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego w swojej treści nie realizują obowiązku ustawowej regulacji konstytucyjnego prawa do bezpiecznych

i higienicznych warunków pracy. Ustawodawca subdelegował wynikający z Konstytucji obowiązek na Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Rezultatem przekazania niniejszego obowiązku władzy wykonawczej, bez określenia w ustawie sposobu realizacji tego prawa oraz obowiązków pracodawcy, jest blankietowość upoważnień ustawowych. Sprawa oczekuje w Trybunale Konstytucyjnym na wyznaczenie terminu rozpatrzenia.

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące jednakowych testów sprawności fizycznej dla kobiet i mężczyzn w procesie rekrutacyjnym do służby w Policji, nieuwzględniających różnic biologicznych pomiędzy obiema płciami. Przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Policji budzą zastrzeżenia z punktu widzenia postanowień Konstytucji. W sposób nieproporcjonalny ograniczają one kandydatkom do służby w Policji prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach i naruszają prawo do równego traktowania w zatrudnieniu. Ponadto omawiane ograniczenie, wbrew wymogom konstytucyjnym, przyjęło formę aktu wykonawczego. Uzasadnianie pozornego zrównania kryteriów sprawności fizycznej szczególną dyspozycyjnością czy specyfiką służby w Policji wywołuje także wątpliwości z punktu widzenia przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tzw. dyskryminacja pośrednia). Zarówno w Policji, jak i w innych formacjach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, w szczególności w Państwowej Straży Pożarnej i w Biurze Ochrony Rządu, są stanowiska, na których wymaga się od funkcjonariuszy ponadprzeciętnej sprawności fizycznej. W takich przypadkach to szczególny charakter realizowanych czynności służbowych powinien determinować szczególne wymagania fizyczne, jednakowe dla obu płci. Mianowania na takie stanowiska winny zostać poprzedzone wewnętrznym egzaminem sprawności fizycznej. Rzecznik zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanowiska w sprawie i ewentualnie rozważenie możliwości nowelizacji rozporządzenia, w celu zmiany opisanego stanu rzeczy. Minister wskazał, że potrzeba takiej regulacji, mającej w istocie charakter specjalistyczny, wynika z wewnętrznych potrzeb Policji, w szczególności ma na celu przyjęcie do służby osób (kobiet i mężczyzn), które będą w stanie wykonywać zawód policjanta w sposób zapewniający bezpieczeństwo obywatelom, ale także własne. Ustalenie zróżnicowanych kryteriów pozostawałoby więc w sprzeczności z charakterem przedmiotu regulacji. Argumenty przemawiające za słusnością przyjętych w Policji rozwiązań, odnoszących się do postępowania kwalifikacyjnego, które uzyskały również akceptację Najwyższej Izby Kontroli, mają bezpośredni związek z koniecznością zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU PRAWA CYWILNEGO

A. Prawo do dobrej legislacji

W 2014 r. nadal monitorowany był przebieg prac legislacyjnych w sprawach sygnalizowanych właściwym organom państwa w latach ubiegłych. Zainicjowano i kontynuowano prace w takich kwestiach jak: zmiana systemu pomocy i opieki nad osobami ubezwłasnowolnionymi (także częściowo), zmiany w obrębie procedury egzekucyjnej, mające na celu zwiększenie gwarancji ochrony praw dłużnika oraz osób trzecich w postępowaniu egzekucyjnym oraz możliwości miarkowania wysokości opłat egzekucyjnych, status dowodu z opinii rodzinnego ośrodka diagnostyczno-konsultacyjnego w innych postępowaniach (zwłaszcza rozwodowych i opiekuńczych) niż prowadzone w oparciu o ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich, prawo spółdzielcze, zwłaszcza spółdzielczość mieszkaniowa, ochrona praw lokatorów. Adresaci wystąpień Rzecznika podzielali zgłaszane przez niego postulaty zmian. Stosowne prace zostały podjęte, jednak niepokojące jest ich wolne tempo, wzbudzające obawę, iż przed upływem obecnej kadencji Sejmu RP nie zostaną one zakończone. Rzecznik wskazywała kolejne przykłady złej jakości prawa, budzącego liczne wątpliwości co do sposobu jego wykładni w procesie stosowania oraz rozbieżności w orzecznictwie sądów i organów administracji (odległość miejsc postojowych od budynków, sposób głosowania współwłaścicieli lokali w ramach wspólnoty mieszkaniowej, zasady liczenia głosów na walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowej, zakres czynności, do jakich uprawniona jest spółdzielnia mieszkaniowa jako zarządca nieruchomości wspólnej).

B. Prawo do sądu w postępowaniu cywilnym

Rzecznik sygnalizowała Ministrowi Sprawiedliwości problemy związane ze sprawnym doręczaniem od 1 stycznia 2014 r. przesyłek sądowych, po zawarciu przez sądownictwo powszechne umowy z nowym operatorem pocztowym. Rzecznik podkreślała, że prawidłowe doręczanie przesyłek sądowych ma bezpośredni związek z konstytucyjnie chronionym prawem do sądu; a wszelkie nieprawidłowości w tym zakresie godzą w sferę konstytucyjnych praw obywateli.

Rzecznik podjęła także do analizy problem związany z wytaczaniem przez jednostki prokuratury powództw w sprawach o pochodzenie dziecka. Coraz częściej bowiem do Rzecznika zwracają się mężczyźni, którzy uważają się za ojców, lecz nie mogą tego faktu dowieść, bowiem w świetle prawa już inny mężczyzna został uznany

za ojca dziecka. Takim mężczyznom nie przysługuje własna legitymacja do wytoczenia powództwa. W zasadzie jedyną drogą ustalenia pochodzenia dziecka jest wystąpienie ze stosownym powództwem przez prokuratora. Konieczne jest więc zapewnienie jednakowych standardów badania tego typu spraw przez prokuraturę z należytą wnikliwością i wszechstronnością. Prawo domniemanego ojca do ustalenia więzi rodzinnych stanowi bowiem element prawa do prywatności, chronionego zarówno przez Konstytucję, jak i umowy międzynarodowe.

Rzecznik zwracała ponadto uwagę na problem braku dostępu w niektórych jednostkach penitencjarnych do akt postępowania cywilnego prowadzonych w postaci elektronicznej. Z wnoszonych skarg wynika bowiem, że niekiedy systemy informatyczne funkcjonujące w sądach i te dostępne w jednostkach penitencjarnych nie są ze sobą kompatybilne, co uniemożliwia zapoznanie się przez osadzonych z aktami postępowania prowadzonego w ich sprawie, a tym samym narusza ich konstytucyjne prawo do sądu. Wraz z postępującą informatyzacją problem ten może się nasilać. Obecnie dotyczy zwłaszcza tych sytuacji, gdy istotne dokumenty są sporządzane wyłącznie w formie elektronicznej (elektroniczne protokoły posiedzeń) bądź też, gdy całość akt postępowania ma tylko taką postać (sprawy rozpoznawane w tzw. e-sądzie).

C. Koszty postępowania cywilnego

Rzecznik sygnalizowała Ministrowi Sprawiedliwości swoje wątpliwości co do tego, czy obowiązujące przepisy procedury cywilnej, dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych bądź ustanowienia pełnomocnika z urzędu w wystarczający sposób chronią prywatność osób ubiegających się o taką pomoc. Uwaga Rzecznika była skierowana również na zagadnienia związane z kosztami sądowymi w procesie cywilnym. Argumentacja Rzecznika dotycząca wysokości opłaty sądowej od odwołania do sądu od rozstrzygnięcia Krajowej Izby Odwoławczej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego skutkowałą wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającym niekonstytucyjność obowiązujących przepisów. Trybunał uznał, że określenie opłaty maksymalnej na poziomie 5.000.000 zł jest nieproporcjonalne. Przepis ten nadmiernie ingeruje w konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu, naruszając zarówno prawo dostępu do sądu, jak i prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Ustanawia też nadmierne i nieproporcjonalne warunki wniesienia środka odwoławczego. Kontynuowany był także problem braku regulacji prawnej, która umożliwiłaby zwolnienie osób najuboższych od kosztów mediacji w postępowaniu cywilnym – na zasadach analogicznych, jak w przypadku zwolnienia od kosztów sądowych. W ocenie Rzecznika instytucja mediacji nie jest w Polsce należycie doceniana i promowana, chociaż – na co wskazują doświadczenia innych państw – mediacja zapewnia realne odciążenie sądów w rozstrzyganiu sporów i pozwala na przyspieszenie postępowań sądowych.

D. Ochrona praw rodziny

W dalszym ciągu monitorowane były przez Rzecznika prace legislacyjne dotyczące uregulowania prawnego statusu dowodu z opinii rodzinnego ośrodka diagnostyczno-konsultacyjnego w innych sprawach rodzinnych niż prowadzone na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Rzecznik podjęła korespondencję z Prokuratorem Generalnym, dotyczącą prowadzonych przez jednostki prokuratury postępowań wyjaśniających w sprawach dotyczących wytoczenia powództwa o ustalenie pochodzenia dziecka. W sytuacjach, gdy zainteresowani nie mogą samodzielnie wszcząć postępowania sądowego, stosowne powództwo może wnieść prokurator. Brak jasnych, przewidywalnych reguł przy ocenie takich wniosków przez prokuratora może naruszać prawa człowieka.

Rzecznik zwracała również Ministrowi Sprawiedliwości uwagę na potrzebę jednoznacznego uregulowania w procedurze cywilnej zasad przeprowadzania dowodu z badań kodu genetycznego DNA. Dowód ten nabiera coraz większego znaczenia praktycznego, zwłaszcza w sprawach dotyczących ustalenia pochodzenia dziecka. Rzecznik wskazywała ponadto, że wskutek nieuregulowania zasad przeprowadzania badań DNA przez wyspecjalizowane firmy, na rynku funkcjonują firmy wykonujące takie badania na zasadach komercyjnych. Nie istnieją przepisy prawne ani powszechnie obowiązujące kodeksy dobrych praktyk regulujące metodologię, odpowiedzialność, czy wręcz dopuszczalność przeprowadzania testów DNA na zlecenie. Tymczasem strukturę kodu genetycznego należy uznać za dane osobowe i to „dane wrażliwe”, które winny podlegać szczególnej ochronie przed nieuprawnionym przetwarzaniem. W ocenie Rzecznika kwestie te wymagają pilnego uregulowania przepisami rangi ustawowej.

E. Ochrona praw mieszkaniowych obywateli

W dalszym ciągu podejmowane były działania sygnalizujące brak analogicznej jak w ramach egzekucji komorniczej, regulowanej przepisami k.p.c., ochrony przed tzw. „eksmisją na bruk” wówczas, gdy opróżnienie mieszkania następuje w trybie egzekucji administracyjnej. Zdaniem Rzecznika konieczne jest wprowadzenie do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ogólnej regulacji uniemożliwiającej opróżnienie mieszkania bez zapewnienia osobom eksmitowanym jakiegokolwiek schronienia. Temat ten od lat pozostaje przedmiotem działań Rzecznika, jednak jak dotąd oczekiwane regulacje nie zostały uchwalone.

W 2014 r. nie zostały również usunięte wątpliwości, co do prawnej dopuszczalności przenoszenia prawa własności lokalu wybudowanego z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na osoby legitymujące się spółdzielczym lokatorskim prawem do takich lokali. Kolejne orzeczenia sądowe, również Sądu

Najwyższego, potwierdziły zasadność sygnalizowanych przez Rzecznika wątpliwości w tym zakresie. Minister Infrastruktury i Rozwoju podzielił opinię Rzecznika, że wyeliminowanie istniejących wątpliwości, co do dopuszczalności wykupu na własność takich lokali, wymaga zmian ustawowych. Jednak ostatecznie stosowny projekt zmian w przepisach został przygotowany przez Senat RP, a nie przez rząd.

Niepokój Rzecznika wzbudziła beczynność rządu w sferze polityki mieszkaniowej, a w szczególności w opracowaniu spójnego systemu wspierania najuboższych obywateli (tych, którzy nie mają zdolności kredytowej, nie mogą nabyć mieszkania na własność, ani skorzystać z oferty TBS) w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik zwróciła uwagę na to, że od 2012 r. zahamowane zostały prace nad kompleksową nowelizacją ustawy o ochronie praw lokatorów. Wyraziła opinię, że obecnie, po prawie 15 latach jej funkcjonowania, konieczne są zmiany w tej ustawie, z czym zresztą zgadzali się adresaci wystąpień Rzecznika w latach ubiegłych. Rzecznik sygnalizowała Ministrowi Infrastruktury potrzebę usunięcia z ustawy regulacji, nakładającej na gminy obowiązek określenia w uchwale dotyczącej zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy norm odnoszących się do lokali o powierzchni powyżej 80 metrów kwadratowych. W aktualnym stanie prawnym lokale takie nie mają już szczególnego statusu prawnego i stosuje się do nich ogólne zasady wynajmu. Rzecznik zwracała się ponadto do Ministra Infrastruktury i Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie ich oceny funkcjonowania zmienionych w 2011 r. przepisów o eksmisji do tymczasowych pomieszczeń. W ocenie Rzecznika obowiązujące regulacje, wbrew intencjom wyrażanym w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego oraz intencjom ustawodawcy, w praktyce mogą generować zjawisko bezdomności. W innym piśmie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju Rzecznik zwróciła uwagę na brak dostatecznego uregulowania zakresu zarządu sprawowanego przez spółdzielnię mieszkaniową, co w praktyce przełożyło się na rozbieżne stanowiska Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego co do rodzaju czynności, które spółdzielnia może podejmować samodzielnie, bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli mieszkań. Podniosła problem niejasnej regulacji określającej zasady liczenia głosów przy podejmowaniu uchwał przez walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej. Rzecznik skierowała także obszernie wystąpienie do Ministra Infrastruktury przedstawiając liczne, wcześniej już zgłaszane problemy, związane z niejasnymi przepisami ustawy o spółdzielni mieszkaniowej oraz sygnalizując brak reakcji na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Chodziło m.in. o określenie zasad rozliczania wkładów mieszkaniowych, określenie zasad finansowych przeniesienia prawa własności na najemców byłych mieszkań zakładowych, obowiązek zbywania każdego zwolnionego w sensie prawnym lokalu w drodze przetargu na ustanowienie prawa własności czy problem z obrotem spółdzielczymi własnościowymi prawami do lokali. Niestety problemy te nadal nie zostały rozwiązane.

Rzecznik podjęła także kwestię trudności z realizacją w praktyce prawa do głosowania nad uchwałami wspólnoty mieszkaniowej przez współwłaścicieli,

w szczególności zaś gdy takim lokalem jest wielostanowiskowa hala garażowa. W 2014 r. Rzecznik powróciła do problemu sytuacji prawnej najemców byłych mieszkań zakładowych, które przed laty, na skutek braku jednoznacznych uregulowań prawnych, zostały zbyte na rzecz innych podmiotów. Obecnie sytuacja tych najemców jest bardzo trudna – nie mogą wykupić mieszkań na własność i nie mają poczucia stabilizacji swej sytuacji mieszkaniowej. Wywołuje to ogromne poczucie niesprawiedliwości społecznej, gdyż m.in. na skutek działań Rzecznika od 2000 r. obowiązują przepisy przyznające najemcom mieszkań zakładowych pierwszeństwo w ich nabyciu. Niestety osoby, których mieszkania zostały już wcześniej sprzedane, z tych regulacji skorzystać nie mogą. Problem nadal pozostaje nierozwiązany, mimo że do obecnej, trudnej sytuacji tych osób, doprowadziły wieloletnie opóźnienia państwa we właściwym uregulowaniu kwestii zbywania tej specyficznej kategorii mieszkań. Z uwagi na toczące się w Sejmie prace nad projektem ustawy dotyczącej tego zagadnienia, Rzecznik zwróciła się do Marszałka Sejmu o podjęcie wszelkich działań, umożliwiających sfinalizowanie tych prac przed upływem kadencji Sejmu.

F. Ochrona własności i innych praw majątkowych

Aktywność Rzecznika w dużej mierze koncentrowała się wokół zagadnień ochrony praw właścicieli nieruchomości, doznających różnego rodzaju ograniczeń z uwagi na realizację celów publicznych. Rzecznik podejmowała działania w sprawach, w których dostrzegała brak równowagi pomiędzy ochroną praw właścicieli a potrzebą ochrony interesu publicznego. Trybunał Konstytucyjny potwierdził fakt naruszenia konstytucyjnych praw właścicieli nieruchomości „zamrożonych” inwestycyjnie przez dawne plany zagospodarowania przestrzennego, rezerwujące grunty na nierealizowane cele publiczne. W obecnym stanie prawnym prawo do rekompensaty (pieniężnego odszkodowania bądź żądania wykupienia nieruchomości) przyznane jest tylko w razie uchwalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego, który zmienia dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości. Jeżeli zatem dane grunty „zamrożono inwestycyjnie” przed wielu laty, np. pod rozbudowę dróg, a celów takich do tej pory nie zrealizowano, właściciel nie może korzystać z takiej nieruchomości (utrzymuje się na niej tzw. planistyczna rezerwa), nie dostaje też z tego tytułu żadnej rekompensaty. Wniosek Rzecznika w tej sprawie został uwzględniony przez Trybunał Konstytucyjny, który wydał także postanowienie sygnalizacyjne. Ustawodawca został więc zobowiązany do prawnego uregulowania problematyki rekompensat dla wskazanej grupy właścicieli nieruchomości.

Rzecznik przystąpiła do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej ograniczeń prawa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W ocenie Rzecznika uzależnianie możliwości żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości od zgody wszystkich współwłaścicieli, a tym samym brak możliwości zwrotu udziału we wspólnym prawie jest niezgodne z Konstytucją. Sprawa pozostaje w toku.

Rzecznik kontynuowała działania w sprawie dotyczącej braku w obowiązujących przepisach regulacji, nakładającej obowiązek niezwłocznego informowania właściciela nieruchomości o jej wpisaniu do gminnej ewidencji zabytków. Wpis do ewidencji powoduje bowiem daleko idące ograniczenia prawa własności. Niestety Rzecznik nie uzyskała odpowiedzi na swoje wystąpienia do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego i zmuszona była przedstawić sprawę Prezesowi Rady Ministrów.

Rzecznik zwróciła uwagę Ministra Środowiska na problem ograniczenia praw właściciela nieruchomości w wyniku zajęcia nieruchomości na cele górnicze. Przedsiębiorcy uzyskują możliwość zajęcia cudzej nieruchomości na cele górnicze w trybie tzw. zabezpieczenia powództwa już w trakcie procesu cywilnego, zaś właściciel może otrzymać wynagrodzenie za korzystanie z jego nieruchomości dopiero po zakończeniu procesu. W ocenie Rzecznika konieczna jest zmiana przepisów, która zapewni właścicielowi nieruchomości choćby częściową rekompensatę szkody, jaką poniósł w wyniku zajęcia nieruchomości już w trakcie procesu.

Rzecznik wskazała Ministrowi Administracji i Cyfryzacji problem związany z przewlekłością rozpatrywania przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową odwołań od decyzji wojewodów w przedmiocie komunalizacji mienia. Długotrwałość takich postępowań, których przedmiotem jest uregulowanie stanu prawnego nieruchomości ma wpływ na sytuację wielu różnych grup obywateli (byłych właścicieli gruntu, najemców mieszkań itp.), często uniemożliwiając im skorzystanie z przyznanых przez prawo uprawnień, zwłaszcza gdy mają one charakter czasowy.

Rzecznik zwracała również uwagę na naruszenia praw właścicieli nieruchomości, wywłaszczanych pod budowę dróg na podstawie tzw. specustawy drogowej. Istnieją znaczne opóźnienia wojewodów w wydawaniu decyzji przyznających odszkodowanie, na co Rzecznik już wcześniej zwracała uwagę, a co zostało obecnie potwierdzone przez NIK. Rzecznik zwróciła się więc do właściwych Ministrów o podjęcie działań w celu doprowadzenia do likwidacji opóźnień. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

W 2014 r. podejmowane były także działania na rzecz ochrony innych praw majątkowych. Rzecznik zakwestionowała niezasadne, w jej ocenie, zróżnicowanie poziomu ochrony podmiotów uprawnionych z autorskich praw majątkowych w stosunku do użytkowników, którzy w sposób zawiniony dokonali naruszenia tych praw. Rzecznik zakwestionowała konstytucyjność rozwiązania, przyznającego podmiotom praw autorskich prawo żądania zapłaty trzykrotności wynagrodzenia należnego uprawnionemu z tytułu udzielenia zgody na korzystanie z utworu. Zakres takiego roszczenia nie ma związku z rozmiarem poniesionej szkody, nie pozwala sądowi na miarkowanie wysokości odszkodowania. W praktyce może prowadzić do niezasadnego wzbogacenia uprawnionych z tytułu praw autorskich, z pokrzywdzeniem użytkowników tych praw. Rzecznik przystąpiła więc do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej dotyczącej przepisu Prawa autorskiego, regulującego to roszczenie.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wniosek Rzecznika kwestionujący konstytucyjność przepisów ograniczających możliwość przeniesienia prawa do ekwiwalentu leśnego na nabywcę działki, na której prowadzona jest uprawa leśna, tylko do wypadków zbycia nieruchomości w drodze sprzedaży bądź spadkobrania. Takie rozwiązanie uniemożliwiało przeniesienie prawa do ekwiwalentu w przypadku przeniesienia własności działki gruntu w drodze darowizny bądź umowy dożywocia, które w warunkach wiejskich stanowią główne sposoby obrotu ziemią. Trybunał podzielił stanowisko Rzecznika, że takie ograniczenie jest niezgodne z zasadą równej ochrony praw majątkowych.

Przedmiotem działań Rzecznika pozostawały ponadto takie kwestie związane z ochroną praw majątkowych jak: zbyt duża dotkliwość opłat legalizacyjnych wymierzanych osobom dopuszczającym się samowoli budowlanej, brak w ustawie o gospodarce nieruchomościami definicji „dochodu miesięcznego”, uprawniającego do udzielenia bonifikaty od opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, problem ustawowej definicji pojęcia „rolnika indywidualnego”, która ma bezpośredni wpływ na możliwość skorzystania z prawa pierwokupu nieruchomości Agencji Nieruchomości Rolnych przez dzierżawcę czy też na prawo wykupu nieruchomości rolnych.

Rzecznik przypominała po raz kolejny Ministrowi Sprawiedliwości swoje wystąpienia z lat ubiegłych, dotyczące różnych problemów z zakresu egzekucji sądowej, które dotąd nie zostały rozwiązane. Należą do nich m.in.: wysokość opłat egzekucyjnych i możliwość ich miarkowania, ochrona dłużnika w przypadku egzekucji z rachunku bankowego oraz ochrona małżonka dłużnika w przypadku prowadzenia egzekucji ze wspólnego rachunku bankowego.

G. Ochrona środowiska

Wiele skarg kierowanych do Rzecznika dotyczyło problemów z zakresu ochrony środowiska i toczących się postępowań, często związanych z prowadzonymi inwestycjami infrastrukturalnymi, prywatnymi bądź publicznymi. Zdaniem Rzecznika aktualnie obowiązujące przepisy, ze względu na brak precyzyjnych norm technicznych, nie zapewniają wystarczającej ochrony praw osób pozostających w kręgu oddziaływania danej inwestycji, określonych obiektów czy urządzeń. Problem ten występuje m.in. przy lokalizacji elektrowni wiatrowych, szczególnie o większej mocy co do których nie obowiązują np. zakazy umiejscawiania ich w bliskim sąsiedztwie domów mieszkalnych. Brak norm technicznych stanowi jednak uciążliwość także i w takich sprawach, jak np. umieszczanie agresywnych reklam świetlnych w pobliżu mieszkań ludzi, a nawet w pasie drogowym czy jego sąsiedztwie. Pomimo zgłaszania tych kwestii właściwym organom od kilku lat, w tym także w 2014 r. Prezesowi Rady Ministrów, dotychczas nie doczekały się one uregulowania.

Rzecznik zwróciła się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zakazu amatorskiego połowu ryb na wodach administrowanych przez dyrektorów regionalnych

zarządów gospodarki wodnej (RZGW). Na skutek negatywnej oceny Najwyższej Izby Kontroli wprowadzony został faktyczny zakaz amatorskiego połowu ryb na wodach administrowanych przez dyrektorów, co narusza wynikające z Prawa wodnego powszechne uprawnienie do korzystania z publicznych wód śródlądowych. Minister wyjaśnił, że zasygnalizowany problem rozwiązać może wyłącznie w wyniku pilnej nowelizacji przepisów. W związku z tym Rzecznik wystąpiła do Przewodniczącego Podkomisji nadzwyczajnej ds. przygotowania propozycji zmian do ustawy o rybactwie śródlądowym, wnioskując o uwzględnienie dokonania stosownej nowelizacji w ramach prowadzonych prac legislacyjnych. Sprawa pozostaje w toku.

Problem gospodarowania odpadami, w tym odpadami niebezpiecznymi, był przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Środowiska. Wśród podnoszonych problemów jest powstawanie, także w sąsiedztwie terenów mieszkalnych, zakładów zajmujących się przetwarzaniem tych odpadów. Obywatele zwracali uwagę na obawy związane z wpływem funkcjonowania tych zakładów na swoje zdrowie, a nawet życie. Wskazywali przy tym często na nieskuteczność działań w przedmiocie ochrony przed szkodliwymi emisjami, podejmowanych przez organy ochrony środowiska. Dostrzegalny był również problem z kosztami utylizacji odpadów niebezpiecznych przy braku ich właściciela. Pojawiał się także problem z nakładaniem administracyjnych kar pieniężnych za transgraniczne przemieszczanie odpadów niewspółmiernych do wagi popełnionego naruszenia. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I GOSPODARCZEGO ORAZ POZOSTAŁYCH DZIEDZIN PRAWA

A. Prawo do dobrej legislacji

Wątpliwości natury konstytucyjnej Rzecznik powzięła względem upoważnienia Ministra Zdrowia do ogłoszenia kryteriów i sposobu stwierdzenia trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu w drodze obwieszczenia. Zwróciła przy tym uwagę, że obwieszczenie nie jest przewidzianą przez Konstytucję formą aktu powszechnie obowiązującego prawa i nie powinny się w nim znajdować przepisy określające procedurę stwierdzenia śmierci mózgu. Nadesłane przez Ministra wyjaśnienia Rzecznik uznała za niewystarczające i ponownie wystąpiła o odniesienie się do kwestii zawarcia w obwieszczeniu procedury stwierdzenia śmierci mózgu, bowiem została ona pominięta w nadesłanych wyjaśnieniach. Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

Rzecznik zwróciła uwagę Ministra Zdrowia na problem niezgodności z prawem zarządzenia Prezesa NFZ, które uzależnia rozpoznanie skargi złożonej w formie elektronicznej i nieopatrzonej podpisem elektronicznym od potwierdzenia złożenia skargi na piśmie. Wątpliwym pod względem konstytucyjnym jest również regulowanie zarządzeniem – aktem kierownictwa wewnętrznego – materii mających wpływ na realizację przez obywateli ich praw. W odpowiedzi Minister poinformował o usunięciu z kwestionowanego zarządzenia przepisu zobowiązującego do potwierdzenia skargi złożonej w formie elektronicznej. W pozostałym zakresie nie podzielił wątpliwości Rzecznika. Sprawa pozostaje w toku.

Rzecznik wystąpiła do Ministra Środowiska w sprawie konstytucyjności przepisu Prawa geologicznego i górniczego ograniczającego możliwość stwierdzenia nieważności decyzji koncesyjnej, uznającego *ex lege* rozpoczęcie działalności objętej koncesją za nieodwracalny skutek prawny. Natomiast ewentualne wznowienie postępowania administracyjnego ograniczono jedynie do końca pierwszego roku od rozpoczęcia działalności objętej koncesją. Minister Środowiska nie podzielił stanowiska Rzecznika. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

W wystąpieniu do Głównego Geodety Kraju Rzecznik podniosła problem uchylania się przez wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego od czynności nadzorczych nad wykonywanymi przez gminy na podstawie ustawy Prawo geodezyjne i geologiczne zadaniami własnymi w zakresie ustalenia numeracji porządkowej nieruchomości. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zarządzenia Ministra Skarbu Państwa w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa. Trybunał uznał zarządzenie za zgodne z Konstytucją.

B. Ochrona praw konsumentów

Rzecznik wystąpiła do Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie sytuacji osób starszych na rynku usług bankowych, zwracając uwagę na niewłaściwą praktykę banków, odmawiających świadczenia usług bankowych osobom, które posługują się dowodem osobistym wydanym na czas nieoznaczony, mimo że taki dokument jest zgodny z obowiązującym prawem. Prezes ZBP wskazał, że nieprawidłowości wynikały ze względów technicznych i – zgodnie z posiadaną przez ZBP wiedzą – aktualnie zostały wyeliminowane poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian w systemach informatycznych.

Rzecznik skierowała do Ministra Gospodarki wystąpienie w sprawie bezpłatnego dostępu do informacji przechowywanych przez biura informacji gospodarczej, sygnalizując problemy, z jakimi borykają się – w szczególności osoby starsze – chcące uzyskać bezpłatny dostęp do dotyczących ich informacji. O bezpłatnym dostępie do informacji dotyczących dłużników będących konsumentami, który następuje raz na 6 miesięcy, decyduje sposób kontaktu z biurem. Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika stwierdzając, iż przepis ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych może być interpretowany również w ten sposób, iż dwa sposoby dostępu do danych są bezpłatne (w siedzibie biura i w formie elektronicznej). Natomiast w przypadku formy korespondencyjnej dopuszczalne jest pobranie przez administratora opłaty pokrywającej koszt wydruku i przesyłki. Rzecznik zakończyła postępowanie z uwagi na wyczerpanie prawnych środków działania.

W związku z licznymi skargami związanymi z wprowadzeniem dodatkowych zabezpieczeń przez operatora w usłudze BDI (Bezpłatny Dostęp do Internetu), wątpliwości Rzecznik wzbudziły związane z tym utrudnienia dla osób z dysfunkcją narządu wzroku. Rzecznik zasygnalizowała ten problem Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, który poinformował, że wprowadzone zabezpieczenia zostały zmodyfikowane i są czytelniejsze oraz łatwiejsze w stosowaniu. Natomiast dla osób, które mimo wprowadzonych ułatwień nie są w stanie ich rozwiązać, wprowadzono możliwość usunięcia zabezpieczenia (wymaga to legitymowania się orzeczeniem o niepełnosprawności). Rzecznik zakończyła postępowanie z uwagi na wyczerpanie prawnych środków działania.

Rzecznik wystąpiła do Prezesa Związku Banków Polskich, Komisji Nadzoru Finansowego, Ministra Finansów oraz Krajowej Rady Komorniczej w sprawie zasad prowadzenia egzekucji administracyjnej z rachunku bankowego podnosząc, że banki

dokonują blokady na wszystkich rachunkach bankowych dłużnika do wysokości egzekwowanej kwoty, nawet jeżeli na jednym rachunku znajdują się wystarczające środki na pokrycie zobowiązania. Zwolnienie blokady na wszystkich rachunkach bankowych nie następuje automatycznie po przekazaniu dochodzonej kwoty do organu egzekucyjnego, lecz trwa nawet do miesiąca, a przez cały ten okres zobowiązany (dłużnik) pozbawiony jest możliwości korzystania z zablokowanych środków. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że została zgłoszona propozycja dodania w projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo bankowe przepisu umożliwiającego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) badanie prawidłowości realizacji zajęć wierzytelności pieniężnych. Rzecznik oczekuje na wprowadzenie zapowiadanych zmian.

W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury i Rozwoju Rzecznik zwróciła uwagę na problem osób korzystających z publicznego transportu kolejowego, związanej z niehonorowaniem przez poszczególnych przewoźników kolejowych biletów okresowych wystawianych przez innych przewoźników. Minister podzielił opinię Rzecznika odnośnie konieczności stworzenia ram prawnych dla honorowania przez poszczególnych przewoźników kolejowych biletów okresowych wystawianych przez innych przewoźników. Wskazał jednakże, że obecnie Ministerstwo nie może przedstawić propozycji zmian legislacyjnych, gdyż trwają konsultacje z przewoźnikami na temat przeszkód formalno-prawnych utrudniających wprowadzenie integracji taryfowej. Sprawa pozostaje w toku.

C. Podatki i daniny publiczne

Rzecznik zwróciła się do Ministra Finansów w sprawie wątpliwości co do formy dokumentu wymaganego do odbioru zwrotu nadpłaty podatku podkreślając, że kwestia ta dotyczy w szczególności osób starszych oraz niepełnosprawnych, które z uwagi na stan zdrowia czy ograniczenia ruchowe, nie mogą osobiście w urzędzie odebrać zwrotu. Często osoby te nie posiadają rachunku bankowego, a zwrot w formie przekazu pocztowego wymaga poniesienia dodatkowych kosztów. Jedną z możliwości odbioru w kasie zwrotu gotówkowego jest udzielenie pełnomocnictwa do odbioru, lecz przepisy Ordynacji podatkowej nie regulują procedury udzielania pełnomocnictwa do odbioru zwrotu nadpłaty, zaś organy rozbieżnie odnoszą się co do formy, w jakiej podatnik powinien udzielić pełnomocnictwa. Minister przedstawił stanowisko, iż zwrot nadpłaty jest czynnością materialno-techniczną, będącą następstwem powstałej nadpłaty, oraz że nie jest ona podejmowana w ramach procedury postępowania podatkowego lub czynności sprawdzających. W związku z tym przy udzielaniu pełnomocnictwa do odbioru nadpłaty nie mają zastosowania przepisy Ordynacji podatkowej, lecz przepisy Kodeksu cywilnego. Sprawa jest monitorowana przez Rzecznika.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika w sprawie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy Ordynacja podatkowa dotyczącego tzw. „milczącej”

interpretacji podatkowej. Trybunał nie podzielił stanowiska Rzecznika. Jednocześnie sędziowie Trybunału jednogłośnie zdecydowali o skierowaniu do Sejmu RP sygnalizacji, w której wskazana została konieczność uregulowania kwestii informowania podatników o fakcie wydania – w terminie trzech miesięcy od otrzymania wniosku – indywidualnej interpretacji podatkowej oraz o tym, czy jest ona pozytywna czy negatywna.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kwoty wolnej od podatku, ponieważ ustalona w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych kwota zmniejszająca podatek dochodowy w pierwszym przedziale skali podatkowej, narusza zasady sprawiedliwości oraz obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków. Rzecznik oczekuje na rozpoznanie wniosku przez Trybunał (sygn. akt K 21/14).

Rzecznik zasygnalizowała Ministrowi Finansów trudności w skorzystaniu z tzw. ulgi prorodzinnej w sytuacji, gdy dzieci zakończyły naukę w trakcie roku podatkowego. Przyczyną tego stanu jest brzmienie przepisów, które nie przewidują stosownego mechanizmu, np. proporcjonalnego obliczania limitu dochodów. Rzecznik zwróciła się o rozważenie zmian legislacyjnych, które zagwarantują poszanowanie zasad konstytucyjnych, w tym przede wszystkim – zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W ocenie Ministra obowiązujące regulacje nie wymagają zainicjowania zmian legislacyjnych i nie naruszają Konstytucji. Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

Rzecznik wystąpiła do Ministra Finansów w sprawie preferencyjnego rozliczenia dochodów przez osobę pozostającą w związku małżeńskim w sytuacji, gdy został wydany prawomocny wyrok stwierdzający, że jej mąż nie jest ojcem dziecka urodzonego w trakcie trwania małżeństwa. Minister wyraził pogląd, iż osoba taka może skorzystać z preferencyjnego rozliczenia dochodów, jeżeli w roku podatkowym samotnie wychowuje dziecko i jednocześnie spełnia pozostałe warunki uprawniające do zastosowania rozliczenia. Minister zmienił swoje dotychczasowe stanowisko w tej sprawie i przekazał nowe wytyczne organom upoważnionym do wydawania interpretacji. Wydane wcześniej interpretacje w tym zakresie zostały zweryfikowane przez Ministra Finansów.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, czy przychodem z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jest przychód z odpłatnego zbycia nieruchomości lub ich części lub udziału w nieruchomości, wykorzystywanych na potrzeby związane z działalnością gospodarczą, które nie były ujęte w ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, oraz które nie stanowią składników majątku. Zdaniem Rzecznika nie stanowi przychodu z działalności gospodarczej odpłatne zbycie nieruchomości lub ich części lub udziału w nieruchomości, wykorzystywanych na potrzeby związane z działalnością gospodarczą, które nie były ujęte do ewidencji środków trwałych oraz wartości

niematerialnych i prawnych (i które nie stanowią składników majątku wskazanych w tej ustawie). NSA podjął uchwałę, w której przychylił się do stanowiska Rzecznika.

Rzecznik występowała do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie szeregu kwestii dotyczących abonamentu rtv, w tym m.in. nadawania przez Poczta Polską indywidualnego numeru identyfikacyjnego dla użytkowników odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, problemów obywateli z uzyskaniem zwolnienia z opłat, przewlekłości w rozpatrywaniu wniosków o umorzenie bądź rozłożenie na raty zaległości abonamentowych, jak również odnoszące się do potrzeby rozważenia wstrzymania bądź zawieszenia, w określonych przypadkach, działań egzekucyjnych dotyczących tych zaległości. Korespondencja z Ministrem KiDN dotyczyła również aktualnego stanu prac nad ustawą o opłacie audiowizualnej. Sprawa pozostaje przedmiotem działań Rzecznika.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie, w jakim przepisy te nie określają maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej i opłaty manipulacyjnej. Zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja ustalania wysokości opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej w ocenie Rzecznika narusza standardy konstytucyjne. Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przed Trybunałem.

D. Działalność gospodarcza

W wystąpieniu do Ministra Finansów Rzecznik wskazała na utrudnienia podatkowe związane z rejestrowaniem działalności gospodarczej pod adresem tzw. wirtualnego biura. Zdaniem Rzecznika na etapie postępowania w sprawie nadania NIP organy podatkowe nie powinny badać, czy wskazane przez podatnika miejsce posiada realne możliwości prowadzenia w nim określonego rodzaju działalności. Zgodnie z obowiązującymi przepisami postępowanie powinno ograniczyć się do badania kompletności i formy zgłoszenia identyfikacyjnego. Minister nie zgodził się z poglądem Rzecznika. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia dotyczącym przeprowadzenia niezapowiedzianej inspekcji lub kontroli działalności gospodarczej, na którą zostało wydane zezwolenie, na podstawie Prawa farmaceutycznego Rzecznik wskazała, że omawiana regulacja wyłącza ogólny obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, wynikający z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, co utrudnia weryfikację zasadności wszczęcia kontroli bez uprzedniego doręczenia zawiadomienia o zamiarze jej zainicjowania. W ocenie Ministra Zdrowia obecny stan prawny umożliwia organom inspekcji farmaceutycznej należyte wykonywanie ich ustawowych zadań oraz zapewnia zabezpieczenie interesu społecznego. Sprawa jest w toku.

E. System ochrony zdrowia

Rzecznik występowała do Ministra Zdrowia oraz Prezesa Rady Ministrów w sprawie zwłoki we wdrożeniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE dotyczącej stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej. Termin do jej wdrożenia upłynął z dniem 25 października 2013 r. W dniu 10 października 2014 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, mocą której dyrektywa została wdrożona.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik wskazała na utrudnienia w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych poprzez zapewnienie powszechnego dostępu do zabiegu leczenia zaćmy. Ponadto wniosła o udzielenie informacji o podjętych i przewidzianych działaniach w tym zakresie, jak również w aspekcie szerszym, dotyczącym upowszechnienia dostępu także do innych świadczeń opieki zdrowotnej. Minister Zdrowia poinformował o działaniach podejmowanych w celu poprawy sytuacji.

W związku z wejściem w życie nowych regulacji prawnych w zakresie czasu pracy niektórych pracowników medycznych Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Zdrowia wskazała, że wydłuży się czas pracy pracowników, korzystających dotychczas ze skróconego czasu pracy. Ustawodawca dokonując takiej zmiany prawnej nie przewidział jednocześnie mechanizmów zabezpieczających adekwatny wzrost wynagrodzeń tych pracowników. Pracownicy ci mają ograniczone możliwości dochodzenia wzrostu ich wynagrodzeń, co może rodzić konflikty. Minister poinformował, że nie widzi podstaw do podejmowania prac w kierunku zmiany konstrukcji przepisów zrównujących czas pracy osób wykonujących zawód medyczny w podmiotach leczniczych. Sprawa będzie monitorowana przez Rzecznika.

W sprawie niskiego zainteresowania lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej ofertą szkoleniową w zakresie opieki geriatrycznej Rzecznik zwróciła się do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej. W odpowiedzi Prezes zapewnił, że środowisko lekarskie, podobnie jak Rzecznik, wyraża troskę o pacjentów – seniorów. Po otrzymaniu od Rzecznika prośby o rozpowszechnienie informacji Naczelna Rada Lekarska zamieściła link do szkolenia na swojej stronie internetowej.

Rzecznik wystąpiła do Ministra Zdrowia o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia dzieciom bezpieczeństwa zdrowotnego, w tym faktycznej ciągłości opieki medycznej po opuszczeniu przez noworodka podmiotu leczniczego. Minister Zdrowia poinformował, że w jego ocenie obowiązujące przepisy zapewniają bezpieczeństwo zdrowotne noworodkom po opuszczeniu podmiotu leczniczego. Minister opracował informator dla kobiet w ciąży, zawierający wskazówki dotyczące opieki nad dzieckiem w początkowym okresie po jego urodzeniu. Sprawa będzie monitorowana przez Rzecznika.

W 2014 r. kontynuowano sprawę naruszania przez Ministra Zdrowia ogólnej zasady czternastodniowego okresu *vacatio legis* między opublikowaniem a wejściem w życie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister poinformował, że w jego ocenie do obwieszczenia nie znajduje zastosowania ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a tym samym przedmiotowy wykaz nie musi być opublikowany na co najmniej dwa tygodnie przed jego wejściem w życie. Stwierdził ponadto, że z uwagi na to, że obwieszczenia refundacyjne są ogłaszane co dwa miesiące, ustawowe zobowiązanie Ministra do ich publikacji na 14 dni przed terminem wejścia w życie wykazu leków refundowanych jest niemożliwe do realizacji z celowościowego i praktycznego punktu widzenia. Sprawa pozostaje w toku.

Rzecznik wystąpiła do Ministra Zdrowia w sprawie opracowania krajowego planu alzheimerowskiego, wskazując, że w 2009 r. Parlament Europejski przyjął deklarację o uczynieniu choroby Alzheimera priorytetem polityki zdrowotnej w krajach UE, zalecając opracowanie narodowych planów alzheimerowskich oraz Europejskiego Planu Działania. Polski rząd nie przedstawił nawet założeń takiego planu. Konieczne jest stworzenie na szczeblu centralnym odpowiednich ram instytucjonalno-prawnych dla opieki nad osobami dotkniętymi chorobą Alzheimera. Minister poinformował, że planowane jest podjęcie prac w celu wypracowania nowych metod dotyczących sposobu diagnozowania chorób otępiennych. W prace te zostanie zaangażowany NFZ, jak również środowisko ekspertów w wybranych dziedzinach medycyny. Proces ten będzie monitorowany przez Rzecznika.

Rzecznik zwróciła się do Ministra Zdrowia a następnie do Przewodniczącego Komisji Zdrowia Sejmu RP w sprawie braku normy prawnej, z której wynikałby obowiązek szpitali zapewnienia pacjentom zakwaterowania i wyżywienia oraz o rozważenie nowelizacji przepisów, poprzez ujednoczenie brzmienia przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych z terminologią zastosowaną w ustawie o działalności leczniczej. Przewodniczący Komisji Zdrowia Sejmu RP nie udzielił odpowiedzi Rzecznikowi. Natomiast Minister Zdrowia co prawda nie uregulował przedmiotowej kwestii w przepisach ustawy o działalności leczniczej, lecz dokonał odpowiedniej zmiany definicji świadczeń towarzyszących zawartych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Rzecznik skierowała wystąpienia do Ministra Zdrowia, Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej i Prezesa Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych w sprawie przypadków naruszania praw pacjentów, w szczególności prawa do intymności i poszanowania godności, do informacji o swoim stanie zdrowia, a także do świadczeń zdrowotnych. Minister Zdrowia oraz samorządy zawodowe poinformowały o podejmowanych działaniach, mających na celu zapewnienie należytych standardów ochrony prawa pacjentów. Wobec powyższego Rzecznik zakończyła działania w tej sprawie.

Rzecznik poinformowała Ministra Zdrowia o nieprawidłowościach w sprawie dokumentowania przebiegu i realizacji specjalizacji lekarskich, w szczególności dokumentowania samodzielnie wykonywanych przez specjalizującego się operacji i zabiegów operacyjnych na podstawie kserokopii z ksiąg operacyjnych lub systemów komputerowych, co nie znajduje oparcia w obowiązującym porządku prawnym. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik poruszyła problem dostępu ubezpieczonych do rehabilitacji leczniczej w świetle informacji NIK pt. „Dostępność i finansowanie rehabilitacji leczniczej”, w której Izba krytycznie ocenia przyjęty w Polsce model finansowania przez NFZ rehabilitacji leczniczej, nieuwzględniający podstawowego i najważniejszego miernika procesu rehabilitacji, jakim jest końcowy rezultat interwencji terapeutycznej. Minister poinformował o już podjętych i planowanych działaniach. Zapewnił jednocześnie, że na bieżąco monitoruje dostępność do świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu rehabilitacji leczniczej i wszystkie zgłoszenia wyjaśnia z NFZ. Sprawa w toku.

Rzecznik skierowała wystąpienie do Prezesa NFZ w sprawie prowadzenia przez oddziały wojewódzkie Funduszu list oczekujących na potwierdzenie i realizację zleceń na niektóre wyroby medyczne, co nie znajduje oparcia w obowiązującym prawie. Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Prezesa NFZ Rzecznik wystąpiła do Ministra Zdrowia o podjęcie działań zmierzających do uregulowania zasad tworzenia kolejek na wyroby medyczne w zgodzie z konstytucyjnymi standardami. Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

W 2014 r. Rzecznik kontynuowała działania zmierzające do zapewnienia należytej ochrony procesowej osobom chorym psychicznie. Minister Zdrowia poinformował, że w projektowanych założeniach zmiany ustawy o ochronie zdrowia psychicznego planowane jest wprowadzenie zmiany, mającej na celu zagwarantowanie takim osobom praw procesowych, poprzez wprowadzenie obligatoryjnego ustanowienia przez sąd profesjonalnych pełnomocników procesowych. Sprawa będzie w dalszym ciągu monitorowana przez Rzecznika.

W związku z tragiczną sytuacją panującą od wielu lat w Instytucie Psychiatrii i Neurologii Rzecznik zwróciła się do Ministra Zdrowia o niezwłoczne podjęcie działań w celu zapewnienia pacjentom takich warunków leczenia, w których nie będzie naruszane ich prawo do poszanowania godności i intymności. W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował o planowanych i podjętych działaniach naprawczych. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

W wystąpieniu do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) Rzecznik wskazała na problemy wspólnego wyjazdu małżonków (osób bliskich) na leczenie uzdrowiskowe (skierowania do tego samego zakładu lecznictwa uzdrowiskowego i w tym samym terminie oraz późniejszego zakwaterowania w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego). Prezes NFZ udzielił wyjaśnień i zapewnił, że oddziały wojewódzkie Funduszu przychylają się do wniosków ubezpieczonych

o wspólne leczenie uzdrowiskowe, o ile zachodzą do tego określone prawem przesłanki.

Rzecznik zwróciła się do Prezesa NFZ z prośbą o poinformowanie, czy przyjęta w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego wykładnia spowodowała zmianę praktyki oddziałów NFZ w zakresie wydawania decyzji administracyjnej w przypadku odmowy potwierdzenia skierowania z powodu niezaprobowania celowości leczenia przez lekarza specjalistę. W odpowiedzi Prezes NFZ wyjaśnił, że w wyniku nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych zmieniono przepis ustawy wprowadzający wymóg potwierdzenia skierowania przez oddział wojewódzki Funduszu poprzez jednoznaczne wskazanie, że w sprawach tych nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik wskazała, że wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. do odmowy potwierdzenia skierowania z powodu braku celowości leczenia nie oznacza, że w sprawie tej nie będzie wydawany indywidualny akt administracyjny (decyzja). Minister podzielił ocenę Rzecznika. Jednocześnie zauważył, że potwierdzenie skierowania na leczenie uzdrowiskowe jest czynnością, o której mowa w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a zatem podlega kontroli sądowno-administracyjnej, przy czym odmowa potwierdzenia skierowania taką czynnością nie jest. Sprawa pozostaje w toku.

F. Prawa osób niepełnosprawnych

Rzecznik ponownie zwracała uwagę na konieczność dostosowania obowiązujących przepisów do aktualnych standardów międzynarodowych w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, w szczególności do ratyfikowanej przez Polskę Konwencji. Niezbędna jest nowelizacja przepisów Kodeksu cywilnego i zmiana funkcjonującej od lat koncepcji ubezwłasnowolnienia całkowitego i częściowego, wraz z uporządkowaniem kwestii reprezentacji praw takich osób w obrocie (w tym w postępowaniach przed organami państwa), kluczowej dla ich funkcjonowania w życiu społecznym. Rzecznik monitoruje przebieg prac legislacyjnych w tym obszarze.

Do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwróciła się w sprawie niestosowania przepisów ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się do działalności wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego (WORD), co powoduje, że osobom głuchoniemym i słabosłyszącym nie zapewnia się pomocy tłumacza polskiego języka migowego podczas egzaminów. Rzecznik wystąpiła o wskazanie, czy rozważana jest zmiana ww. ustawy tak by zakresem jej stosowania zostały objęte WORD-y. Aktualnie oczekuje na stanowisko Ministra.

W wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu d/s Osób Niepełnosprawnych Rzecznik wskazała na brak stosownych regulacji prawnych w sektorze usług telekomunikacyjnych, które nakazywałyby przedsiębiorcom stosować udogodnienia dla osób niepełnosprawnych. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

Z szerokim odzewem wśród osób z niepełnosprawnościami spotkała się, wprowadzona w 2014 roku, zmiana zasad przyznawania kart parkingowych. Osoby, które dotychczas posiadały karty parkingowe bezterminowo, a w związku z zaostreniem kryteriów ich przyznawania je utracą, wskazywały na naruszenie w ten sposób konstytucyjnej ochrony praw nabytych. Zawężenie kręgu osób uprawnionych do karty parkingowej do osób z określonymi przyczynami niepełnosprawności również budzi istotne wątpliwości. Wprowadzone zmiany wiążą się z koniecznością występowania o wydanie nowego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, w wyniku którego, ocenie zespołów orzekających podlega nie tylko spełnienie nowych warunków uprawniających do karty parkingowej, ale także sam stopień niepełnosprawności. Wielokrotnie sygnalizowano Rzecznikowi, że osobom wnoszącym o nowe orzeczenie wyłącznie dla celu uzyskania karty parkingowej „obniżano” dotychczasowy stopień niepełnosprawności. Niebagatelne problemy powoduje również nowo wprowadzona procedura wydawania kart parkingowych (uzależnienie możliwości jej uzyskania od posiadania stałego miejsca pobytu w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności). Rzecznik wystąpiła w tej sprawie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP.

G. Prawo wykonywania zawodu

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik przedstawiła swoje wątpliwości odnośnie „Regulaminu Przeprowadzania Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego” i zwróciła się o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie działań w celu usunięcia podnoszonych zastrzeżeń w kwestii legalności i stosowania w praktyce Regulaminu. Niestety Minister Zdrowia nie dostrzegł konieczności zmiany Regulaminu, zaś Rzecznik wyczerpała prawne możliwości działania w sprawie.

Do Ministra Infrastruktury i Rozwoju Rzecznik zwróciła się w sprawie odpowiedzialności zawodowej diagnostów samochodowych wskazując, że przepisy Prawa o ruchu drogowym przewidują nałożenie na diagnostę, który uchybi swoim obowiązkom sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia uprawnień do przeprowadzania badań technicznych pojazdów na okres 5 lat. Brak jest jednocześnie możliwości gradacji kar (jest tylko jedna – cofnięcie uprawnień), co powoduje, że diagnosty są surowo karani nawet za błahe przewinienia. Regulacja taka jest nieproporcjonalna i zbyt daleko ingerująca w zasadę swobody wyboru zawodu. Rzecznik zwróciła się do Ministra o rozważenie zainicjowania zmian w Prawie o ruchu drogowym. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Infrastruktury i Rozwoju Rzecznik podniosła sprawę rozporządzenia dotyczącego wyszkolenia i kwalifikacji członków załóg statków morskich i stwierdziła, że jego wydanie nastąpiło bez zachowania konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego. Rozporządzenie weszło bowiem w życie w dniu następnym po dniu ogłoszenia oraz ma mieć zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych pod rządami uprzednio obowiązujących regulacji. Wprowadzenie

istotnych zmian bez *vacatio legis* spowodowało, że zainteresowani pozbawieni zostali możliwości podjęcia działań, mających na celu zapobiegnięcie ich negatywnym skutkom.

H. Ruch drogowy

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów załącznika do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach z przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz z Konstytucją. W wyniku analizy wpływających do Rzecznika skarg osób niepełnosprawnych kierujących pojazdami samochodowymi ujawnił się problem ograniczania przysługującego tym osobom ustawowego uprawnienia niestosowania się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju. Trybunał podzielił stanowisko Rzecznika i stwierdził niekonstytucyjność kwestionowanych regulacji.

Do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Rzecznik zwróciła się w sprawie niezgodności rozporządzenia dotyczącego wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami z ustawą o kierujących pojazdami, które wbrew ustawie umożliwia wydanie wtórnika dokumentu w sytuacjach, w których powinien zostać wydany nowy dokument. Minister podzielił zastrzeżenia Rzecznika i zapewnił, że dostrzega konieczność nowelizacji rozporządzenia. W październiku 2014 r. Minister skierował do uzgodnień międzyresortowych projekt nowego rozporządzenia. Rzecznik oczekuje na zakończenie procesu legislacyjnego.

W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury i Rozwoju Rzecznik zwróciła się o ustalenie autostrad płatnych, ponieważ upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w sprawie płatnych autostrad nie określa żadnych wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, a zatem nie odpowiada wymogom konstytucyjnym. Decyzja o tym, czy dany odcinek autostrady jest płatny, czy też wyłączony z opłat powinna być podejmowana w oparciu o zobiektywizowane kryteria uregulowane ustawowo. Minister wskazał, że określone w rozporządzeniu odcinki odpłatne muszą spełniać warunek w postaci możliwości skorzystania z innej ogólnodostępnej drogi publicznej. Dodał także, że problem konstytucyjności upoważnienia ustawowego zostanie ponownie szczegółowo przeanalizowany. Sprawa w toku.

Rzecznik powzięła wątpliwości co do konstytucyjności przepisu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego. Na jego mocy odbycie szkolenia nie powoduje zmniejszenia liczby punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego wobec osoby, która przed jego rozpoczęciem dopuściła się naruszeń, za które suma punktów ostatecznych i podlegających tymczasowemu wpisowi przekroczyła lub przekroczyłaby 24. Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika.

Rzecznik zaakceptowała wyjaśnienia otrzymane w tym zakresie.

I. Ochrona praw cudzoziemców

Rzecznik przedłożyła organom odpowiedzialnym za edukację małoletnich cudzoziemców przebywających w Polsce raport „Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji” i przedstawiła główne problemy w sferze realizacji tego prawa. Rzecznik stwierdziła m.in., że konieczne jest opracowanie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej swoistego *vademecum* postępowania adresowanego do tych gmin, które byłyby zainteresowane utworzeniem etatu asystenta kulturowego. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Do Komendanta Głównego Straży Granicznej Rzecznik zwróciła się w sprawie trudności w doprowadzaniu przez SG zatrzymanych cudzoziemców, w szczególności rodzin z dziećmi, do ośrodków strzeżonych w związku z wejściem w życie nowych przepisów. Komendant Główny SG wyjaśnił, że Straż wnioskuje o zastosowanie detencji wyłącznie w sytuacji, gdy nie mogą zostać zastosowane alternatywne środki zabezpieczające. W razie orzeczenia przez sąd zatrzymania w ośrodku strzeżonym, przewóz cudzoziemców odbywa się z maksymalnymi możliwymi udogodnieniami (podróż samochodami osobowymi lub busami, a nie więźniarką, foteliki dla dzieci, prowiant, odpowiednie przerwy w podróży dla odpoczynku). Sprawa będzie monitorowana przez Rzecznika.

Ministrowi Spraw Wewnętrznych Rzecznik zasygnalizowała problem migrantów, obywateli UE, niemogących uregulować swojego pobytu na terytorium RP z uwagi na złą sytuację materialną, niezdolność do podjęcia pracy lub brak ubezpieczenia zdrowotnego. W odpowiedzi Minister poinformował, że prowadzi prace nad przygotowaniem „Vademecum postępowania wobec cudzoziemców o nieuregulowanym statusie”, jak również przygotował plan działań w przypadku napływu do Polski większych grup migrantów. W sprawie wjazdu i pobytu na terytorium RP obywateli państw członkowskich UE, Minister zapewnił, iż są one uwzględniane w sposób ciągły w działaniach resortu. Sprawa w toku.

Rzecznik zwróciła się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska co do możliwości skorzystania przez niektóre kategorie cudzoziemców z profitów rządowego programu dla rodzin wielodzietnych. Rzecznik zauważyła bowiem, że przepisy wprowadzające w życie ww. program wśród podmiotów uprawnionych do uzyskania Karty Dużej Rodziny i korzystania z programu nie wymieniają cudzoziemców posiadających zgodę na pobyt w Polsce ze względów humanitarnych oraz cudzoziemców, którym udzielona została zgoda na pobyt tolerowany. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU ZASADY RÓWNEGO TRAKTOWANIA I PRZECIWDZIAŁANIA DYSKRYMINACJI

A. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość

Rzecznik, mając na uwadze cel, jakim jest zapewnienie podmiotom dyskryminowanym odpowiednich środków ochrony – stale monitoruje przebieg postępowań karnych, przede wszystkim w zakresie postępowania przygotowawczego, w sprawach przestępstw z nienawiści. Za niezwykle istotne należy uznać kontynuowanie działań mających na celu właściwe przygotowanie odpowiednich organów i służb państwowych do reagowania na incydenty o charakterze rasistowskim czy ksenofobicznym. Dlatego też Rzecznik podejmuje lub wspiera kolejne inicjatywy mające na celu wzmocnienie kompetencji w tym zakresie, a także wymianę doświadczeń pomiędzy różnymi podmiotami.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych Rzecznik poruszyła kwestię konieczności stworzenia systemu zintegrowanego monitoringu przestępstw z nienawiści. Zdaniem Rzecznika platforma, jako pierwsze tego rodzaju systemowe działanie umożliwiające monitoring przestępstw z nienawiści nie tylko na tle rasowym i narodowościowym, w znacznym stopniu przyczyniłaby się do zwiększenia wiedzy o skali zjawiska, a w konsekwencji do właściwego reagowania na przypadki dyskryminacji.

Od wielu lat w obszarze zainteresowania Rzecznika pozostaje także szczególna sytuacja społeczności romskiej. Sprawa związana z próbą regulacji pobytu grupy Romów pochodzących z Rumunii we Wrocławiu oraz analiza sytuacji Romów w województwie małopolskim ujawniła kilka problemów o charakterze generalnym, które Rzecznik przedstawiła m.in. w wystąpieniu do Prezydenta Miasta Wrocławia oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji. Rzecznik zachęca do stworzenia spójnego algorytmu postępowania w przypadkach pojawienia się w Polsce większych grup migrantów wymagających szczególnej opieki ze strony państwa. Uspokojenie obecnej sytuacji, a także przeciwdziałanie konfliktom w przyszłości, wymaga podjęcia zdecydowanych działań również przez administrację rządową. Opinię Rzecznika podzielił Minister Administracji i Cyfryzacji, wskazując, że administracja rządowa i samorządowa nie może biernie przyglądać się opisywanym w mediach zdarzeniom.

W związku z badanymi sprawami Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych zwróciła uwagę na problem podejścia państwa polskiego do migrantów – obywateli Unii Europejskiej, którzy z różnych przyczyn nie są w stanie uregulować swojego pobytu na terytorium Polski. Rzecznik zwróciła się o przedstawienie

stanowiska w sprawie oraz ocenę, czy szczególna sytuacja tych migrantów wymaga podjęcia przez państwo kompleksowych działań, które zmierzałyby do poprawy warunków, w jakich osoby te przebywają w Polsce.

Rzecznik kontynuowała także działania dotyczące edukacji dzieci przebywających w ośrodkach dla cudzoziemców. W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik podniosła, że dzieci objęte obowiązkiem szkolnym powinny być zapisywane do szkół niezwłocznie po przyjęciu do ośrodka, a także zwróciła uwagę na potrzebę organizowania dodatkowych zajęć języka polskiego oraz rozwijanie współpracy z asystentem kulturowym. Uzasadniony pozostaje także wielokrotnie formułowany przez Rzecznika wniosek dotyczący wprowadzenia ustawowego zakazu umieszczenia osób małoletnich, a także ich opiekunów, w ośrodkach strzeżonych. Minister Edukacji Narodowej podzielił opinię Rzecznika, że wszystkie dzieci objęte obowiązkiem szkolnym powinny być zapisywane do szkoły niezwłocznie po przyjęciu do ośrodka dla cudzoziemców. Minister zgodził się również z uwagami Rzecznika, że brak zainteresowania dodatkową nauką języka polskiego ze strony uczniów-cudzoziemców nie może skutkować rezygnacją szkoły z organizowania tego typu zajęć. Ministerstwo podejmuje także działania w sprawie upowszechnienia informacji na temat możliwości zatrudnienia przez dyrektora szkoły osoby władającej językiem kraju pochodzenia uczniów jako pomocy nauczyciela.

B. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

Rzecznik w wystąpieniu do Przewodniczącego sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach przedstawiła uwagi i zalecenia dotyczące wprowadzenia dalszych rozwiązań wspierających udział w procesie wyborczym osób starszych oraz osób z niepełnosprawnościami. Zdaniem Rzecznika podczas prac nad nowelizacją Kodeksu wyborczego należy rozważyć propozycję rozszerzenia kręgu wyborców uprawnionych do korzystania z procedury głosowania korespondencyjnego. Rzecznik postulowała także wprowadzenie ustawowego obowiązku organizowania przez gminy bezpłatnego transportu wyborców starszych i wyborców z niepełnosprawnościami do lokali wyborczych. Trafnym rozwiązaniem byłoby także wprowadzenie procedury pozwalającej na skuteczne informowanie przez organy władzy publicznej każdego z wyborców o najważniejszych kwestiach związanych z wyborami w formie indywidualnego zawiadomienia.

Rzecznik zwróciła się do Prezesa Związku Banków Polskich w kwestii utrudnienia korzystania z usług bankowych przez osoby starsze posługujące się dowodem osobistym wydanym na czas nieoznaczony. Osoby te nie tylko nie mogły korzystać z instrumentów finansowych oferowanych przez banki, lecz także zostały pozbawione dostępu do własnych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym. W odpowiedzi zaznaczono, że nieprawidłowości miały charakter incydentalny i zostały wyeliminowane.

Kontynuowano także działania związane z odpowiednią opieką zdrowotną dla seniorów. W ocenie Rzecznika konieczne jest m.in. stworzenie na szczeblu centralnym odpowiednich ram instytucjonalno-prawnych dla opieki nad osobami dotkniętymi chorobą Alzheimera. Minister Zdrowia zapewnił, że różnorodne działania podejmowane obecnie przez administrację służą zapewnieniu odpowiedniej jakości opieki zdrowotnej adresowanej do osób dotkniętych chorobą Alzheimera.

Jednym z podstawowych problemów w systemie opieki zdrowotnej są także utrudnienia w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz konieczność oczekiwania przez pacjentów na leczenie. Jako przykład takiego stanu rzeczy Rzecznik wskazuje na dramatyczną sytuację w zakresie dostępności do zabiegu usunięcia zaćmy. Rzecznik zwróciła się o podjęcie niezbędnych działań zmierzających do urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia poprzez zapewnienie powszechnego dostępu do zabiegu leczenia zaćmy. Minister Zdrowia wyjaśnił, że kwestia dotycząca kolejek oczekujących na realizację procedury operacyjnego leczenia zaćmy jest na bieżąco monitorowana, a nakłady na realizację świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie leczenia zaćmy systematycznie zwiększają się. Rzecznik będzie kontynuowała działania związane z przeciwdziałaniem dyskryminacji seniorów w służbie zdrowia.

Wątpliwości Rzecznika wzbudziła także kwestia ponownego wprowadzenia do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji limitu wieku, po osiągnięciu którego komornicy zmuszeni są do zaprzestania dalszego wykonywania czynności zawodowych. Zgodnie z obowiązującą regulacją Minister Sprawiedliwości odwołuje komornika z zajmowanego stanowiska, jeżeli komornik ukończył 70. rok życia. W opinii Rzecznika utrzymywanie wobec komorników sądowych limitu wieku może naruszać konstytucyjną wolność wykonywania zawodu. Minister Sprawiedliwości poinformował, iż w jego ocenie nie ma potrzeby podejmowania prac nad zmianą opisaną powyżej regulacji, która jest niezbędna w celu zagwarantowania przestrzegania praw wszystkich stron postępowania egzekucyjnego, jak i zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa. Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

C. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwróciła uwagę na wnioski wynikające z raportu „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami”. W ocenie Rzecznika nie powstała dotychczas spójna, dalekosiężna polityka państwa w obszarze zapobiegania i zwalczania przemocy ze względu na płeć. W obowiązujących aktach prawnych i innych dokumentach programowych dotyczących zapobiegania i zwalczania przemocy należy ponadto uwzględnić specyfikę przemocy ze względu na płeć, wiek i niepełnosprawność. Minister poinformował, że w dniu 29 kwietnia 2014 r. Rada Ministrów przyjęła nowy Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

Rzecznik skierowała także wystąpienie do Prokuratora Generalnego i Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie stosowania przez sądy nakazu opuszczenia lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym i zakazu zbliżania się do pokrzywdzonego. Biorąc pod uwagę ogólną liczbę postępowań i skazań za przestępstwo znęcania się Rzecznik uznała, że środki te nie są wykorzystywane optymalnie. Problematyka przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć pozostaje w zakresie zainteresowania Rzecznika.

Za niepokojące uznać należy dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny i Najwyższą Izbę Kontroli wskazujące, że w Polsce utrzymuje się rzeczywista nierówność ze względu na płeć w zakresie wynagrodzeń za pracę (tzw. luka płacowa). Rzecznik zwróciła się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przekazanie informacji o działaniach podjętych w celu promowania zasady jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn za jednakową pracę lub pracę o jednakowej wartości. W odpowiedzi Minister wskazał wybrane działania mające na celu promowanie zagadnienia równości płac kobiet i mężczyzn za pracę na tych samych stanowiskach i pracę o jednakowej wartości. Zagadnienie będzie przedmiotem dalszych działań Rzecznika.

W wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania Rzecznik podkreśliła, że na podstawie licznych analiz można sformułować wnioski o stosunkowo niewielkim udziale kobiet w składzie organów publicznych pochodzących z wyboru. Obowiązujący obecnie w wyborach proporcjonalnych system kwotowy charakteryzuje się ograniczoną skutecznością, co prowadzi do wniosku o zasadności jego uzupełnienia poprzez przyjęcie regulacji odnośnie do naprzemiennego umieszczania kandydatek oraz kandydatów na listach wyborczych (tzw. suwaka). Pełnomocnik Rządu podzieliła stanowisko Rzecznika i poinformowała o podejmowanych w tym zakresie działaniach. Rzecznik prowadzi monitoring działań legislacyjnych i pozalegisłacyjnych w tym zakresie oraz analizę ich efektywności.

W 2014 r. Rzecznik kontynuowała także działania związane z monitorowaniem wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach Tysiąc przeciwko Polsce i R.R. przeciwko Polsce. Rzecznik ponownie przesłała Ministrowi Zdrowia raport z analizy akt spraw prowadzonych przez Rzecznika Praw Pacjenta wraz z zaleceniami dotyczącymi koniecznej nowelizacji ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Jednocześnie Rzecznik zaznaczyła, że nadal otrzymuje sygnały ze strony organizacji pozarządowych wskazujące na to, że niejednokrotnie kobiety, którym przysługuje prawo do sprzeciwu, nie decydują się na jego wniesienie uznając, że procedura jest zbyt skomplikowana, długotrwała i nieefektywna. Rzecznik zwróciła się z prośbą o przedstawienie aktualnego stanu prac legislacyjnych. Minister Zdrowia poinformował, że projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw zostanie w najbliższym czasie przekazany do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych Rzecznik podjęła sprawę dotyczącą jednakowych testów sprawności fizycznej dla kobiet i mężczyzn w procesie

rekrutacyjnym do służby w Policji, nieuwzględniających różnic biologicznych pomiędzy obiema płciami. Minister poinformował, że celem kwestionowanej regulacji jest zabezpieczenie właściwych potrzeb kadrowych Policji, które przekładają się na ocenę przydatności kandydata do służby i są obiektywnie uzasadnione. Rzecznik kontynuuje analizę regulacji, pod kątem jej zgodności z Konstytucją.

D. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

Na podstawie przeprowadzonych badań społecznych Rzecznik opracowała raport pt. „Równe traktowanie pacjentów – osoby nieheteroseksualne w opiece zdrowotnej. Analiza i zalecenia”. W trakcie badań zdiagnozowano w szczególności następujące problemy: niższy standard opieki medycznej spowodowany stereotypowym postrzeganiem pacjentów nieheteroseksualnych i ich poniżającym traktowaniem, naruszanie prawa pacjenta do tajemnicy informacji z nim związanych, ograniczanie obecności osoby bliskiej przy udzielaniu świadczeń medycznych bez uzasadnienia i ograniczanie dostępu do dokumentacji medycznej i informacji o stanie zdrowia upoważnionej osoby bliskiej (partnera tej samej płci), niekorzystanie przez osoby doświadczające nierównego traktowania z dostępnych środków działania – powiadamiania o sprawie właściwych organów (tzw. *underreporting*), niedostateczne środki ochrony prawnej. Rzecznik będzie podejmowała działania mające na celu upowszechnienie poczynionych ustaleń oraz wdrożenie sformułowanych zaleceń.

Rzecznik podjęła ponadto sprawę cudzoziemca, któremu Minister Spraw Wewnętrznych odmówił wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości argumentując, że zawarcie przez niego związku partnerskiego z obywatelem polskim nie świadczy o istnieniu jego więzi z Rzeczpospolitą Polską, a tym samym nie uprawnia go, jako cudzoziemca, do nabycia nieruchomości w Polsce. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę na decyzję Ministra. Od wyroku WSA skargę kasacyjną wniósł skarżący oraz Rzecznik. Sprawa pozostaje w toku.

Do Rzecznika wpłynęła także skarga dotycząca transpłciowej, czternastoletniej dziewczynki, w stosunku do której sąd opiekuńczy wydał zarządzenie o umieszczeniu jej w placówce opiekuńczo-wychowawczej, m.in. z uwagi na liczne nieobecności w szkole spowodowane poniżającym traktowaniem dziewczynki przez jej rówieśników. Rzecznik skierowała do sądu wnioski o zmianę orzeczenia sądu opiekuńczego. W ocenie Rzecznika sąd nie uwzględnił bowiem złożoności sytuacji dziecka, a umieszczenie w placówce opiekuńczo-wychowawczej, zajmującej się socjoterapią tzw. zdemoralizowanej młodzieży, ponownie narazi ją na trudne relacje z rówieśnikami. Sąd w całości podzielił argumentację Rzecznika w sprawie i uwzględnił wniosek o powierzenie w całości pieczy nad dzieckiem matce.

Rzecznik kontynuowała także działania związane z procedurą korekty płci metrykalnej osób transpłciowych. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik

ponowiła zalecenie podjęcia prac nad kompleksową regulacją ustawową odnoszącą się do sytuacji osób transpłciowych. Minister podzielił przedstawiony przez Rzecznika pogląd o konieczności opracowania i uchwalenia takiego aktu prawnego.

E. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o ochronie zwierząt w zakresie, w jakim nie zezwalają na poddawanie zwierząt szczególnym sposobom uboju na wyłączne potrzeby lokalnych wspólnot religijnych i zarazem przewidują odpowiedzialność karną osoby dokonującej takiego uboju. Wniosek ten nie został rozpoznany, natomiast rozpoznając sprawę wniesioną przez innych podmiot Trybunał uznał, że brak zezwolenia na poddawanie zwierząt ubojowi w rzeźni według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne oraz odpowiedzialność karna osób dokonujących takiego uboju są niezgodne z Konstytucją.

Rzecznik kontynuowała także postępowanie w sprawie problemów z nauczaniem w polskich szkołach religii mniejszościowych i etyki. Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej pozytywnie oceniła ostatnie zmiany rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, mające przyczynić się do wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Grzelak przeciwko Polsce. Rzecznik podkreśliła jednak, że nadal w praktyce występują problemy z faktycznym zorganizowaniem lekcji etyki. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zleciła przeprowadzenie badania społecznego w obszarze dostępności lekcji religii mniejszości wyznaniowych i lekcji etyki. Wyniki badania zostaną opublikowane w formie raportu w roku 2015.

F. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

W sprawie dostępności witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami Rzecznik zwróciła się do Ministra Administracji i Cyfryzacji. Z przeprowadzonych badań wynika bowiem, że żaden z publicznych portali internetowych nie jest w pełni dostępny dla osób z niepełnosprawnościami. Tymczasem termin zapewnienia pełnej dostępności publicznych serwisów internetowych upływa w maju 2015 r. W odpowiedzi Minister przedstawił plan działań zmierzających do osiągnięcia tego strategicznego celu.

Napływające do Biura RPO wnioski dotyczące trudności w funkcjonowaniu w środowisku więziennym osób z niepełnosprawnością intelektualną dowodzą, że istnieje potrzeba dokonania rzetelnej oceny przygotowania personelu więziennego

do pracy z osobami z tego rodzaju niepełnosprawnością. Rzecznik zwróciła się w tej sprawie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. W przekazanej Rzecznikowi odpowiedzi Dyrektor poinformował, że opracowywany jest nowy program szkolenia w Służbie Więziennej, w którym poszerzono treści dotyczące m.in. osób niepełnosprawnych. Rzecznik będzie monitorowała podejmowane w tym zakresie działania.

Podczas wizytacji jednostek penitencjarnych dokonywanych przez Rzecznika pełniącego funkcję Krajowego Mechanizmu Prewencji ujawnił się dodatkowo problem niedostosowania jednostek penitencjarnych i placówek dla nieletnich do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik zwróciła się z prośbą do Ministra Sprawiedliwości o wyrażenie stanowiska w tej sprawie. Minister poinformował, że resort okresowo sprawdza warunki, w jakich osoby niepełnosprawne odbywają karę pozbawienia wolności oraz liczbę tych osób. Rzecznik będzie monitorować tą kwestię w trakcie przyszłych kontroli.

Pilnych działań legislacyjnych wymaga problem automatycznego pozbawienia osób ubezwłasnowolnionych czynnego i biernego prawa wyborczego. Kwestia ta budzi poważne kontrowersje m.in. w doktrynie prawa, a także wśród organizacji społecznych. Rzecznik zwróciła się z prośbą do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie. Minister poinformował o przygotowaniu projektu założeń projektu ustawy, który w zasadniczy sposób zmienia instytucję ubezwłasnowolnienia w Polsce. W związku z przedstawionym stanowiskiem Rzecznik będzie kontynuowała działania w celu dokonania systemowych zmian w zakresie praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami oraz instytucji ubezwłasnowolnienia.

Przedstawiciele Rzecznika po raz kolejny przeprowadzili kontrolę lokali wyborczych pod kątem ich przystosowania do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Wizytacje dotyczyły 179 lokali wyborczych posiadających status dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, znajdujących się w 26 miejscowościach. W efekcie przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że 84% skontrolowanych lokali wyborczych nie spełnia warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Jedynie w 28 na 179 kontrolowanych lokali nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości. Szczegółowe wyniki kontroli zostaną opublikowane w formie raportu na początku 2015 r.

W 2014 r. Rzecznik wydała szereg raportów poświęconych realizacji praw osób z niepełnosprawnościami. Do najważniejszych z nich należą: „Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce: Wyzwania, plany, bariery, dobre praktyki.”; „Wsparcie osób chorujących psychicznie na rynku pracy. Analiza i zalecenia.”; „Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej. Analiza i zalecenia.” oraz „Edukacja głuchych”. Opublikowane raporty stanowią efekt prowadzonych przez Rzecznika badań i analiz dotyczących dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Wszystkie raporty są dostępne w wersji elektronicznej na stronie internetowej RPO.



DANE INFORMACYJNO-STATYSTYCZNE

W 2014 r. do Rzecznika wpłynęło ogółem 57 127 wniosków, w tym w nowych sprawach 26 470, zaś wpływ całej korespondencji wyniósł 113 247.

W Biurze RPO przyjęto 5 828 interesantów oraz przeprowadzono 38 258 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

Tabela 1.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:		2014
1	wystąpień problemowych - w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	264 128
2	wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	19
3	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	13
4	pytań prawnych do Sądu Najwyższego	3
5	kasacji	50
6	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	7
7	skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	5
8	wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	2
9	skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	12
10	przystąpił do postępowania sądowego	8
11	przystąpił do postępowania administracyjnego	3

Spośród 386 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zażalenia skierowanych przez Rzecznika w 2014 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:

Tabela 2.

Problematyka	Liczba	%
prawo administracyjne i gospodarcze	96	24,9
prawo karne	93	24,1
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	90	23,3
prawo cywilne	48	12,4
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	44	11,4

Wykres 1. Rozkład problematyki w wystąpieniach generalnych

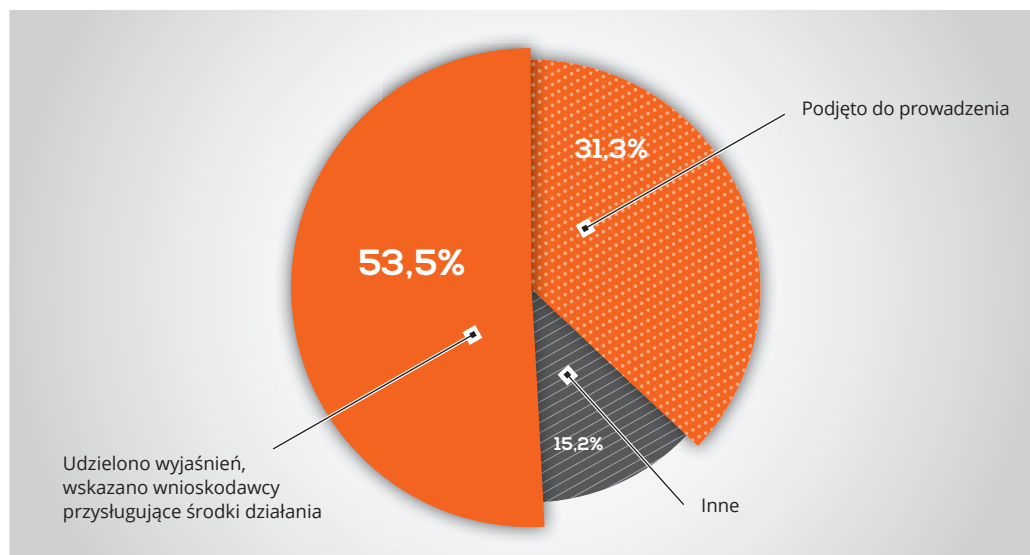


Wykres 2. Główni adresaci wystąpień rzecznika



Sprawy rozpatrzone w 2014 roku.**W okresie objętym Informacją rozpatrzone 31 487 spraw, w tym:****Tabela 3.**

Efekty	Sposób rozpatrzenia sprawy	Liczba	%
	1 Razem	9 851	31,3
Podjęto do prowadzenia	2 podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	7 732	24,6
	3 w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	2 119	6,7
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4 Razem	16 832	53,5
	5 udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	16 832	53,5
Inne	6 Razem	4 804	15,2
	7 przekazano wnioszek wg właściwości	688	2,2
	8 zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	2 673	8,5
	9 nie podjęto ⁵	1 443	4,5
Łącznie		31 487	100,0

Wykres 3. Sposób rozpatrzenia spraw w 2014 r.

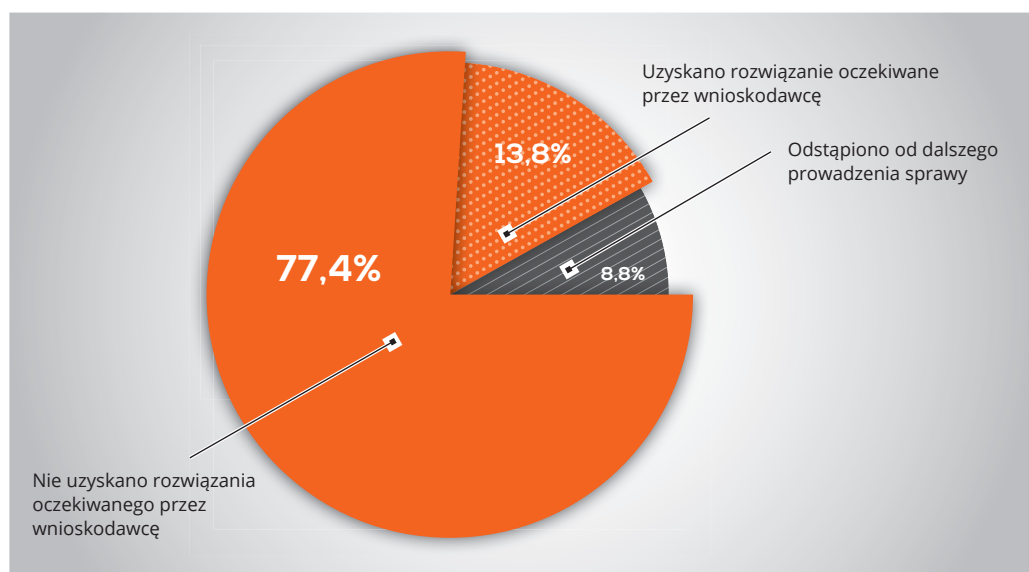
⁵ Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

Zakończono postępowanie w 7 371 sprawach podjętych w roku 2014 i latach poprzednich.

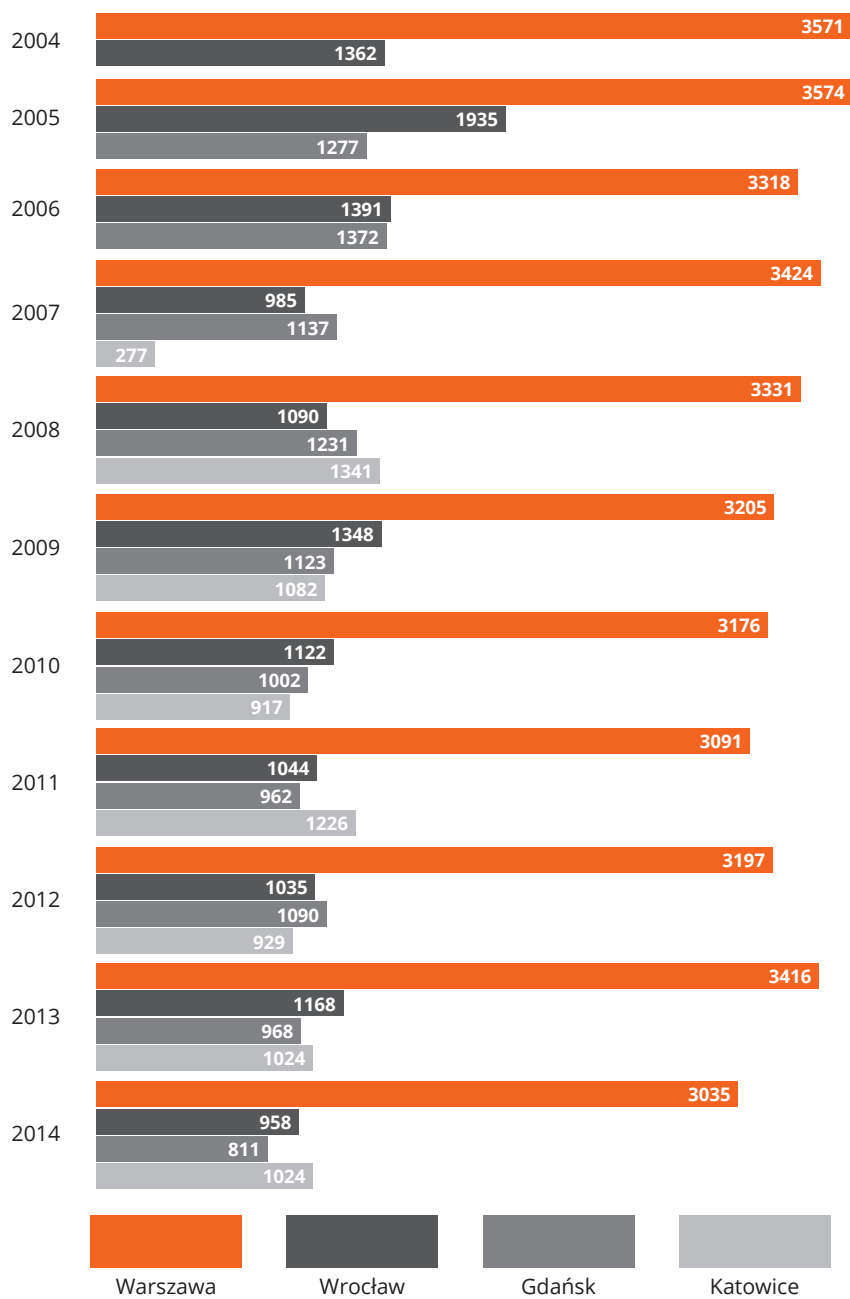
Tabela 4.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1 Razem (2+3)	1 014	13,8
	2 Zasadność zarzutów wnioskodawcy	775	10,5
	3 Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	239	3,3
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4 Razem (5+6)	650	8,8
	5 Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	260	3,5
	6 Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	390	5,3
	7 Razem (8+9+10)	5 707	77,4
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	8 Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	5 547	75,3
	9 Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	133	1,8
	10 Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	27	0,3
Razem		7 371	100,0

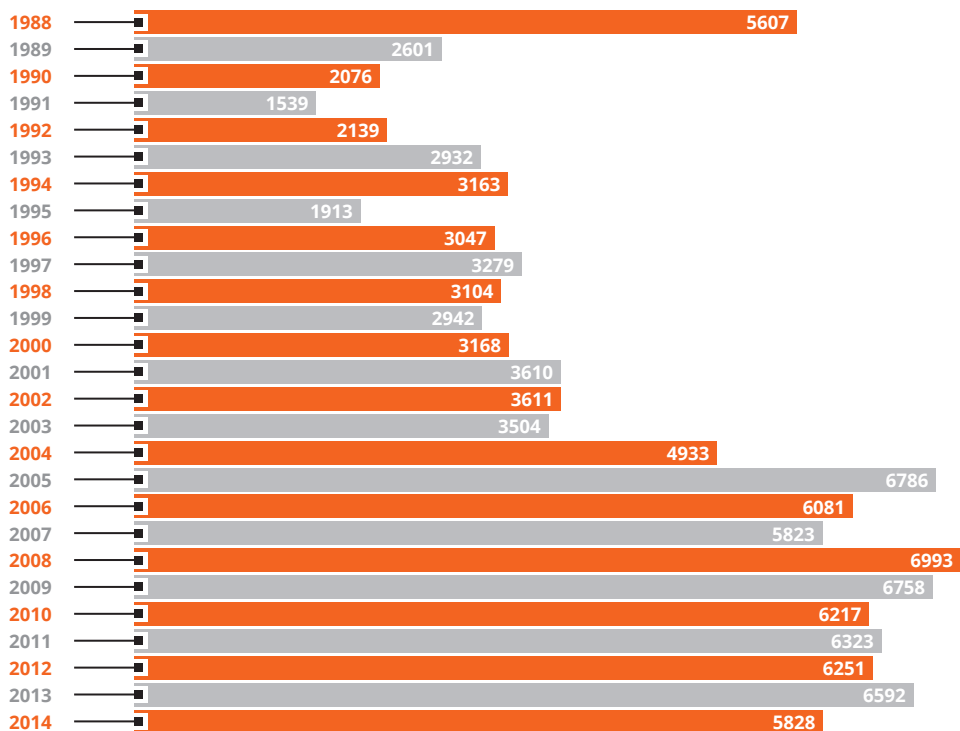
Wykres 4. Zakończenie spraw podjętych



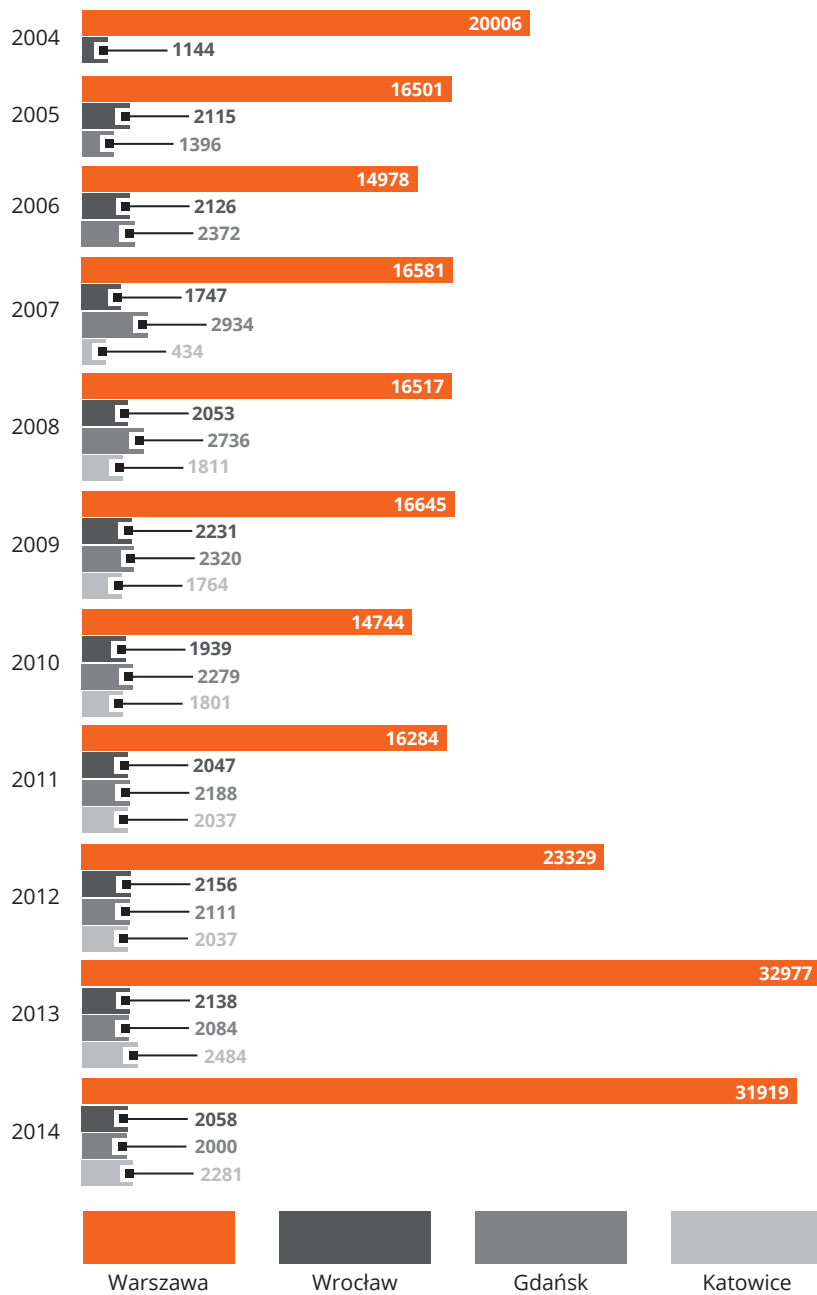
Wykres 5. Przyjęcia interesantów.

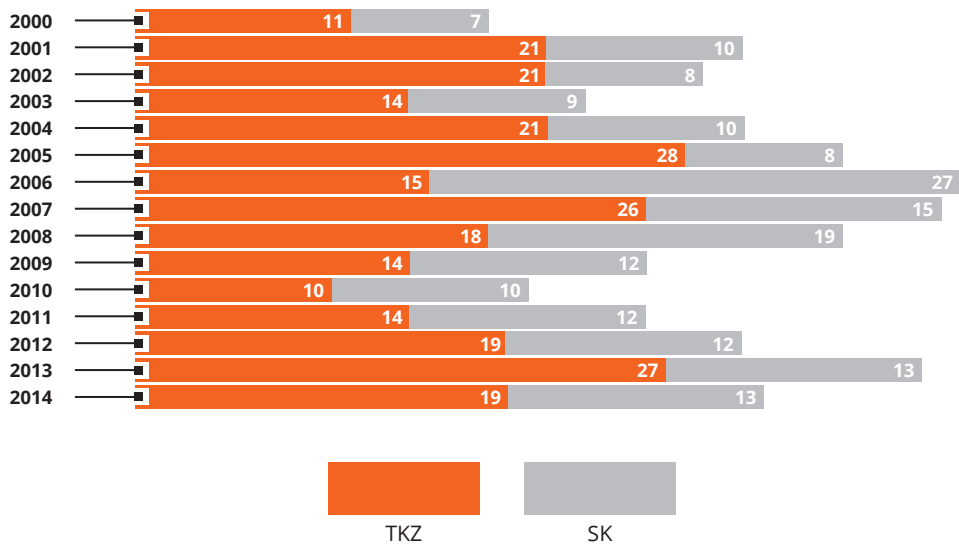


Wykres 6. Przyjęcia interesantów w latach 1988-2014.

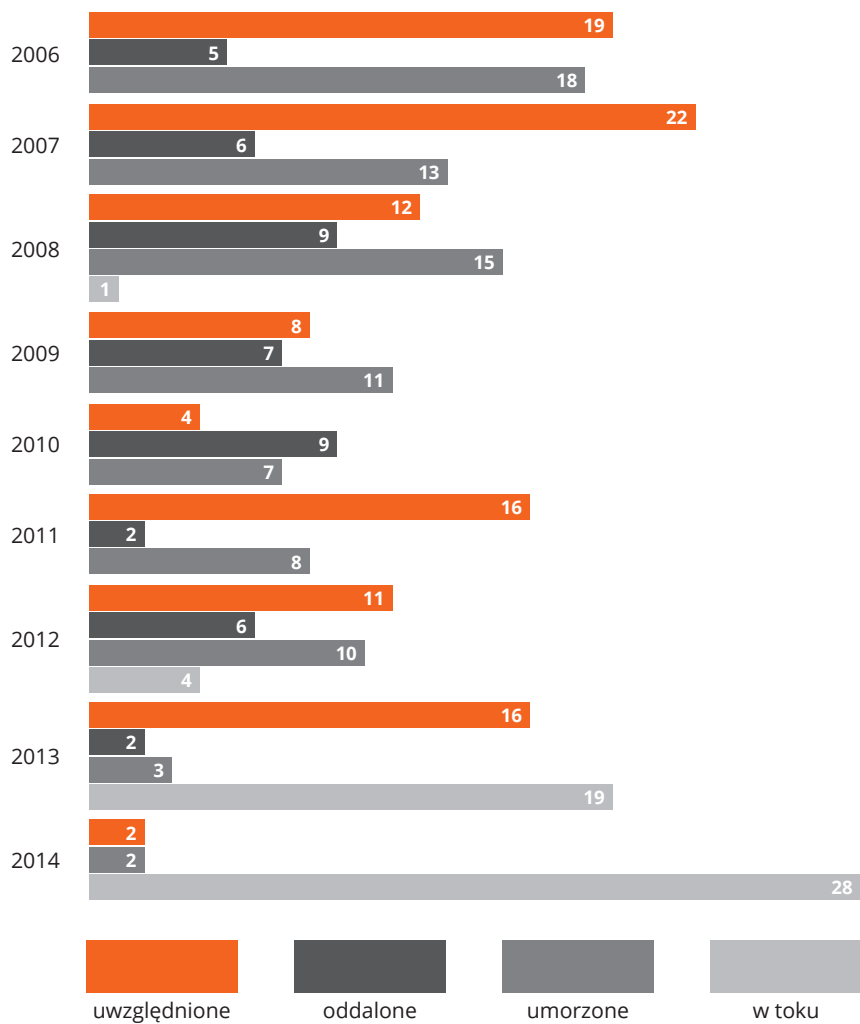


Wykres 7. Porady udzielane telefonicznie



Wykres 8. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego (TKZ) oraz skargi konstytucyjne (SK) do których przystąpił Rzecznik

Wykres 9. Rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją oraz skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik⁶



⁶ Stan na dzień 31 grudnia 2014 r.

