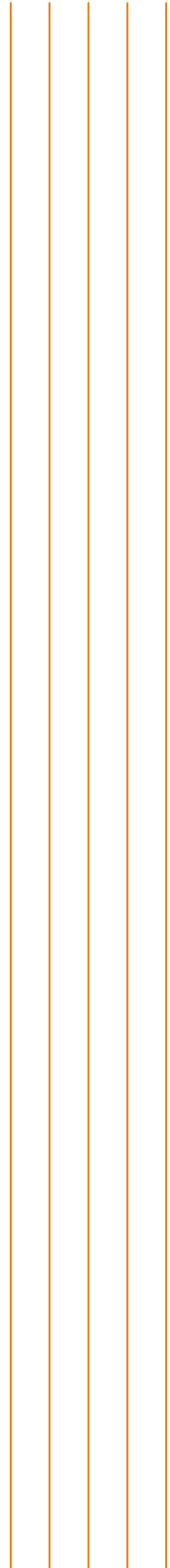




fot. Panek

Irena Lipowicz
Rzecznik Praw Obywatelskich



BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2013, nr 2
ŹRÓDŁA

**Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich
w roku 2012 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
Zespół Społeczny BRPO
Stanisław Ćwik, Jolanta Lipka-Wołowska

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 2013

Skrót do cytowania

Biuletyn RPO. Źródła 2013, nr 2
--

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w maju 2013 r.
Podpisano do druku w czerwcu 2013 r.
Nakład: 1000 egz.

Projekt okładki:

ADV. Michał Gońda Agencja Reklamowa
www.adv.net.pl
Grażyna Dziubińska

Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:

ARW A. Grzegorzcyk
www.grzeg.com.pl



SYNTEZA

Informacji o działalności

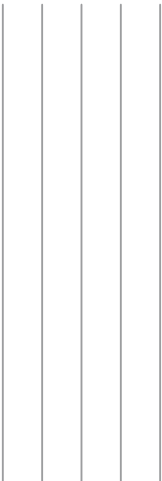
RZECZNIKA PRAW

OBYWATELSKICH

w roku **2012**

z uwagami o stanie
przestrzegania
wolności i praw
człowieka i obywatela

Pełny tekst „Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich
w roku 2012 ...” jest dostępny na stronie www.rpo.gov.pl

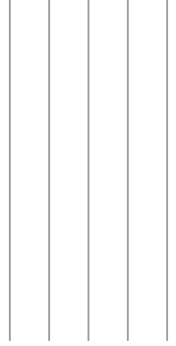


Spis treści

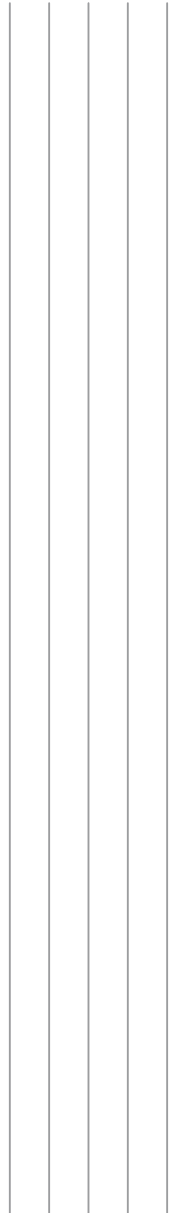
Wprowadzenie	7
1. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego	13
A. Prawo do dobrej legislacji	14
B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności jednostki	15
C. Wolność słowa i prawo do informacji	16
D. Prawo do nauki	17
E. Prawa wyborcze	19
2. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego	21
A. Brak lub ograniczenie drogi sądowej	22
B. Prawo do obrony	22
C. Koszty postępowania	24
D. Przewlekłość postępowania	24
E. Prawo do rzetelnego procesu sądowego	24
F. Postępowanie mandatowe	25
G. Wolność osobista	26
H. Bezpieczeństwo obywateli	28
I. Ruch drogowy	30
J. Ochrona praw osób pozbawionych wolności	32
K. Ochrona praw nieletnich	33
3. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i służb mundurowych	35
A. Zagadnienia z zakresu prawa pracy	36
B. Prawo do zabezpieczenia społecznego	37
C. Ochrona praw rodziny	38
D. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	39



4. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa cywilnego	41
A. Ochrona praw majątkowych i gospodarka nieruchomościami	42
B. Reprywatyzacja	42
C. Prawo do sądu w postępowaniu cywilnym	43
D. Koszty postępowania cywilnego i administracyjnego	44
E. Ochrona praw mieszkaniowych obywateli	45
F. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych	47
G. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych	47
5. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i gospodarczego oraz pozostałych dziedzin prawa	49
A. Prawo wykonywania zawodu i postępowanie dyscyplinarne	50
B. Ochrona praw konsumentów	50
C. Daniny publiczne	52
D. Działalność gospodarcza	53
E. System ochrony zdrowia	54
F. Ochrona praw pacjentów	55
G. Ochrona praw cudzoziemców	56
H. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych	57
6. Najważniejsze zagadnienia z zakresu zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji	59
A. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość lub pochodzenie etniczne	60
B. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	62
C. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek	64
D. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć	65
E. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową	67
F. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd	67
7. Dane informacyjno-statystyczne	69



Wprowadzenie





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

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

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

W okresie objętym informacją zostały rozpatrzone 32 224 sprawy, z których 11 094 zostały podjęte do prowadzenia w trybie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z uwagi na to, że wskazywały na możliwość naruszenia praw lub wolności obywatelskich. W 18 882 sprawach wnioskodawców pouczono o przysługujących im środkach działania, zaś w 652 sprawach zwrócono się o uzupełnienie wniosku, a 529 spraw przekazano według właściwości. Duża liczba spraw, w których udzielono wnioskodawcom informacji o przysługujących im środkach działania wskazuje w dalszym ciągu na niski stan świadomości prawnej. Jednocześnie świadczy o tym, że w dalszym ciągu nie funkcjonuje powszechny system pomocy prawnej i informacji prawnej. Dlatego też wiele osób, które zwracają się do Rzecznika, nie oczekuje wcale ochrony ich praw, lecz poszukuje informacji, w jaki sposób i gdzie powinni załatwić swoje sprawy.

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



bezpłatną, dostępną dla wszystkich Infolinię Rzecznika Praw Obywatelskich, której celem działania jest zapewnienie możliwości uzyskania podstawowych informacji na temat praw człowieka i kompetencji Rzecznika.

W okresie objętym informacją Rzecznik skierowała 292 wystąpienia problemowe. Z tego 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, a także wówczas, gdy analiza skarg kierowanych do Rzecznika wskazywała, że źródłem naruszeń praw jednostki jest samo prawo. W tym ostatnim zakresie Rzecznik skierowała w 2012 r. 151 wystąpień z wnioskiem o pojęcie inicjatywy prawodawczej. Niezależnie od tego Rzecznik korzystała ze swoich uprawnień procesowych, których celem jest podważenie obowiązywania aktu normatywnego. W 2012 r. Rzecznik złożyła do Trybunału Konstytucyjnego 19 wniosków o stwierdzenie niezgodności aktów normatywnych z przepisami wyższego rzędu lub z Konstytucją, a ponadto przystąpiła w 12 sprawach do postępowania przed Trybunałem wszczętego w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej.

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

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

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



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

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

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

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

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



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

Rzecznik współpracuje ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, zrzeszeniami i fundacjami działającymi na rzecz ochrony wolności, praw człowieka i obywatela. W ramach tej współpracy Biuro RPO zorganizowało ok. 50 spotkań i konferencji, w których bezpośrednio udział wzięło ok. 1500 osób, a za pośrednictwem internetu blisko 20.000. Spotkania poświęcone były przede wszystkim priorytetom Rzecznika, a więc problematyce ochrony praw osób starszych oraz osób niepełnosprawnych. W roku 2012 obchodzono Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Dialogu Międzypokoleniowego. W związku z tym Biuro Rzecznika zorganizowało szkolenia związane z tematyką dotyczącą praw osób starszych oraz ich aktywnego funkcjonowania w społeczeństwie. W 2012 r. odbył się również I Kongres Seniora w Chorzowie, podczas którego dyskutowano m.in. o rozwiązywaniu konfliktów międzypokoleniowych.

W związku z upowszechnianiem wiedzy na temat urzędu Rzecznika oraz jego działalności Biuro RPO udzieliło około 780 odpowiedzi na pytania dziennikarskie. Informacje dotyczące Rzecznika ukazywały się również w prasie, radiu, telewizji, internecie i zostały zawarte w około 3700 publikacjach. Ponadto Rzecznik udzieliła kilkudziesięciu wywiadów za pośrednictwem prasy, radia i telewizji. Na prośbę Prezydenta RP, odniosła się także do sprawy, która w 2012 r. spowodowała szczególne poruszenie społeczne, czyli ACTA, była pomysłodawcą organizowania na uczelniach wyższych w całym kraju paneli społecznych i debat obywatelskich na ten temat.

Bogaty i wszechstronny charakter miały w 2012 r. działania społeczne i edukacyjne Rzecznika. Organizowane były liczne spotkania i debaty na temat ważnych problemów zgłaszanych przez obywateli i organizacje pozarządowe (m.in. funkcjonowanie osób w podeszłym wieku w ramach rynku finansowego, program wsparcia dla dzieci dotkniętych skutkami wypadków drogowych, finansowanie edukacji osób z niepełnosprawnością, przyjazne przesłuchiwanie dzieci, sytuacja ludzi bezdomnych). Z udziałem wybitnych naukowców i przedstawicieli organizacji pozarządowych odbyły się dwie Debaty Jana Nowaka-Jeziorańskiego poświęcone współczesnemu rozumieniu takich pojęć, jak sprawiedliwość i demokracja. W 2012 r. BRPO było inicjatorem i współorganizatorem I Kongresu Języka Urzędowego oraz kampanii „Język urzędowy przyjazny obywatelom”. Ponadto Biuro Rzecznika przeprowadziło szkolenia dla asystentów posłów i senatorów oraz sędziów w zakresie praw człowieka i kompetencji RPO. Działania edukacyjne uzupełniały liczne publikacje, broszury i ulotki informacyjne wydawane także w językach obcych i kolportowane w różnych środowiskach. W sumie opublikowano 18 biuletynów, w łącznym nakładzie 18.000 egzemplarzy.

Przy Rzeczniku działają też trzy komisje ekspertów: do spraw osób starszych, osób z niepełnosprawnościami oraz migrantów. Do zadań komisji należy merytoryczne wsparcie działań podejmowanych przez Zespoły w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, m.in. poprzez wskazywanie priorytetowych kierunków działań oraz dostar-



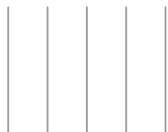
czanie opinii dotyczących bieżących debat publicznych. Komisje te mają wspierać Rzecznika w realizacji jego zadań, w szczególności w zakresie równego traktowania ze względu na wiek, niepełnosprawność, płeć, narodowość, pochodzenie etniczne i wyznanie.

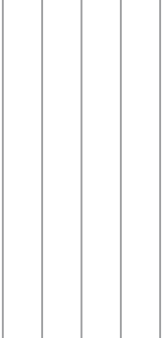
W dowód uznania dla zaangażowania na rzecz promocji i umacniania praw człowieka i obywatela na arenie międzynarodowej, podczas 10. Kongresu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana w Wellington Rzecznik została ponownie wybrana do Zarządu Europejskiego Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana (IOI), który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

W zakresie działalności międzynarodowej Rzecznika kontynuowany był projekt realizowany w ramach Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej. W 2012 roku odbyły się dwa przedsięwzięcia. Pierwszym z nich było zorganizowane w Paryżu seminarium², na którym omówiono takie zagadnienia jak: etyka w dziedzinie bezpieczeństwa, ochrona praw dzieci, relacje z petentem, komunikacja z instytucją, mediacja w zakresie zdrowia, dyskryminacja oraz promowanie równości. Kolejną edycję seminarium³ zorganizowało Biuro Rzecznika w Warszawie. Na seminarium omówiono następujące tematy: ochrona praw dzieci w prawie karnym i cywilnym, relacje Ombudsman – władza sądownicza, w tym współpraca z Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym oraz prawa osób starszych i osób z niepełnosprawnością w prawie pracy. Ponadto przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji aktywnie uczestniczyli w warsztatach tematycznych krajowych mechanizmów organizowanych przez Radę Europy.

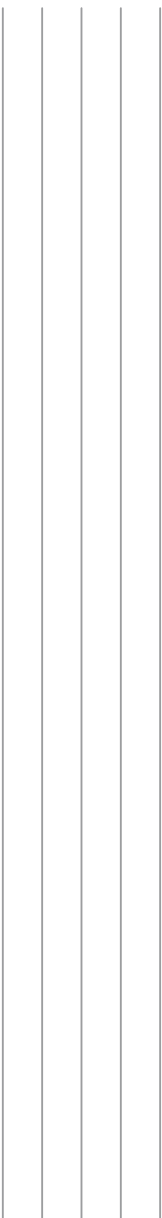
² W dniach 9–11 maja 2012 r.

³ W dniach 25–27 września 2012 r.





1. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego





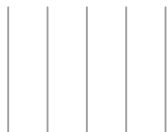
A. Prawo do dobrej legislacji

Zdecydowanej reformy wymaga proces stanowienia prawa, postrzegany przede wszystkim przez pryzmat działań władzy ustawodawczej. W 2012 r. Rzecznik w dalszym ciągu monitorowała nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa, w tym niezrealizowane upoważnienia do wydania aktów wykonawczych przez organy administracji rządowej, opóźnienia w implementacji prawa Unii Europejskiej oraz niewłaściwe wykonywanie wyroków sądów międzynarodowych i Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Rzecznika zaniedbania, jakie występują na wskazanych wyżej polach mają istotny wpływ na poziom ochrony praw i wolności w Polsce.

Rzecznik wielokrotnie zwracała uwagę na wątpliwości co do zgodności z Konstytucją niektórych przepisów. Problem ten dotyczy wszystkich dziedzin prawa, a doświadczenie Rzecznika wskazuje, że sytuacja nie ulega poprawie. Przykładem potwierdzającym istnienie problemu mogą być np. wciąż niezrealizowane postanowienia sygnalizacyjne czy niewykonane wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Należy podkreślić, że sprawy te dotyczą często kwestii istotnych z punktu widzenia praw i wolności jednostki, np. systemu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych, w tym egzaminów maturalnych, czy też dotychczas nieuregulowanej kwestii opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień.

Obowiązek ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis* jest ściśle powiązany z gwarancjami praw jednostki wynikającymi z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Adresaci norm prawnych muszą mieć odpowiedni czas na przystosowanie się do nowych regulacji prawnych. Zbyt krótkie okresy przewidziane do wejścia w życie ustawy od dnia jej uchwalenia, dały się dostrzec przykładowo w ustawach podatkowych, dotyczących podatku akcyzowego i podatku dochodowego od osób fizycznych.

Szczególnie niepokojące są sytuacje dotyczące wadliwej legislacji, skutkującej koniecznością pilnej nowelizacji przepisów jeszcze przed ich wejściem w życie lub w niedługim czasie od momentu rozpoczęcia ich obowiązywania, jak również dotyczące pominięć oraz zaniedbań legislacyjnych. Tego rodzaju problemy dostrzeżone zostały m.in. w zakresie przepisów dotyczących sytuacji pacjentów i funkcjonowania służby zdrowia (przykładowo: konieczność wprowadzenia zmian w zakresie prowadzenia działalności leczniczej przez organizacje pożytku publicznego, w tym podmioty kościelne, konieczność wprowadzenia zmian w zakresie obligatoryjności ubezpieczenia szpitali z tytułu zdarzeń medycznych, w zakresie dotyczącym braku normy prawnej, z której wynikałby obowiązek szpitali zapewnienia pacjentom zakwaterowania i żywienia, oraz pominięcie lekarzy geriatrów w wykazie lekarzy uprawnionych do wystawiania zleceń na niektóre przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze).





Występują liczne przypadki wprowadzenia przepisów prawa, które nakładają na obywateli bardzo restrykcyjne, a zarazem obiektywnie trudne do wykonania, obowiązki. Przykładem takiej niewłaściwej legislacji mogą być przepisy z zakresu stosowania kar oraz opłat administracyjnych, dotyczące m.in. opłat z tytułu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, gdzie dopiero na etapie rozpatrywania skarg kasacyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny, w których to postępowaniach Rzecznik zgłosiła swój udział, zaczęła kształtować się jednolita linia orzecznicza, zapewniająca prokonstytucyjną wykładnię przepisów.

Wreszcie wskazać trzeba, że także zaniechanie wydania ustawy może prowadzić do naruszenia praw jednostki. Taka sytuacja występuje w zakresie szeroko pojętej reprivatyzacji. Brak ustawy reprivatyzacyjnej spowodował, że obecnie prowadzona jest tzw. „mała reprivatyzacja” oparta na wzruszaniu w postępowaniu administracyjnym wydanych w przeszłości decyzji o wywłaszczeniu i nacjonalizacji oraz procesach cywilnych. Postępowania w tych sprawach są z reguły długotrwałe, a bywa, że ich finalnym rezultatem jest naruszenie interesów osób trzecich (np. lokatorów zajmujących budynki mieszkalne podlegające zwrotowi).

B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności jednostki

Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie kryteriów, na podstawie których dokonana ma zostać reorganizacja sądów w związku z założeniami projektu rozporządzenia w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, utworzenia zamiejscowych wydziałów w niektórych sądach rejonowych oraz zmiany rozporządzenia w sprawie sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości. Treść skarg kierowanych do Rzecznika wskazuje, że projekt rozporządzenia powstał bez odpowiednich konsultacji ze środowiskami lokalnymi i samorządowymi, a likwidacja niektórych sądów nie jest uzasadniona względami ekonomicznymi czy merytorycznymi. Skarżący obawiają się też likwidacji wydziałów ksiąg wieczystych i związanych z tym utrudnień w dostępie do ich treści. Z uzyskanej odpowiedzi Ministra wynika, że zmiany mają na celu dostosowanie sądownictwa polskiego do standardu obowiązującego w pozostałych państwach Unii Europejskiej oraz zostają przeprowadzone zgodnie z wymogami Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zdaniem Ministra niewłaściwa alokacja zasobów oraz wadliwa struktura organizacyjna sądownictwa powszechnego utrudniają wykorzystywanie istniejących zasobów etatowych zgodnie z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

Rzecznik w dalszym ciągu monitorowała wdrażanie swoich zaleceń dotyczących wyraźnego uregulowania ustawowego możliwości nagrywania przez strony przebiegu postępowania cywilnego. Skargi osób chcących zarejestrować przebieg rozprawy



wskazywały bowiem, że przewodniczący często nie wyrażają na to zgody. W tej sytuacji strony nagrywają przebieg postępowania, bez informowania przewodniczącego i bez jego wiedzy. Dlatego też Rzecznik po raz kolejny zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej. Minister przedstawił propozycję wprowadzenia do Kodeksu postępowania cywilnego przepisu, w myśl którego strona będzie mogła utrwalać przebieg postępowania za zgodą sądu, chyba że nie pozwala na to względnie na prawidłowość postępowania. Przy czym dotyczy to jedynie dźwięku, natomiast samodzielna rejestracja obrazu będzie niedopuszczalna.

C. Wolność słowa i prawo do informacji

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem związany z funkcjonowaniem w obrocie prawnym przepisu Kodeksu karnego penalizującego czyn zniesławienia. Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności ww. przepisu Kodeksu karnego w zakresie zawierającym zwrot „albo pozbawienia wolności do roku” z konstytucyjną wolnością wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji w związku z zasadą wyłączności ustawowej ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw oraz z wolnością wyrażania opinii wskazaną w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W przekonaniu Rzecznika możliwość orzeczenia kary pozbawienia wolności za zniesławienie – ze względu na jej intensywność i dolegliwość – jest nieproporcjonalna, a przez to niedopuszczalna zarówno na gruncie Konstytucji, jak i Konwencji, jednocześnie zaś nie istnieją żadne przesłanki uzasadniające pozostawienie kary pozbawienia wolności w systemie kar przewidzianych za zniesławienie. Rzecznik powołała się we wniosku na bogatą linię orzeczniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z której wynika, że możliwość orzekania kary pozbawienia wolności akceptowalna jest z punktu widzenia standardów określonych w przytoczonym przepisie Konwencji jedynie w najcięższych sprawach, np. kiedy słowa nawołują do nienawiści i przemocy, natomiast w stosunku do czynu polegającego na zniesławieniu tego typu sankcja karna ze względu na swoją intensywność wydaje się być nieproporcjonalna, a przez to niedopuszczalna na gruncie Konwencji. Skoro w polskim porządku prawnym odpowiedzialność za słowa w tych najcięższych sprawach przewidziana jest na podstawie odrębnych przepisów karnych, to nie istnieją żadne przesłanki uzasadniające pozostawienie kary pozbawienia wolności w systemie kar przewidzianych za zniesławienie i w tym stanie rzeczy kwestionowany przepis Kodeksu karnego nie może przejść testu proporcjonalności przewidzianego zarówno w Konwencji, jak i w Konstytucji. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Do Biura Rzecznika wpływały skargi na praktyki stosowane przez organy władzy publicznej, związane z obowiązkiem udostępniania informacji o ich działalności.



Rzecznik zwróciła się do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie ustawowego wyjątku w dostępie do informacji publicznej, w którym przewidziane jest odstępianie od zasady bezpłatnego udostępniania informacji. Pożądane jest wprowadzenie regulacji, która precyzyjnie zdefiniuje, czym są „dodatkowe koszty” oraz umożliwi kontrolę nad decyzjami organów w tej materii. Minister poinformował, że wyeliminowanie wskazanej przez Rzecznika nieprawidłowości zostanie uwzględnione w trakcie prac nad nowelizacją ustawy.

W sprawie dostępu do informacji publicznej Rzecznik skierowała również wystąpienie do I Prezesa Sądu Najwyższego. Rzecznik doceniła dotychczasowe działania Sądu Najwyższego w tym zakresie, a w szczególności wydawanie zbioru orzeczeń. Jednak, w dobie kształtowania się społeczeństwa informacyjnego, działania Sądu były niewystarczające. Sytuacja, w której orzeczenia udostępniane były tylko odpłatnie w wielkich prawniczych systemach wyszukiwawczych, budziła protesty. Prezes poinformował, że sygnalizowany problem zostanie ostatecznie rozwiązany poprzez stworzenie internetowej bazy orzeczeń Sądu Najwyższego. Bazę uruchomiono 22 października 2012 r.

D. Prawo do nauki

Rzecznik skierowała do Ministra Edukacji Narodowej wystąpienie w sprawie licznych przypadków likwidacji przedszkoli i szkół publicznych, wskazując, że działania te mogą mieć niekorzystny wpływ na faktyczną dostępność placówek, a zatem na realizację prawa do powszechnego dostępu do nauki. Minister poinformowała, że resort nie ma wpływu na decyzje organów prowadzących, także w kwestii likwidacji szkół, natomiast w większości przypadków faktycznie dochodzi do reorganizacji, nie zaś do likwidacji placówek.

Istotnym problemem, na który zwracali uwagę rodzice uczniów oraz nauczyciele zatrudnieni w publicznych placówkach oświatowych są coraz częstsze przypadki przekazywania prowadzenia przedszkoli i szkół podmiotom prywatnym lub spółkom komunalnym. W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik zwróciła uwagę na fakt, że takie rozwiązanie stanowi zagrożenie dla powszechności i bezpłatności nauki. Minister podzieliła przedstawione stanowisko i wyraziła opinię, że zasygnalizowane działania stanowią naruszenie ustawy o systemie oświaty.

Rzecznik otrzymywała wiele doniesień o likwidacji stołówek w przedszkolach i szkołach publicznych. Takie rozwiązanie może mieć negatywny wpływ na zdrowie i rozwój uczniów. Rzecznik wskazała także, że posiłki dostarczane przez zewnętrzne podmioty są droższe niż te przygotowywane w szkole, przez co wiele rodzin będzie zmuszonych do zrezygnowania ze szkolnych obiadów. Minister poinformowała, że jednostki samorządowe nie mają obowiązku finansowania szkolnych stołówek. Jest to działanie dodatkowe, zależne od możliwości finansowych i lokalowych, które nie zawsze są wystarczające.



Wiele skarg dotyczyło organizacji nauki i opieki w przedszkolach publicznych. W wielu gminach pierwszeństwo w rekrutacji do przedszkoli i szkół publicznych zostało przyznane dzieciom, które będą spędzały w placówce przynajmniej 7–8 godzin dziennie. Rzecznik zwróciła uwagę na fakt, że takie zasady przeprowadzania rekrutacji do przedszkoli są korzystne przede wszystkim dla zamożnych rodzin (które mogą sobie pozwolić na opłacenie pobytu dzieci w placówkach w trakcie trwania odpłatnych zajęć). W wielu przypadkach dostępność przedszkoli zależy także od zamożności gminy, w której mieszka dziecko. W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik podkreśliła, że takie rozwiązanie jest naruszeniem konstytucyjnej gwarancji równego dostępu do nauki. Ministerstwo podjęło prace nad określeniem zakresu i możliwości wsparcia finansowego gmin w realizacji zadań dotyczących wychowania przedszkolnego.

Ponadto, jak wskazała Rzecznik w kolejnym wystąpieniu, dzieci realizujące roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne nie mają możliwości korzystania z bezpłatnej opieki po zakończeniu obowiązkowych zajęć, co może stanowić naruszenie konstytucyjnej zasady bezpłatności nauki. Minister Edukacji Narodowej wyjaśnił, że obowiązkowe przygotowanie przedszkolne jest realizowane w ramach wychowania przedszkolnego, a nie nauki szkolnej, wobec czego dziecko ma prawo do bezpłatnego nauczania w wymiarze nie krótszym niż 5 godzin dziennie, zaś odpłatne są zajęcia wykraczające poza czas ustalony jako bezpłatny. W Ministerstwie prowadzone są prace mające na celu określenie zakresu i możliwości ewentualnego wsparcia finansowego gmin w realizacji zadań dotyczących wychowania przedszkolnego, co przyczyniłoby się do obniżenia kosztów ponoszonych przez rodziców.

Ze względu na wątpliwości co do interpretacji przepisów ustawy o systemie oświaty, niejasny pozostaje status prawny pełnoletniego ucznia. Część szkół, powołując się na interpretacje Ministerstwa Edukacji Narodowej, uzależnia przyznanie pełnoletniemu uczniowi praw właściwych osobom pełnoletnim od tego, czy pozostaje on na utrzymaniu rodziców. Takie rozwiązanie może stanowić naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. MEN poinformowało, że prowadzone są analizy przepisów kształtujących prawa i obowiązki uczniów w szkołach dla młodzieży, w celu określenia zakresu koniecznych zmian i wypracowania propozycji zmian legislacyjnych w przepisach prawa oświatowego, które wyeliminowałyby pojawiające się na tym tle wątpliwości.

Rzecznik wielokrotnie zwracała również uwagę na systemowe nieprawidłowości związane z rekrutacją do przedszkoli, w tym kwestię przetwarzania danych osobowych dzieci i ich rodziców, oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów. Ponieważ żaden z powyższych problemów nie został rozwiązany, Rzecznik skierowała do Trybunału Konstytucyjnego dwa wnioski dotyczące niezgodności przepisów ustawy o systemie oświaty z zawartą w Konstytucji zasadą konstrukcji upoważnień ustawowych. Sprawy dotyczyły kwestii rekrutacji do przedszkoli i szkół, a także podstawy przetwarzania danych osobowych związanych z procesem rekrutacyjnym oraz warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów, a także przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów. W pierwszej



sprawie wyrokiem z 13 stycznia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny w całości podzielił wątpliwości Rzecznika, natomiast drugi wniosek oczekuje na rozpatrzenie.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów zawartych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, dotyczących stypendiów za wyniki w nauce. Obecny system stypendiów studenckich uniemożliwia pobieranie dofinansowania w przypadku studiów na drugim kierunku, z wyjątkiem stypendium rektora podczas kontynuacji nauki na studiach II stopnia. Przepis uniemożliwia także wypłacenie stypendium na drugim kierunku studiów odbywanych po uzyskaniu pierwszego dyplomu także w sytuacji, gdy student na pierwszym kierunku stypendium nie pobierał. Pomimo wcześniejszego wystąpienia do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie udało się dojść do porozumienia w tej sprawie, co było przyczyną skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Sprawa oczekuje na rozpoznanie.

Rzecznik zwróciła się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie przepisów dotyczących zawieszenia rektora wyższej uczelni w pełnieniu tej funkcji. Zgodnie z przepisami ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym zawieszenie rektora jest obligatoryjne w przypadku wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego z oskarżenia publicznego, bez względu na czas trwania i przedmiot toczącego się postępowania. Przepisy nie przewidują żadnego środka odwoławczego ani możliwości zakończenia stanu zawieszenia przed końcem postępowania karnego. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego podzieliła wątpliwości Rzecznika i zapowiedziała rozważenie podjęcia stosownych kroków legislacyjnych.

Rzecznik wskazała Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego na niewykonanie obligatoryjnego upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w sprawie finansowania niepublicznych szkół wyższych. W efekcie szkoły te nie uzyskują gwarantowanego im w ustawie wsparcia finansowego. Jednak w opinii Ministra nie ma potrzeby wydawania przedmiotowego aktu wykonawczego. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

E. Prawa wyborcze

Rzecznik wystąpiła do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w związku z brakiem mechanizmów kontroli decyzji w sprawie odmowy wydania komitetom wyborczym zaświadczenia uprawniającego do zgłaszania list kandydatów w kolejnych okręgach wyborczych bez zbierania podpisów wyborców popierających te listy. Przewodniczący Komisji poinformował, iż Państwowa Komisja Wyborcza nie ma możliwości podjęcia działań legislacyjnych. Rzecznik wystąpiła zatem do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o rozważenie możliwości podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmian w Kodeksie wyborczym. Sprawa nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.



2. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego





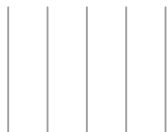
A. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwróciła uwagę na problemy związane z brakiem uzasadnień postanowień o odmowie wszczęcia dochodzenia, o jego zawieszeniu lub umorzeniu. Zdaniem Rzecznika, wynikająca z przepisu Kodeksu postępowania karnego możliwość niesporządzania uzasadnienia wskazanych postanowień, czyni iluzorycznym prawo stron postępowania do wniesienia środków odwoławczych. Prawo do wniesienia zażalenia, zwłaszcza na postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu dochodzenia, jest istotnym uprawnieniem za pomocą którego osoby pokrzywdzone przestępstwem mogą wpłynąć na wynik postępowania karnego prowadzonego z ich zawiadomienia. Ograniczenie tego prawa, poprzez umożliwienie zaniechania uzasadniania decyzji procesowych kończących dochodzenie (lub odmawiających jego wszczęcia), stanowi zatem bardzo poważne ograniczenie praw ofiar przestępstw na wstępnym etapie postępowania karnego. Minister nie podzielił opinii Rzecznika o potrzebie podjęcia prac legislacyjnych mających na celu zmianę obowiązujących w omawianym zakresie unormowań.

Zagadnienie dopuszczalności występowania przez prokuratora w toku postępowania przygotowawczego, na podstawie przepisów ustawy o dokumentach paszportowych, z wnioskiem o odmowę wydania lub unieważnienie dokumentu paszportowego było przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości. W ocenie Rzecznika odmowa wydania albo unieważnienie dokumentu paszportowego na wniosek organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze, który nie zdecydował się zastosować środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju na podstawie Kodeksu postępowania karnego stanowi obejście przepisów regulujących podstawy zastosowania środka zapobiegawczego i pozbawia podejrzanego m.in. uprawnienia do poddania decyzji procesowej o jego zastosowaniu merytorycznej kontroli sądowej. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

B. Prawo do obrony

Rzecznik przystępując do skargi konstytucyjnej, przedstawiła stanowisko, że regulacja prawna zawarta w Kodeksie postępowania karnego – w zakresie w jakim nie gwarantuje stronie lub jej obrońcy albo pełnomocnikowi prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie środków przymusu – jest niezgodna z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą równości wobec prawa, prawem do obrony oraz prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez





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

Zasady porozumiewania się podejrzanego tymczasowo aresztowanego ze swoim obrońcą były przedmiotem wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał uwzględnił wniosek w części dotyczącej prawa do obrony i orzekł, że przepis Kodeksu postępowania karnego – stanowiący, iż prokurator może zastrzec kontrolę korespondencji podejrzanego z obrońcą – przez to, że nie wskazuje przesłanek których zaistnienie uprawniałoby prokuratora do powyższego, jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do obrony w związku z zasadą wyłączności ustawowej regulacji praw i obowiązków obywateli. Trybunał podzielił zarzuty Rzecznika i podkreślił, że stwierdzenie niekonstytucyjności następuje wyłącznie ze względu na niesprecyzowanie w tym przepisie okoliczności, w których możliwe jest skorzystanie przez prokuratora z możliwości ograniczenia prawa do obrony polegającego na kontrolowaniu korespondencji podejrzanego z obrońcą. Wskazany przepis wymaga interwencji ustawodawcy polegającej na dodaniu przesłanki limitującej korzystanie przez prokuratora z powyższego uprawnienia, gwarantowanego co do zasady przez kwestionowany przepis.

Konstytucyjność przepisu normującego sposób korzystania przez organ dokonujący zatrzymania z uprawnienia do obecności podczas rozmowy zatrzymanego z adwokatem była przedmiotem wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał uwzględnił wniosek Rzecznika i orzekł, że kwestionowany przepis przez to, że nie wskazuje przesłanki, której zaistnienie uprawnia zatrzymującego do obecności przy rozmowie zatrzymanego z adwokatem, jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do obrony w związku z zasadą wyłączności ustawowej regulacji praw i obowiązków obywateli. Trybunał stwierdził, że prawo do uzyskania nieskrępowanej porady prawnej przez zatrzymanego – we wstępnym stadium postępowania karnego – ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania skutecznej możliwości bronięcia się na późniejszym etapie postępowania. Trybunał w powołanym wyroku podzielił zarzuty Rzecznika, że regulacja zawarta w omawianym przepisie stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa do obrony.



C. Koszty postępowania

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu Kodeksu postępowania karnego – w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego – w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy – z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjności postępowania w związku z prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy oraz zasadą równości wobec prawa. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik podkreśliła, że jeżeli sąd odwoławczy rozstrzyga jako pierwszy o kosztach procesu karnego, orzeczenie w tym przedmiocie, w myśl powołanych we wniosku wzorców konstytucyjnych, winno być zaskarżalne do sądu drugiej instancji. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

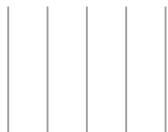
D. Przewlekłość postępowania

Rzecznik kontynuowała działania dotyczące przewlekłości postępowania spowodowanej oczekiwaniem na opinie biegłych. W wystąpieniu skierowanym do Ministra Sprawiedliwości zwróciła uwagę na to, iż mimo wcześniejszych zapewnień problem ten pozostaje nierozwiązany (między innymi nie została uchwalona ustawa o biegłych sądowych, której projekt opracowywany był w Ministerstwie Sprawiedliwości). W odpowiedzi poinformowano o działaniach o charakterze administracyjnym mających na celu skrócenie czasu oczekiwania na wydanie opinii przez biegłego. Jednocześnie powiadomiono, że w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad przygotowaniem projektu ustawy o biegłych sądowych, których celem jest m.in. skrócenie czasu oczekiwania na opinię biegłego.

E. Prawo do rzetelnego procesu sądowego

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje zagadnienie dochodzenia roszczeń regresowych przysługujących Skarbowi Państwa na podstawie regulacji prawnej zawartej w Kodeksie postępowania karnego, od osób, które swym bezprawnym działaniem doprowadziły do wypłaty odszkodowań przez Skarb Państwa. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przeanalizowanie potrzeby nowelizacji przedmiotowego przepisu pod kątem doprecyzowania zawartych w nim uregulowań w celu ułatwienia dochodzenia przez Skarb Państwa roszczeń. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Problematyka udziału przedstawicieli organizacji społecznych w postępowaniu karnym została poruszona w wystąpieniu Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości.





W ocenie Rzecznika zachodzi sprzeczność pomiędzy dwoma unormowaniami Kodeksu postępowania karnego stanowiącymi o kryteriach udziału przedstawicieli organizacji społecznych w postępowaniu karnym. Przesłanką dopuszczenia przedstawicieli organizacji społecznych w postępowaniu sądowym, w myśl jednego ze sprzecznych przepisów, jest „ochrona interesu społecznego lub ważnego interesu indywidualnego”. Literalne brzmienie drugiego z przepisów nakłada na sąd obowiązek oceny dopuszczalności udziału przedstawiciela organizacji społecznej, biorąc pod uwagę zupełnie inne kryterium, tj. „interes wymiaru sprawiedliwości”. Powyższe świadczy o niejasnych kryteriach dopuszczalności udziału przedstawicieli organizacji społecznych w postępowaniu karnym. Zmiana brzmienia przepisu stanowiącego, że „sąd dopuszcza przedstawiciela organizacji społecznej, jeżeli leży to w interesie wymiaru sprawiedliwości” na: „sąd dopuszcza przedstawiciela organizacji społecznej, jeżeli nie sprzeciwia się to interesowi wymiaru sprawiedliwości” wyeliminowałaby wewnętrzną sprzeczność regulacji, co stanowiłoby o przyjęciu jasnych przesłanek dopuszczalności udziału przedstawicieli organizacji społecznych w postępowaniu karnym. Minister, z uwagi na fakt, że przepis w brzmieniu dotychczasowym obowiązuje od wielu lat i utrwaliło się jego prawidłowe rozumienie, nie podzielił opinii o potrzebie dokonania nowelizacji.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik poruszyła problematykę dotyczącą dostępu – na podstawie przepisu Kodeksu postępowania karnego określającego zasady udostępniania stronom i innym osobom akt sprawy karnej – do akt postępowania karnego rodzica, który nie został dopuszczony do działania w sprawie w charakterze strony. W otrzymywanych wnioskach ujawniła się praktyka prokuratur i sądów, które odmawiają rodzicom, niedopuszczonym w sprawie w charakterze strony, dostępu do akt. W przekonaniu Rzecznika rodzic, który nie został dopuszczony do udziału w sprawie jako przedstawiciel ustawowy pokrzywdzonego małoletniego, nie traci charakteru „przedstawiciela ustawowego” zdefiniowanego w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, co więcej, jako przedstawiciel ustawowy małoletniego winien mieć zagwarantowane prawo dostępu do akt sprawy karnej, w której pokrzywdzonym jest osoba małoletnia pozostająca pod jego władzą rodzicielską. Czym innym jest bowiem uprawnienie związane z wykonywaniem praw małoletniego, jako pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, a czym innym z kolei możliwość dostępu do akt sprawy karnej, w której osobą pokrzywdzoną jest osoba małoletnia pozostająca pod jego władzą rodzicielską. Minister nie podzielił opinii Rzecznika, uznając, iż rodzic może uzyskać wiedzę co do biegu postępowania na zasadach ogólnych – za zgodą prezesa sądu lub prokuratora.

F. Postępowanie mandatowe

Rzecznik kontynuowała działania w sprawie potrzeby rozszerzenia możliwości uchylenia prawomocnego mandatu karnego. Rzecznik zwracała przede wszystkim uwagę na potrzebę rozszerzenia katalogu podstaw uchylenia prawomocnego manda-

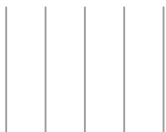


tu karnego zawartego w przepisie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz wprowadzenia możliwości wznowienia postępowania mandatowego w przypadku ukarania za wykroczenie wyrokiem sądu na podstawie przepisu wyeliminowanego z porządku prawnego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. W odpowiedzi na kolejne wystąpienie Minister Sprawiedliwości poinformował, że opracowany projekt nowelizacji zawiera m.in. postulowaną przez Rzecznika zmianę omawianego przepisu, poszerzającą zakres kontroli sądu dokonywanej w trybie tego przepisu. W projekcie nie przewidziano natomiast możliwości wprowadzenia wznowienia postępowania mandatowego.

G. Wolność osobista

Rzecznik otrzymywała sygnały o przetrzymywaniu w jednostkach penitencjarnych osób, którym sąd uchylił tymczasowe aresztowanie. Osoby nieskazane prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności mogą przebywać w jednostce penitencjarnej jedynie na podstawie postanowienia sądu o zastosowaniu lub przedłużeniu tymczasowego aresztowania. We wskazanych przypadkach postanowień takich już nie było, tak więc pobyt tych osób w areszcie po wydaniu przez sąd postanowień o uchyleniu środka zapobiegawczego musi być uznany za naruszenie ich konstytucyjnego prawa do wolności. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwróciła się o pilne podjęcie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości związanych z opóźnieniami w zwalnianiu z jednostek penitencjarnych osób, którym sąd uchylił tymczasowe aresztowanie. W odpowiedzi Minister poinformował, że trwają prace nad doбором właściwych rozwiązań technicznych i organizacyjnych, które umożliwią niezwłoczne i bezpieczne przekazywanie dokumentów stanowiących podstawę zwalniania osób osadzonych. Wydane w tej sprawie rozporządzenie czyni zadość postulatowi Rzecznika, przyjmując rozwiązanie mające zapobiec opóźnieniom w zwalnianiu z jednostek penitencjarnych osób, którym zostało uchylone tymczasowe aresztowanie.

Zasadność stosowania wobec osadzonych środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej była oceniana podczas wizytacji pracowników Biura Rzecznika w 11 dużych zakładach karnych i aresztach śledczych. Poczynione ustalenia przyniosły bardzo niepokojące wyniki, które wskazywały niejednokrotnie na niepraworządne działania ze strony funkcjonariuszy Służby Więziennej, mające również charakter traktowania poniżającego lub okrutnego, a w skrajnych przypadkach – tortur. Analiza tego rodzaju zdarzeń świadczy o braku właściwego nadzoru ze strony organów kierowniczych Służby Więziennej. Rzecznik wystąpiła do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie przywrócenia gwarancji praworządnego stosowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej środków przymusu bezpośredniego. W odpowiedzi Minister stwierdził, że przepisy regulujące stosowanie środków przy-





musu bezpośredniego będą podlegały zmianie i znajdą się w akcie prawnym rangi ustawowej. Jednocześnie poinformował, że przekazał uwagi Rzecznika Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej i polecił szczegółowe zbadanie wszystkich kwestii podniesionych w wystąpieniu jako nieprawidłowości. Polecił również zintensyfikowanie i wzmoczenie kontroli ze strony kadry kierowniczej nad prawidłowością stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Rzecznik, rozpatrując wnioski o kasacje od postanowień sądowych o przekazaniu podejrzanego w trybie Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA), spotkała się z problemem możliwości badania podstawy dowodowej postanowienia o aresztowaniu i wydaniu ENA przez sąd polski orzekający w przedmiocie przekazania osoby ściganej, będącej obywatelem polskim, organom sądowym państwa wydania nakazu. Rzecznik postulowała rozważenie podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia do Kodeksu postępowania karnego regulacji obligującej sąd wykonujący ENA do badania podstawy dowodowej czynów zarzucanych podejrzanemu, w oparciu o które nastąpić ma wydanie obywatela polskiego. Kolejnym problemem jest stosowanie przepisu Kodeksu postępowania karnego stanowiącego, iż osobę ściganą, wobec której zapadło prawomocne postanowienie o przekazaniu, przekazuje się właściwemu organowi sądowemu państwa wydania nakazu europejskiego najpóźniej w terminie 10 dni od dnia uprawomocnienia się postanowienia. Przepis ten budzi wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw osoby przekazywanej do państwa wydania ENA. Sprawia bowiem, iż niemal niemożliwe jest skierowanie i rozpatrzenie kasacji od prawomocnego postanowienia sądu o wydaniu ściganego. W wyniku rozpoznania kasacji może się okazać, że zachodziły podstawy do obligatoryjnej odmowy wydania, jednak osoba ścigana będzie znajdować się już na terenie innego państwa. Zasadnym wydaje się więc postulat wstrzymania wydania osoby ściganej do czasu rozpoznania kasacji. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej kwestii. W odpowiedzi Minister uznał, iż brak jest przesłanek do wprowadzenia w polskiej procedurze karnej zmian wskazanych w wystąpieniu Rzecznika.

Rzecznik zgłosiła udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej stosowania tymczasowego aresztowania przez okres przekraczający 2 lata po uchyleniu pierwszego wyroku wydanego przez sąd pierwszej instancji na podstawie przepisu Kodeksu postępowania karnego stanowiącego, że jeżeli zachodzi potrzeba stosowania tymczasowego aresztowania po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji, każdorazowe jego przedłużenie może następować na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Rzecznik przedstawiła stanowisko, iż przepis ten w zakresie, w jakim pozwala na stosowanie tymczasowego aresztowania przez okres przekraczający 2 lata po uchyleniu wyroku wydanego przez sąd pierwszej instancji, nie określając jednocześnie przesłanek uzasadniających takie przedłużenie i nie wskazując górnej granicy stosowania tymczasowego aresztowania, jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do wolności osobistej w związku



z zasadą prawnej ochrony wolności oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż kwestionowany przepis, w zakresie w jakim nie określa jednoznacznie przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie, jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do wolności osobistej w związku z zasadą prawnej ochrony wolności oraz niezgodny z zakazem tortur i okrutnego, niehumanitarnego, poniżającego traktowania i karania w związku z zasadą humanitarnego traktowania.

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem konstytucyjności przepisów regulujących dokonywanie kontroli osobistej oraz przeszukiwania pojazdów przez funkcjonariuszy publicznych, niedefiniujących pojęcia „kontrola osobista”. Na podstawie przepisów ustawowych nie można ustalić katalogu czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy w związku z przeprowadzaną kontrolą osobistą. Zdaniem Rzecznika zagadnienie kontroli osobistej, mające ścisły związek ze sferą nietykalności i wolności osobistej, powinno być uregulowane w ustawie. Przepisy ustaw: o Policji, o Straży Granicznej, o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, o CBA, o Biurze Ochrony Rządu oraz o strażach gminnych są niezgodne z konstytucyjnym prawem do nietykalności i wolności osobistej w związku z zasadą prawnej ochrony wolności przez to, że nie określają granic, sposobu oraz trybu wkroczenia przez organy władzy publicznej w sferę nietykalności i wolności osobistej. Przyznają zaś funkcjonariuszom uprawnienia do przeglądania bagaży lub ładunków znajdujących się w środkach transportu. O ile bardzo ogólnie ustawodawca wskazał przypadki, w których może nastąpić przeszukiwanie pojazdu, to całkowicie zignorował konstytucyjny obowiązek określenia w ustawie sposobu przeprowadzania tego przeszukania. Dlatego też w tym zakresie przepisy ustawowe są również niezgodne z konstytucyjną zasadą nienaruszalności mieszkania, pomieszczenia i pojazdu przez to, że nie określają sposobu przeszukiwania pojazdów. Ponadto ustawodawca nie przewidział możliwości odwołania się do sądu w sprawach dotyczących kontroli osobistej oraz przeszukiwania pojazdu, stąd w omawianym zakresie przepisy ustaw są niezgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezawisły sąd oraz z zasadą dostępu do sądu. Rzecznik zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie działań w celu dostosowania obowiązującego stanu prawnego do standardów konstytucyjnych. Dotychczas Minister nie zajął w tej sprawie stanowiska.

H. Bezpieczeństwo obywateli

Analiza wpływających skarg ujawniła problem dotyczący niekonstytucyjności przepisów regulujących działanie Krajowego Systemu Informacji Policji. Rzecznik skierowała w tej sprawie wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności omawianych przepisów z Konstytucją. W ocenie Rzecznika przepisy te cechuje nieprecyzyjność i niejasność. Brak jest również regulacji odnoszących się



do procedur usuwania danych z rejestrów Policji, uprawniających jednostki, których dane są przechowywane i przetwarzane przez Policję, do wystąpienia z żądaniem sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Brak przyznania jednostce prawa do wystąpienia z ww. żądaniami stanowi o szczególnym usytuowaniu organów Policji w postępowaniu o usunięcie danych z rejestrów, o czym organy te mogą decydować arbitralnie. Jest to tym bardziej niebezpieczne dla praw jednostki, iż uzyskiwanie, gromadzenie, sprawdzanie, przetwarzanie i wykorzystywanie przez Policję informacji zawierających dane o obywatelach odbywa się poza kontrolą zewnętrzną, w tym np. sądu. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności: przepisu ustawy o Służbie Celnej regulującego prawo dostępu do danych telekomunikacyjnych i przetwarzania ich przez Służbę Celną – z konstytucyjnym prawem do prywatności i ochroną tajemnicy komunikowania się w związku z zasadą wyłączności ustawowej ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw oraz przepisu powyższej ustawy regulującego zasady niszczenia pozyskanych danych telekomunikacyjnych – z konstytucyjnym prawem do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych. Zgodnie z pierwszym z przytoczonych przepisów ustawy o Służbie Celnej, w celu zapobiegania lub wykrywania przestępstw skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych Służbie Celnej mogą być udostępniane dane telekomunikacyjne. W omawianym zakresie nie została zachowana gwarancja przestrzegania zasady proporcjonalności. Służba Celną może bowiem wkraczać w sposób niejawną w chronioną konstytucyjnie sferę prawa do prywatności i wolność komunikowania się w dowolnym momencie, a nie tylko, gdy jest to niezbędne i konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Ponadto ustawodawca nie zapewnił zewnętrznej kontroli korzystania przez Służbę Celną z ww. uprawnienia. Przechowywanie zaś innych danych niż pozyskane dla realizacji powyższego celu jest niezgodne z konstytucyjnym prawem do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Problematyka dotycząca kompensaty państwowej przyznawanej ofiarom przestępstw była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości. Analiza przepisów ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, a także praktyki orzeczniczej sądów w tym przedmiocie, nasuwa jednoznaczne w opinii Rzecznika wnioski, że ustawa ta, wbrew jej ratione legis nie tylko nie przewiduje skutecznej pomocy dla osób pokrzywdzonych – ofiar przestępstw, ale częstokroć powoduje wręcz wtórną wiktymizację pokrzywdzonych. Założenia do ustawy przewidywały, że o kompensatę może skutecznie ubiegać się rocznie 12 800 osób, podczas gdy w latach 2005–2009 suma wszystkich zasądzonych kompensat wyniosła zaledwie 0,2 % przewidywanej sumy. Ranga zarzutów powinna, w przekonaniu Rzecznika, skłaniać do uregulowania tej instytucji zupełnie



nową ustawą. Minister, w reakcji na wystąpienie Rzecznika, zapowiedział stosowne działania legislacyjne oraz informacyjne.

Na skutek opisywanych w mediach przypadków drastycznego traktowania lokatorów przez właścicieli budynków, w celu zmuszenia ich do opuszczenia mieszkań, Rzecznik wystąpiła do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej mającej na celu nadanie przepisowi Kodeksu karnego z 1997 r. – sankcjonującemu stosowanie przemocy wobec osoby lub groźby bezprawnej w celu zmuszenia innej osoby do określonego działania, zaniechania lub znoszenia – treści analogicznej, jaką miał przepis Kodeksu karnego z 1969 r., poprzez przywrócenie penalizacji stosowania przemocy skierowanej nie tylko wobec osoby, ale także wobec rzeczy – stosowanej w celu zmuszenia innej osoby do określonego zachowania (zaniechania). Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika wskazując na intencję normodawcy wyłączenia stosowania przepisów karnych w sprawach z zakresu prawa cywilnego.

Rzecznik wystąpiła do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie czy przestępstwo nadużycia władzy, określone w Kodeksie karnym, ma charakter formalny czy też materialny, tj. czy dla przypisania odpowiedzialności za to przestępstwo konieczne jest ustalenie istnienia skutku w postaci bezpośredniego narażenia na niebezpieczeństwo wystąpienia szkody dla zindywidualizowanego i skonkretyzowanego w danych okolicznościach faktycznych interesu publicznego lub prywatnego wskutek nadużycia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego? W orzecznictwie sądowym prezentowane jest bowiem ujęcie przestępstwa nadużycia władzy jako typu materialnego (jak w postawionym pytaniu), ale i formalnego, w świetle którego działanie na szkodę zarówno interesu publicznego, jak i prywatnego nie jest charakterystyką skutku, lecz zachowania sprawcy, zaś samo powstanie bezpośredniego niebezpieczeństwa szkody nie jest znamieniem tego typu czynu zabronionego. Rzecznik zaś jest zdania, że przestępstwo określone w przytaczanym przepisie ma charakter materialny. Sąd Najwyższy podjął następującą uchwałę: „Występek nadużycia władzy należy do kategorii przestępstw z konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo, a więc materialnych, znamienych skutkiem, którym jest wystąpienie niebezpieczeństwa powstania szkody w interesie publicznym lub prywatnym”.

I. Ruch drogowy

Rzecznik wystąpiła do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zwracając uwagę na problem niewykonania upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie Prawa o ruchu drogowym do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu, trybu oraz warunków technicznych gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych, (...) w sprawach o wykroczenia oraz konieczność ochrony zarejestrowanych



danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem. Rzecznik wskazała także na konieczność uregulowania opisanej wyżej materii w drodze ustawowej zważywszy na brzmienie przepisu Konstytucji o wyłączności ustawowej określania zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika o prowadzonych od 2011 r. pracach nad projektem rozporządzenia i nie podzielono opinii o niekonstytucyjności regulacji zawartej w kwestionowanym przez Rzecznika przepisie ustawy Prawo o ruchu drogowym.

W wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Rzecznik poruszyła problem, jaki pojawił się na tle przepisu Kodeksu wykroczeń stanowiącego, że karze podlega, kto wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. W wezwaniach organy pouczają, że niewskazanie kierującego pojazdem, który miał się dopuścić wykroczenia drogowego polegającego na przekroczeniu prędkości zarejestrowanego przez fotoradar pociągając będzie odpowiedzialność na zasadzie przepisu ustawy Prawo o ruchu drogowym stanowiącego, iż właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie – w związku z kwestionowanym przepisem Kodeksu wykroczeń – jednocześnie organy te nie udostępniają wezwanym zdjęć z fotoradarów. Rzecznik podkreśliła również, że sporny przepis tworzy stan prawny, w którym w postępowaniu wyjaśniającym właściciel lub posiadacz pojazdu ma prawny obowiązek obciążyć swoimi zeznaniami osobę najbliższą, uchylenie się zaś od tego obowiązku spowoduje jego odpowiedzialność za wykroczenie. W ocenie Rzecznika ten stan prawny nie daje się pogodzić z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa. Ponadto, przepis ustawy Prawo o ruchu drogowym zawierający katalog czynności wykonywanych przez Inspekcję Transportu Drogowego w ramach realizacji zadania obejmującego ujawnianie naruszeń przepisów o ruchu drogowym przez urządzenia rejestrujące, nie daje Inspekcji Transportu Drogowego uprawnień procesowych w zakresie kierowania do sądów wniosków o ukaranie i oskarżanie o czyn z omawianego przepisu Kodeksu wykroczeń. Obaj Ministrowie stwierdzili, że zaakceptowanie koncepcji, według której przepis Kodeksu postępowania karnego uprawniający świadka do uchylenia się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli jej udzielenie mogłoby narazić osobę dla niego najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, miałyby stanowić podstawę odmowy wskazania osoby najbliższej, której powierzono pojazd powodowałoby, że osoby te zawsze pozostaną bezkarne. Zasadne za to wydaje się w ocenie Ministra Transportu rozważenie nowelizacji przepisu ustawy Prawo o ruchu drogowym i nadanie mu przykładowo brzmienia: „Właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, osobę której powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie (...)”. Ponadto Minister Sprawiedliwości podzielił stanowisko, iż uprawnienie Inspekcji Transportu Drogowego do prowadzenia czynności wyjaśniających, kierowania do sądu wniosków o ukaranie i oskarżania przed sądem



nie może być rozszerzane poza wykroczenia polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości i niezastosowanie się do sygnałów świetlnych. Przeciwnego zdania był Minister Transportu przedstawiając obszerne uzasadnienie stanowiska, iż Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego przysługuje przymiot oskarżyciela publicznego w sprawach dotyczących wykroczenia z omawianego przepisu Kodeksu wykroczeń.

J. Ochrona praw osób pozbawionych wolności

Rzecznik zwróciła m.in. uwagę na problem wykonywania kar wobec kilkudziesięciu tysięcy osób, które z różnych przyczyn nie odbywają prawomocnie orzeczonej kary pozbawienia wolności. Taki stan rzeczy wskazuje na potrzebę odpowiednich działań, które doprowadzą do skuteczniejszego egzekwowania orzeczeń skazujących na bezwzględną karę pozbawienia wolności. Minister poinformował, że kwestia prawidłowego wykonywania orzeczeń karnych jest kontrolowana na bieżąco przez prezesów sądów powszechnych. Ministerstwo, w celu usprawnienia działań sądów przy wykonywaniu orzeczeń, podjęło działania skutkujące wprowadzeniem zasady, że orzeczenia zapadłe w postępowaniu wykonawczym są wykonalne z chwilą wydania. Umożliwiono też sądom wydanie polecenia doprowadzenia skazanego do aresztu śledczego bez wcześniejszego jego wezwania.

Wśród kilkudziesięciu spraw podejmowanych przez Rzecznika w ramach wystąpień generalnych w celu ochrony praw osób pozbawionych wolności, wymienił należy: doprowadzenie do poprawy warunków socjalno-bytowych uwięzienia; konieczność zdemontowania kamer telewizji przemysłowej w pomieszczeniach do kontroli osobistej oraz w salach do udzielania widzeń bezdolorowych; usunięcie nieprawidłowości przy realizacji konwojów; właściwe wykonywanie przez Służbę Więzienną obowiązku kontroli rozmów telefonicznych skazanych; zapewnienie posiłków Polakom deportowanym do kraju w celu odbycia kary pozbawienia wolności; właściwą realizację prawa skazanych do telefonicznego kontaktowania się z obrońcą oraz pełnomocnikiem oraz przyznanie takiego prawa osobom tymczasowo aresztowanym; zagwarantowanie zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków zgromadzonych w ramach funduszu przekazywanego skazanemu w chwili zwolnienia; podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu uregulowania kwestii dostępu do informacji publicznej osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych; zapewnienie osadzonym po przetransportowaniu do innej jednostki penitencjarnej wyżywienia zgodnego z zaleceniami lekarskimi.

Wśród spraw podejmowanych przez pracowników Krajowego Mechanizmu Prewencji w ramach wystąpień generalnych w celu ochrony praw osób pozbawionych wolności należy wymienić: stan zaludnienia jednostek penitencjarnych; potrzebę utworzenia w jednej z jednostek penitencjarnych na południu Polski oddziału ginekologiczno-położniczego; opiekę medyczną w pomieszczeniach dla osób zatrzyma-



nych lub doprowadzonych do wytrzeźwienia w jednostkach organizacyjnych Policji oraz policyjnych izbach dziecka; instalowanie kamer telewizji przemysłowej w izbach wytrzeźwień.

K. Ochrona praw nieletnich

Rzecznik dostrzegła potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, która uzależni możliwość przedłużenia przez sąd rodzinny okresu pobytu w zakładzie wychowawczym od zgody osoby, która ukończyła 18 lat przed zakończeniem roku szkolnego – na okres jego zakończenia. Przepis ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich dopuszcza, w sytuacji gdy nieletni ukończył 18 lat przed zakończeniem roku szkolnego, przedłużenie przez sąd rodzinny – bez zgody osoby, której to dotyczy – pobytu w zakładzie wychowawczym na okres do zakończenia roku szkolnego. Przyjęcie takiego rozwiązania podyktowane było chęcią doprowadzenia do ukończenia przez pełnoletniego nieletniego danego etapu edukacyjnego. Jednak często dochodzi do sytuacji, w których wychowankowie po ukończeniu 18 lat otrzymują, w związku z kontynuowaniem nauki, decyzję o przedłużeniu pobytu w ośrodku mimo iż nie chcą już w nim przebywać. Rzecznik podziela pogląd, że takie rozwiązanie narusza treść przepisu Konstytucji stanowiącego, iż nauka jest obowiązkowa do 18 roku życia. Minister Sprawiedliwości poinformował, że postulat zmiany powyższego przepisu w taki sposób, aby pozostawienie pełnoletniego nieletniego w placówce do zakończenia roku szkolnego odbywało się za jego zgodą, zostanie wzięty pod uwagę w toku prac legislacyjnych nad projektem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych.

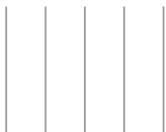
Rzecznik skierowała wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej o podjęciu działań zmierzających do zapewnienia skutecznej realizacji orzeczeń sądów w przedmiocie umieszczenia nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym. W przypadku zastosowania przez sąd środka w postaci umieszczenia nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym priorytetem powinna być natychmiastowa jego realizacja. W sytuacji, gdy w danym momencie nie można wskazać nieletniemu miejsca w ośrodku spełniającym wszystkie kryteria doboru, w tym edukacyjne, należałoby dopuścić umieszczenie nieletniego w ośrodku przy jednoczesnym objęciu go czasowo, do chwili zwolnienia się miejsca w odpowiedniej klasie, kształceniem w trybie indywidualnym. Przyjęcie takiego rozwiązania chroniłoby nieletniego przed dalszą demoralizacją, umożliwiając jednocześnie realizację obowiązku szkolnego. Elastyczny charakter placówek wychowawczych jest według Ministra przyczyną występujących niekiedy problemów ze skierowaniem wychowanka do odpowiedniej placówki. Każdy przypadek jest rozpatrywany indywidualnie, więc profil danego ośrodka musi być dopasowany do indywidualnych potrzeb

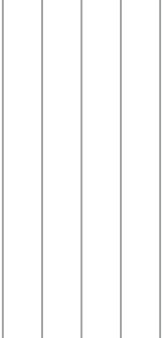


nieletniego. Z kolei nie każda placówka jest w stanie je zaspokoić. Z tego samego powodu zakwestionowana została propozycja Rzecznika, by kierować oczekujących na przydział tymczasowo do najbliższego ośrodka, w celu zapewnienia ciągłości edukacji. Minister wymienił szereg działań resortu, które mają służyć usprawnieniu organizacji i działania ośrodków wychowawczych.

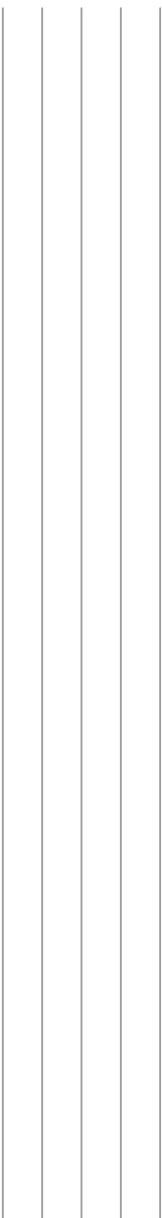
W związku z wykonywaniem przez Rzecznika funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji ujawnił się problem stosowania w zakładach poprawczych oraz schroniskach dla nieletnich systemu kar i nagród. Analiza obowiązujących przepisów prowadzi do wniosku, że system ten został stworzony na poziomie rozporządzenia wydanego w tym zakresie bez wyraźnego umocowania ustawowego. Przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich określają zachowania, za które wychowankom placówek mogą być przyznane nagrody, a także za które mogą oni zostać ukarani. Określają one również katalogi nagród i środków dyscyplinarnych oraz wprowadzają reguły postępowania w sprawie przyznawania nagród i wymierzania kar. W ocenie Rzecznika zaskarżone przepisy rozporządzenia zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. W związku z tym Rzecznik skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności tych przepisów z konstytucyjną zasadą, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Trybunał Konstytucyjny uznał te przepisy za niezgodne z Konstytucją.





3. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i służb mundurowych



A. Zagadnienia z zakresu prawa pracy

Rzecznik skierowała do Sądu Najwyższego wniosek o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie, czy odwołanemu członkowi zarządu spółki kapitałowej, zatrudnionemu na tym stanowisku na podstawie umowy o pracę którą rozwiązano niezgodnie z prawem, służy roszczenie o przywrócenie do pracy? W ocenie Rzecznika należy uznać, iż przepisy Kodeksu spółek handlowych dotyczą wyłącznie stosunku organizacyjnego, dlatego też ustanie tego stosunku, czego przejawem jest odwołanie z funkcji członka zarządu spółki, nie pociąga za sobą automatycznego ustania stosunku pracy. Do rozwiązania stosunku pracy niezbędne jest bowiem podjęcie dodatkowych czynności. Sąd Najwyższy podjął uchwałę, w której wskazał, że w przypadku rozwiązania z naruszeniem prawa umowy o pracę z członkiem zarządu spółki kapitałowej odwołanym na podstawie przepisów Kodeksu spółek handlowych nie jest wyłączone roszczenie o przywrócenie do pracy.

W związku z występującymi rozbieżnościami w orzecznictwie Sądu Najwyższego, które dotyczyły skutków prawnych opóźnienia w udostępnieniu pracodawcy przez organizację związkową, w terminie określonym w ustawie o związkach zawodowych, informacji o łącznej liczbie członków tej organizacji Rzecznik skierowała wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia. Obowiązuje zasada, zgodnie z którą uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują wyłącznie organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków mających status pracownika, wykonawcy bądź funkcjonariusza. Z tego względu zakładowa organizacja związkowa jest zobligowana przedstawiać co kwartał – według stanu na ostatni jego dzień – w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po tym kwartale pracodawcy bądź dowódcy jednostki, informację o łącznej liczbie członków tej organizacji, w tym liczbie pracowników, wykonawców i funkcjonariuszy. Nie musi to być lista imienna, wystarczy przedstawienie konkretnych liczb. Rzecznik przychyła się do poglądu, zgodnie z którym opieszałość organizacji związkowej, powodująca naruszenie przepisu ustawy o związkach zawodowych, nie może skutkować ujemnymi konsekwencjami wobec pracodawcy, polegającymi na przerzucaniu na niego nieprzewidzianego prawem ryzyka zachowania organizacji związkowej w sposób sprzeczny z ustawą. Sąd Najwyższy podjął uchwałę, w świetle której nieprzedstawienie przez zakładową organizację związkową informacji o łącznej liczbie członków tej organizacji powoduje, że nie są wadliwe czynności podjęte przez pracodawcę bez wymaganego współdziałania z tą organizacją, aż do dnia przedstawienia tej informacji.

W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik sygnalizowała, że nieprecyzyjne uregulowania ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej wywołują istotne wątpliwości przy ich stosowaniu, zgłaszane zarówno przez pracowników, jak i przez pracodawców reprezentujących jednostki sfery finansów publicznych. Wspomniana ustawa nie zawiera definicji pojęcia „okres pracowany”, co przyczynia się do powstawania wątpliwości, czy chodzi tu o okres pozostawania w stosunku pracy, czy okres faktycznego wykonywania pracy. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej prezentuje opinię, że prawo do wynagrodzenia rocznego ustala się na



podstawie okresu przepracowanego, rozumianego jako okres pozostawania pracownika w zatrudnieniu u tego pracodawcy w roku kalendarzowym, za który przysługuje wynagrodzenie. Tymczasem Sąd Najwyższy w uchwałach zajął odmienne stanowisko. Zdaniem Rzecznika, konieczne jest podjęcie inicjatywy polegającej na wprowadzeniu do ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym takich zmian, które wyeliminują wątpliwości wokół przesłanek uprawniających pracownika do nagrody rocznej. Minister podzielił pogląd o konieczności nowelizacji przepisów ustawy i zadeklarował podjęcie stosownych działań.

B. Prawo do zabezpieczenia społecznego

Wprowadzona w 2012 roku zmiana zasad waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, polegająca na zastąpieniu waloryzacji procentowej waloryzacją kwotową, spowodowała wpływ znaczącej ilości skarg do Rzecznika. Analiza zawartych w tych skargach zarzutów wskazała na występowanie istotnych wątpliwości konstytucyjnych związanych z naruszeniem istoty prawa do waloryzacji, ponieważ przyjęta formuła waloryzacji skutkuje obniżeniem realnej wartości świadczeń przewyższających określoną kwotę. W związku z powyższym Rzecznik wystąpiła ze stosownym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, który w dalszym postępowaniu został połączony z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie Rzecznika zakwestionowane we wniosku przepisy wskazują nie tylko na naruszenie istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, a także konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, określonych przepisami ustawy emerytalnej, ale także emerytur i rent wypłacanych z ubezpieczenia społecznego rolników oraz zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych. Również zastosowanie kwotowej metody waloryzacji rent inwalidów wojennych, która prowadzi w zasadzie do obniżenia ich wymiaru realnego, pozostaje w sprzeczności z powinnością szczególnej opieki, jaką zgodnie z Konstytucją państwo powinno otaczać weteranów walk o niepodległość. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał w pełnym składzie połączone wnioski Prezydenta RP i Rzecznika i orzekł, że zastąpienie w 2012 r. waloryzacji procentowej świadczeń emerytalno-rentowych waloryzacją kwotową jest zgodne z Konstytucją. Zdanie odrębne zgłosiło 5 sędziów.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności przepisu ustawy o emeryturach i rentach z FUS – dotyczącego ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych lub rentowych albo ich wysokości – z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i uznał, że nieograniczone uprawnienie organu rentowego do wszczęcia postępowania z urzędu, w celu weryfikacji ustalonego prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości, jest niezgodne z Konstytucją. W piśmie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwróciła się o przedstawienie stanowiska w kwestii podjęcia inicjatywy ustawodawczej związanej z realizacją powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Jak poinformowało Ministerstwo w analizie wyroku Try-

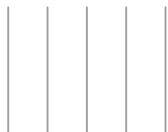


bunału Konstytucyjnego sporządzonej przez Rządowe Centrum Legislacji stwierdzono, że nie ma potrzeby podjęcia prac legislacyjnych mających na celu wykonanie analizowanego orzeczenia bowiem przepis, który umożliwił weryfikację świadczeń w oparciu o odmienną ocenę dowodów, został wyeliminowany z obrotu prawnego.

W związku ze skierowanym przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie czy za pracowników wykonujących pracę o szczególnym charakterze w rozumieniu ustawy o emeryturach pomostowych należy uznać tylko pracowników wykonujących ten rodzaj pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, czy też za takiego pracownika należy uznać osobę, która jest zatrudniona w zakładzie pracy w pełnym wymiarze czasu pracy i wykonującą pracę o szczególnym charakterze niezależnie od czasu jej trwania oraz wykonywania innych dodatkowych czynności wskazanych przez pracodawcę w ramach świadczenia pracy, Rzecznik zgłosiła udział w tym postępowaniu i przedstawiła stanowisko, że za pracowników wykonujących pracę o szczególnym charakterze objętych ewidencją, o której mowa w ustawie o emeryturach pomostowych, należy uznać pracowników wykonujących w ramach zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy rodzaje prac zawartych w wykazie prac o szczególnym charakterze stanowiącym załącznik do ustawy o emeryturach pomostowych. Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę składu siedmiu sędziów, w świetle której w postępowaniu o umieszczenie pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w przepisach ustawy o emeryturach pomostowych, za pracownika wykonującego prace o szczególnym charakterze w rozumieniu tej ustawy może być uznany pracownik, który wykonując prace o szczególnym charakterze wykonuje także inne dodatkowe czynności wskazane przez pracodawcę w ramach świadczenia pracy.

C. Ochrona praw rodziny

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych z Konstytucją. Kwestionowanym przepisom zarzucano, że pozbawiają one prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania trzeciego i następnych dzieci. Przepisy powyższej ustawy ustalają maksymalną sumę dodatków z tytułu samotnego wychowywania dziecka na 340,00 zł miesięcznie, co przy kwocie tego dodatku w wysokości 170,00 zł na dziecko oznacza, że dodatek może być przyznany jedynie dla dwojga dzieci osoby samotnie je wychowującej. Podobny wniosek należy wyprowadzić w stosunku do osoby samotnie wychowującej dziecko niepełnosprawne. W opinii Rzecznika skoro ustawodawca uznał potrzebę udzielenia wsparcia ze środków publicznych osobom samotnie wychowującym dzieci, to nie można znaleźć racjonalnych przesłanek uzasadniających wyeliminowanie możliwości uzyskania prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka na trzecie i następne dzieci w rodzinie. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżone przepisy są zgodne z Konstytucją i tym samym nie podzielił argumentów Rzecznika w tej sprawie.





Rzecznik zwróciła się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zmian dotychczasowego systemu organizowania i zasad działania ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Wątpliwości Rzecznika wzbudziły zmiany w regulacji ustawowej w świetle której z dniem 1 stycznia 2012 r. zostały zlikwidowane publiczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze. Ponadto rozwiązania prawne dotyczące przeniesienia ośrodków adopcyjno-opiekuńczych z powiatów na szczebel województwa oraz różne potraktowanie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w uprawnieniu do prowadzenia po dniu 1 stycznia 2012 r. ośrodków ze względu na ich status (publiczne i niepubliczne) oraz ze względu na liczbę przeprowadzonych procedur adopcyjnych w ocenie Rzecznika są niepokojące. Likwidacja części placówek może ograniczyć dostęp do ośrodków i znacząco wydłużyć procedurę adopcyjną. Minister nie podzielił wątpliwości wyrażonych w wystąpieniu Rzecznika i wyjaśnił, że celem wprowadzonych zmian w organizacji postępowań adopcyjnych jest poprawa jakości usług, czego odzwierciedleniem powinno być skrócenie czasu oczekiwania przez dzieci na adopcję. Przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej dotyczące likwidacji ośrodków adopcyjno-opiekuńczych oraz kryteriów tworzenia tego typu placówek zostaną na skutek wniosku grupy Posłów zbadane przez Trybunał Konstytucyjny.

D. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

Podczas wizyty przedstawiciele Rzecznika w jednostkach wojskowych kadra dowódcza sygnalizowała problem zbyt niskiego stanu ukompletowania jednostek, który może utrudniać prawidłową realizację bieżących zadań, a także nadmiernie długiej procedury spraw załatwianych przez nowopowstałe Wojskowe Oddziały Gospodarcze, co utrudnia prawidłowe funkcjonowanie jednostki. Wskazywano także na słabnące oddziaływanie systemu motywującego do podjęcia i kontynuowania służby wojskowej, a w szczególności malejącą funkcję dodatku za długoletnią służbę. Rośnie liczba rodzin, w szczególności wielodzietnych rodzin żołnierzy korpusu podoficerskiego wymagających wsparcia socjalnego ze strony jednostki wojskowej.

Skargi podoficerów dotyczyły w szczególności zbyt małego zróżnicowania uposażeń pomiędzy korpusem szeregowych a korpusem podoficerów, przy – jak podkreślano – nieporównywalnie większej odpowiedzialności. Zwracano uwagę na brak poczucia stabilności w służbie wynikający z częstych, zazwyczaj niekorzystnych dla żołnierzy, zmian ustawy pragmatycznej.

Wiele zastrzeżeń zostało skierowanych pod adresem wojskowej służby zdrowia, która w ocenie zainteresowanych stanowi poważne utrudnienie w pełnieniu służby.

Żołnierze korpusu szeregowych zawodowych zwracali uwagę na duże trudności i ograniczenia przy przechodzeniu do korpusu podoficerskiego. Istotnym problemem dla żołnierzy w wielu garnizonach są sprawy mieszkaniowe. Opóźnienia w realizacji



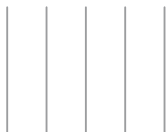
planowanych inwestycji mieszkaniowych sięgają wielu lat. Między innymi z tego powodu coraz większa grupa szeregowych zawodowych decyduje się na zakwaterowanie na terenie jednostki wojskowej. Minister Obrony Narodowej, do którego Rzecznik zwróciła się z prośbą o wyjaśnienia nie podzielił przedstawionych zastrzeżeń i nie przewiduje nowelizacji ustawy pragmatycznej.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie braku możliwości skorzystania z prawa do sprawowania opieki nad dzieckiem do lat 14 przez policjanta – mężczyznę, w sytuacji gdy wychowuje dziecko wspólnie z kobietą niebędącą funkcjonariuszem Policji. Zgodnie z treścią przepisów rozporządzenia warunkiem otrzymania zwolnienia z zajęć służbowych przez funkcjonariusza mężczyznę jest posiadanie dziecka z osobą, która również pełni służbę w Policji, względnie funkcjonariusz musi być jedynym opiekunem dziecka w wieku do 14 lat. Jeżeli jednak matka dziecka nie pełni służby w Policji, zwolnienie z zajęć służbowych policjantowi nie przysługuje. Zdaniem Rzecznika przepisy rozporządzenia w zakwestionowanym zakresie zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

W związku z licznymi skargami funkcjonariuszy Policji Rzecznik występowała do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie złych warunków pełnienia służby (często zagrażających życiu i zdrowiu), braku specjalistycznego sprzętu niezbędnego do prowadzenia operacji specjalnych w warunkach zagrożenia, braku środków na szkolenia oraz braku regulacji prawnych dotyczących ochrony bezpieczeństwa i zdrowia podczas służby policjantów. Mając świadomość wieloletnich zaniedbań w tym obszarze, Ministerstwo planuje, by wskutek podjętych działań w ciągu od 3 do 5 lat, wszystkie komendy oraz komisariaty Policji zostały zmodernizowane. Minister poinformował również, że dokłada wszelkich starań, w miarę możliwości finansowych, aby reagować na postulaty funkcjonariuszy.

Do Rzecznika kierowane były skargi funkcjonariuszy celnych dotyczące świadczenia socjalnego w postaci przejazdu raz w roku pociągiem na koszt urzędu. Zastrzeżenia skarżących budziło to, że świadczenie powyższe przysługuje wyłącznie wówczas, gdy przejazd odbywa się pociągami „Inter Regio”. Rzecznik skierowała w tej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. W związku ze zmianą stanu prawnego i usunięciem kwestionowanego zapisu Rzecznik cofnęła wniosek i wniosła o umorzenie postępowania. Obowiązujące prawo nie budzi bowiem już wątpliwości konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tej sprawie.

Funkcjonariusze Służby Więziennej podnosili problemy zbyt małej liczby wychowawców w oddziałach penitencjarnych oraz braku możliwości przeprowadzenia bezpłatnych badań na obecność chorób zakaźnych (żółtaczka, HIV), pomimo że w czasie pracy kontaktują się z osobami chorymi. Wpływały także skargi na niewypłacanie dodatków mieszkaniowych. Rzecznik skierowała w tej sprawie wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej który po dokonaniu analizy przedstawił szereg przedsięwzięć podejmowanych w celu zarówno usprawnienia pracy Służby Więziennej, jak i ochrony życia i zdrowia funkcjonariuszy.





4. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa cywilnego



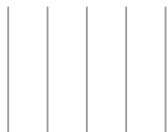


A. Ochrona praw majątkowych i gospodarka nieruchomościami

Kontynuując wystąpienia z lat ubiegłych Rzecznik podejmowała szereg działań zmierzających do wzmocnienia praw właścicieli, w celu przywrócenia zachwianej – zdaniem Rzecznika – równowagi pomiędzy potrzebą realizacji dobra wspólnego a ochroną konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostek. Zasadnicze znaczenie w tej sprawie miało precedensowe, niestety niekorzystne dla właścicieli, rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Rzecznika w sprawie tzw. specustawy drogowej. Rzecznik domagała się również wprowadzenia ułatwień przy wykupach tzw. resztówek, tj. nieruchomości przylegających do dróg, narażonych na niekorzystne oddziaływanie sąsiedzkie. Po raz kolejny powrócił też problem braku rekompensat za wieloletnie tzw. zamrożenie inwestycyjne nieruchomości przeznaczonych pod planowane (i nierealizowane) inwestycje publiczne. Źródłem znacznej liczby skarg była też przyjęta w ustawie o gospodarce nieruchomościami procedura ustalania i wypłaty odszkodowań za nieruchomości przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod drogi publiczne; sprzyja ona rażącym wieloletnim opóźnieniom w wypłatach odszkodowań. Pośrednio z tymi sprawami wiąże się problem nieadekwatnych ustawowych wskaźników waloryzacyjnych przy opóźnieniach w wypłatach należności przewidzianych ustawą o gospodarce nieruchomościami i ustawami szczególnymi (wszelkiego rodzaju odszkodowań, opłat, w tym rocznych, adiacenckich, dopłat, bonifikat, rekompensat itp.). Niestety, niemal żadne z ww. wystąpień nie przyniosło satysfakcjonującego rezultatu; przeciwnie, nadal są to obszary, w których dochodzi do systemowych naruszeń konstytucyjnych praw obywateli, w szczególności prawa własności.

B. Reprywatyzacja

Wciąż nierozwiązany pozostaje generalny problem reprywatyzacji. Brak ustawy reprywatyzacyjnej, wprowadzającej jasne – i równe dla wszystkich – zasady zwrotu w naturze bądź rekompensat za mienie przejęte w okresie PRL generuje narastające konflikty społeczne i poczucie niesprawiedliwości – silnie obecne w licznych skargach kierowanych do Rzecznika zarówno przez byłych właścicieli, jak i właścicieli obecnych, a także lokatorów zasiedlających zwracane kamienice. Większość występujących tu problemów została poruszona w wystąpieniu generalnym Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów. Osobno Rzecznik podejmowała również problem odszkodowań za grunty warszawskie przejęte na podstawie tzw. dekretu warszawskiego, zwłaszcza po korzystnym dla byłych właścicieli wyroku Trybunału Konstytucyjnego.





C. Prawo do sądu w postępowaniu cywilnym

Osobną kategorię stanowią działania Rzecznika podejmowane w celu wzmocnienia praw procesowych stron postępowania cywilnego, a zatem – pełniejszej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Przede wszystkim po raz kolejny powrócił problem tzw. doręczeń zastępczych, tj. fikcji skuteczności doręczenia pisma z sądu pomimo braku rzeczywistego odebrania pisma przez zainteresowanego, w kontekście konieczności osobistego odbioru awizowanej przesyłki oraz skuteczności zastrzeżenia na poczcie zmian adresu w celu uniknięcia skutków doręczenia na nieaktualny adres. Minister Sprawiedliwości, do którego Rzecznik zwróciła się w tej sprawie, zapowiedział rozważenie możliwości zmiany rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym.

Poruszona została też kwestia zastrzeżenia przez sąd osobistego odbioru korespondencji sądowej, z wyłączeniem domowników. Rzecznik oczekuje w tej sprawie na merytoryczne stanowisko Ministra, który zapowiedział przedstawienie tej kwestii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

Rzecznik wskazywała także na potrzebę wprowadzenia różnego rodzaju udogodnień procesowych dla stron postępowania cywilnego, którego reguły są często niezrozumiałe i nazbyt restrykcyjne dla jego uczestników. Wskazywano m.in. na celowość zmiany sposobu obliczania terminów w postępowaniu cywilnym tak, by soboty uznać za dni wolne od pracy, co ułatwiłoby stronom zachowywanie terminów procesowych. Przedmiot osobnego wystąpienia stanowił postulat ułatwienia nadawania pism przez uczestników przebywających za granicą. Rzecznik dążyła również do uporządkowania kwestii właściwego trybu postępowania w sytuacji istnienia różnych, sprzecznych postanowień spadkowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie. Powrócił problem braku uzasadniania przez sądy kontrolujące przebieg postępowania egzekucyjnego postanowień oddalających skargę na czynności komornika; tym razem zagadnieniem tym zajmie się Trybunał Konstytucyjny. Rzecznik postulowała także uporządkowanie zasad dostępu do ksiąg wieczystych prowadzonych w formie papierowej i elektronicznej, a także zasad otrzymywania z nich odpisów oraz odpisów znajdujących się tam dokumentów. Rzecznik przyłączyła się również do postępowania ze skargi konstytucyjnej, w której postuluje się wydłużenie terminu na wznowienie postępowania cywilnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu, na podstawie którego zapadło orzeczenie sądu cywilnego. W większości spraw argumenty Rzecznika uznano za zasadne i słuszne, niemniej jednak wprowadzenie postulowanych zmian w przepisach wymaga czasu, a ze strony Rzecznika wiąże się z koniecznością dalszego monitorowania tych spraw.

Rzecznik wystąpiła do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku możliwości pełnienia funkcji pełnomocnika strony w postępowaniu sądowym przez wstępnych spokrewnionych ze stroną w stopniu drugim i trzecim. Analiza obowiązujących przepisów procedury cywilnej oraz sądowno-administracyjnej prowadzi do wniosku, że



osoby te nie zostały zaliczone do katalogu podmiotów uprawnionych do reprezentowania strony w charakterze pełnomocnika. Nieprzyznanie wspomnianym wstępnym prawa do reprezentowania swoich krewnych w postępowaniu przed sądem jest przez nich odbierane jako przejaw dyskryminacji ze względu na wiek. Minister Sprawiedliwości podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował, że rozważy wyeliminowanie przedstawionego problemu przy okazji najbliższej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego.

Rzecznik zwróciła się do Ministra Zdrowia w sprawie pomocy prawnej dla osoby chorej psychicznie będącej stroną postępowania w przedmiocie przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym. Obecne uregulowanie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego nie gwarantuje w sposób wystarczający ochrony procesowych praw osób chorych psychicznie, będących stroną postępowania w przedmiocie przymusowego przyjęcia do szpitala psychiatrycznego, a tym samym narusza konstytucyjne prawo do sądu. Ponadto omawiany przepis przewiduje, że pełnomocnikiem może być jedynie adwokat, wykluczając w sposób nieuzasadniony możliwość ustanowienia radcy prawnego pełnomocnikiem osoby, której dotyczy postępowanie w sprawie przymusowego przyjęcia do szpitala psychiatrycznego. Minister Zdrowia przychylił się do postulatu wprowadzenia w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego obowiązkowej ochrony praw procesowych osób z zaburzeniami psychicznymi.

D. Koszty postępowania cywilnego i administracyjnego

Specyficzne problemy wynikają z regulacji odnoszących się do kosztów postępowania cywilnego – oczywistym jest, że nazbyt restrykcyjna polityka fiskalna państwa w tej dziedzinie może w praktyce ograniczać korzystanie z prawa do sądu bądź nadmiernie ograniczać prawa majątkowe obywateli. Rzecznik interweniowała w sprawie wprowadzenia korzystnych rozwiązań promujących postępowanie mediacyjne, w szczególności poprzez możliwość zwolnienia stron od kosztów takiego postępowania i przejęcie ich przez Skarb Państwa. Postulowano również obniżenie wysokości opłat egzekucyjnych przy niektórych rodzajach egzekucji sądowej. Z uwagi na zapowiedź kompleksowej reformy ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz Kodeksu postępowania cywilnego, Rzecznik ponowi wystąpienie w tej sprawie oraz w innych, poruszanych we wcześniejszych wystąpieniach, które – mimo akceptacji przez resort sprawiedliwości postulatów Rzecznika – nie zostały zakończone wprowadzeniem stosownych nowelizacji przepisów regulujących postępowanie egzekucyjne. Rzecznik zwracała też uwagę na niekorzystny dla świadków sposób obliczania należnego im zwrotu kosztów – skądinąd obowiązkowego – stawiennictwa w sądzie. Niestety ostatnia nowelizacja ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nie realizuje postulatów Rzecznika. Rzecznik przystąpiła także do dwóch postępowań ze skarg konstytucyjnych w sprawie wprowadzenia możliwości zaskarżenia przez pełnomocnika z urzędu zasądzonych



na jego rzecz od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej. Jedno z tych postępowań zakończyło się stwierdzeniem niekonstytucyjności aktualnej regulacji, drugie oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik wystąpiła do Ministra Finansów w sprawie ustalania wysokości opłaty manipulacyjnej oraz opłaty za czynności egzekucyjne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przedmiotem zainteresowania Rzecznika jest zagadnienie kosztów egzekucji prowadzonej w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w szczególności kwestia ustalania wysokości opłaty manipulacyjnej oraz opłaty za czynności egzekucyjne. W przypadku stosunkowej opłaty egzekucyjnej pobieranej za zajęcie nieruchomości ustawodawca zdecydował się określić górną kwotę tej opłaty, natomiast w pozostałych przypadkach nie istnieje górna granica pobierania opłaty egzekucyjnej. W ocenie Rzecznika zastosowana przez ustawodawcę w wymienionych przepisach konstrukcja opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej pozostaje w kolizji z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Minister Finansów poinformował o trwających pracach nad przygotowaniem projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w ramach których planowana jest reforma zasad naliczania, wysokości oraz poboru kosztów egzekucyjnych.

E. Ochrona praw mieszkaniowych obywateli

W wystąpieniu do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Rzecznik sygnalizowała, że brak lokali komunalnych, które gminy mogłyby przeznaczyć dla osób najuboższych, prowadzi w praktyce do coraz bardziej niepokojącego wydłużenia okresu oczekiwania na realizację prawomocnych wyroków eksmisyjnych. W sytuacji, gdy obowiązujące prawo nakazuje wstrzymanie egzekucji wyroku do momentu dostarczenia przez gminę lokalu socjalnego dla dłużnika, brak wystarczającej ilości lokali socjalnych prowadzi do znacznych i niedających się z góry oszacować opóźnień w realizacji wyroków. To zaś powoduje wątpliwości Rzecznika co do tego, czy ochrona przed bezdomnością nie ingeruje nadmiernie w chronione konstytucyjnie prawo własności, poprzez pozbawienie właściciela – przez czas nieokreślony i niedający się z góry przewidzieć – prawa swobodnego dysponowania jego własnością. Konieczne jest również dokonanie oceny tej sytuacji z punktu widzenia prawa do sądu, którego nieodłącznym elementem jest także prawo do realizacji prawomocnego orzeczenia sądowego. W Ministerstwie przygotowano projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w którym przewiduje się m.in. wprowadzenie najmu socjalnego lokali. Projekt ten został skierowany do rozpatrzenia przez stały Komitet Rady Ministrów. Sprawa ta będzie nadal prowadzona przez Rzecznika.

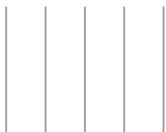


Wątpliwości Rzecznika wzbudziły również regulacje uchwalone w ramach ostatniej nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw. Rzecznik sygnalizowała wątpliwości co do zgodności z Konstytucją wprowadzonego do ustawy ograniczenia wiekowego (do 35 roku życia) możliwości skorzystania z programu dopłat do kredytów mieszkaniowych realizowanego pod hasłem „Rodzina na swoim”. Ograniczenie to nie dotyczy natomiast osób samotnie wychowujących dzieci. W ocenie Rzecznika przyznawanie szczególnych przywilejów osobom samotnie wychowującym dzieci, niepowiązanych z ich sytuacją materialną i życiową, nie znajduje uzasadnienia w przepisach Konstytucji. W związku z zakończeniem terminu funkcjonowania programu Rzecznik odstąpiła od prowadzenia tej sprawy.

Rzecznik powzięła także wątpliwości co do zgodności z Konstytucją wprowadzenia, w drodze nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania dodatkowych, wcześniej nieprzewidzianych przesłanek uzasadniających zaprzestanie stosowania przewidzianych ustawą dopłat do kredytów mieszkaniowych. Zastrzeżenia Rzecznika budzi stosowanie nowych, niekorzystnych regulacji także w stosunku do osób, które przed wejściem w życie nowelizacji podpisywały umowy kredytowe na dotychczasowych zasadach. W tym wypadku doszło bowiem do arbitralnej ingerencji państwa w treść zawartych uprzednio umów, poprzez narzucenie stronom nieprzewidzianych wcześniej i niekorzystnych dla obywateli postanowień. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Rzecznik sygnalizowała ponadto wątpliwości, jakie w praktyce budzi wprowadzona do ustawy o niektórych formach budownictwa mieszkaniowego możliwość nabywania na własność mieszkań wybudowanych w ramach towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych przy wsparciu finansowym uzyskanym w ramach rządowych programów wspierania budownictwa mieszkaniowego. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika poinformował, że sejmowa Komisja Infrastruktury zobowiązała resort do przygotowania i przedstawienia propozycji zmian legislacyjnych mających na celu poprawę funkcjonowania przepisów dotyczących wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe przy udziale preferencyjnego kredytu. W trakcie prowadzonych prac zostaną uwzględnione również kwestie poruszone w wystąpieniu Rzecznika.

Rzecznik podjęła problem, który coraz częściej pojawia się w skargach obywateli, a mianowicie brak regulacji prawnych określających zasady instalowania monitoringu wizyjnego w szeroko pojętych zasobach mieszkaniowych (osiedlach spółdzielczych, nieruchomościach wspólnot mieszkaniowych itp.). Brak jednolitych zasad instalowania monitoringu i korzystania z jego zapisów w przepisach powszechnie obowiązującego prawa wywołuje obawy obywateli co do potencjalnych naruszeń ich dóbr osobistych oraz danych osobowych. Problem ten jest jednym z aspektów upowszechnienia się monitoringu wizyjnego w przestrzeni publicznej (ulice, urzędy, szkoły, przedszkola)





i braku kompleksowej regulacji prawnej w tym zakresie. Rzecznik postulował, aby nie czekając na kompleksową regulację już teraz nałożyć na zarządców zasobów mieszkaniowych, spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe obowiązek podejmowania decyzji o zainstalowaniu systemu kamer w drodze uchwały właściwego organu i określenie w tym samym trybie zasad wykorzystywania pozyskanych w ten sposób danych. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

F. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

Rzecznik sygnalizowała – po raz kolejny – problemy, które są wynikiem niespójnych regulacji zawartych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. W wystąpieniu do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przypominała, że już w przeszłości uznał on za zasadne uwagi Rzecznika dotyczące konieczności doprecyzowania i uzupełnienia przepisów ustanawiających generalny obowiązek zbywania wszystkich mieszkań, do których wygasło spółdzielcze prawo, w drodze przetargu na przeniesienie odrębnej własności lokalu. Regulacja ta, nieuwzględniająca sytuacji gdy zbycie własności lokalu okazuje się niemożliwe z przyczyn prawnych albo braku chętnych nabywców, prowadzi do naruszenia praw zarówno spółdzielni mieszkaniowych które ponoszą ciężar finansowy utrzymywania takich lokali, jak i osób uprawnionych do uzyskania pieniężnego ekwiwalentu wygasłego prawa spółdzielczego. Minister poinformował, że propozycje zmiany obowiązujących przepisów są zawarte w poselskim projekcie ustawy o działalności spółdzielni mieszkaniowych i wyraził nadzieję, że przepisy regulujące działalność spółdzielni uchwalone przez parlamentarzystów w istotny sposób przyczynią się do poprawy funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ich członków. Sprawa będzie nadal monitorowana przez Rzecznika.

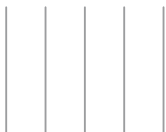
Rzecznik prowadziła również korespondencję z resortem budownictwa dotyczącą braku w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych zasad rozliczeń z tytułu wkładu mieszkaniowego po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w sytuacjach, gdy realizowane jest roszczenie osób bliskich byłego członka spółdzielni o ustanowienie na ich rzecz takiego prawa. Brak inicjatywy legislacyjnej rządu w tej kwestii spowodował skierowanie przez Rzecznika wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Sprawa oczekuje na rozpoznanie.

G. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

W 2012 r. Rzecznik kontynuowała działania na rzecz rozwiązania różnego rodzaju problemów mieszkaniowych funkcjonariuszy służb mundurowych. Niestety, bez



odpowiedzi pozostało wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, dotyczące konieczności zapewnienia osobom eksmitowanym z lokali znajdujących się w dyspozycji organów Policji podobnego standardu ochrony, na jaki mogą liczyć inni lokatorzy. Nadal nierozwiązana pozostaje kwestia braku ustawowej regulacji określającej przedawnienie należności przysługujących Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z tytułu opłat za używanie lokalu zajmowanego na podstawie decyzji administracyjnej. Bulwersujący jest fakt niedostrzegania problemu nierealizowania uprawnień funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu do ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu mieszkalnego. Prawo to jest zagwarantowane funkcjonariuszom BOR w ustawie, jednak ma w istocie charakter iluzoryczny, bowiem od kilku lat ekwiwalenty takie nie są w ogóle wypłacane.





5. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i gospodarczego oraz pozostałych dziedzin prawa





A. Prawo wykonywania zawodu i postępowanie dyscyplinarne

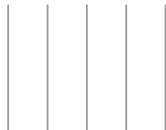
Rzecznik zwróciła się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie konieczności wprowadzenia jednolitych zasad wykonywania zawodu psychologa. Rzecznik podkreśliła, że pomimo obowiązywania od 2006 r. ustawy o zawodzie psychologa, nie jest ona realizowana w części dotyczącej samorządu zawodowego. Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował o trwających w resorcie pracach zmierzających do przygotowania nowej regulacji zawodu psychologa.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ograniczenia wykonywania zawodu fizyka medycznego przez przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej. Zaskarżone przepisy rozporządzenia wydane zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, gdyż nie zawarto tam umocowania do uregulowania w akcie podstawowym materii kwalifikacji i stażu pracy wymaganych od fizyków medycznych przeprowadzających testy z zakresu kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych, a także materii ograniczeń w wykonywaniu zawodu. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik kontynuowała działania związane z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 r. w sprawie uznania za niekonstytucyjne licznych przepisów ustaw o postępowaniach dyscyplinarnych w samorządach zawodowych, które przewidują dożywotnie usunięcie z samorządu bez prawa do ubiegania się o ponowny wpis. Wyrok dotyczył samorządów zawodowych radców prawnych, adwokatów, rzeczników patentowych, pielęgniarek i położnych oraz lekarzy weterynarii. Zarówno Minister Sprawiedliwości jak i Rzecznik zajęli zgodne stanowisko o konieczności objęcia nowelizacją również ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, w której znajduje się analogicznej treści przepis. Z informacji udzielonej przez Rządowe Centrum Legislacji wynika, iż projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw, który opracowany został w celu realizacji ww. wyroku znajduje się na etapie uzgodnień międzyresortowych oraz że uwzględnione w nim zostały również zmiany odnoszące się do ustawy o komornikach i egzekucji.

B. Ochrona praw konsumentów

Rzecznik zwróciła się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) w sprawie praktyk związanych z oferowaniem oraz zawieraniem umów dożywocia oraz umów renty hipotecznej. Rzecznik wyraziła zaniepokojenie, co do stosowanych praktyk oraz treści umów oferowanych osobom starszym dotyczących tzw.





umów hipoteki odwróconej (m.in. brak rzetelnych informacji, wprowadzanie klauzul mogących pozostawać w sprzeczności z prawem oraz zasadami współżycia społecznego). UOKiK wszczął postępowanie w sprawie.

Rzecznik skierowała również wystąpienie do Prezesa UOKiK w sprawie odmowy wypłaty świadczeń przez ubezpieczyciela z tytułu umowy dodatkowego grupowego ubezpieczenia na wypadek osierocenia dziecka, w sytuacji gdy dziecko kształci się za granicą. Sprawa dotyczyła arbitralnego wyłączenia z grupy osób uprawnionych do świadczenia dzieci kształcących się za granicą. Wskazane wyłączenie budzi wątpliwości, czy nie dochodzi do naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. UOKiK podzielił wątpliwości Rzecznika i wszczął postępowanie w sprawie.

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli, w których podnoszony był problem nieujawnienia opinii publicznej listy przedsiębiorców używających w procesie produkcji i przetwarzania żywności tzw. soli wypadowej. Skarżący podnosili, że nieopublikowanie takiego wykazu narusza ich prawa zagwarantowane w Konstytucji, w szczególności prawo do ochrony zdrowia, dostępu do informacji o działalności organów administracji publicznej i wytworzonych przez nie dokumentów, a także obowiązek ochrony konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu. Rzecznik skierowała w tej sprawie wystąpienia do Głównego Inspektora Sanitarnego oraz Prezesa UOKiK. Adresaci wystąpień podkreślili w odpowiedziach, że ostateczna ocena ryzyka potwierdziła wnioski o braku zagrożenia dla zdrowia i życia konsumentów. Dlatego też podjęto decyzję o nieujawnianiu listy przedsiębiorców używających do produkcji i przetwarzania żywności soli wypadowej.

Rzecznik skierowała wystąpienie do Prezesa UOKiK w sprawie nieuczciwych praktyk telekomunikacyjnych, sygnalizując że działalność przedsiębiorcy telekomunikacyjnego wskazuje na naruszenie obowiązków informacyjnych (niepozostawianie konsumentowi egzemplarza umowy zawieranej poza lokalem przedsiębiorcy, brak informacji o prawie odstąpienia od zawartej umowy) oraz stosowanie innych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, m.in. wprowadzanie w błąd co do podmiotu świadczącego usługi telekomunikacyjne. W odpowiedzi Prezes UOKiK poinformował, że trwające postępowanie wyjaśniające ma wykazać, czy uzasadnione jest przeprowadzenie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie oceny funkcjonowania upadłości konsumenckiej uregulowanej w ustawie Prawo upadłościowe i naprawcze. Rzecznik zwróciła uwagę na potrzebę pilnej nowelizacji regulacji dotyczącej upadłości konsumenckiej, gdyż wbrew założeniom ustawodawcy, upadłość konsumencka w Polsce nie spełnia swojego celu – oddłużenia konsumenta, a przyjęty model upadłości jest modelem zbyt restrykcyjnym. Przez ponad trzyletni okres obowiązywania tej regulacji w skali kraju ogłoszono zaledwie 36 upadłości. Minister Sprawiedliwości podzielił pogląd o pilnej potrzebie zmian i poinformował o powołaniu Zespołu do spraw nowelizacji Prawa upadłościowego i naprawczego, któremu przekazano



również wnioski i zastrzeżenia zawarte w wystąpieniu Rzecznika. W grudniu 2012 r. w Ministerstwie Gospodarki odbyła się konferencja „W kierunku nowej szansy – przedstawienie rekomendacji zmian przygotowanych przez Zespół Ministra Sprawiedliwości ds. Nowelizacji Prawa Upadłościowego i Naprawczego”. Rekomendacje obejmują m.in. zmiany w zakresie upadłości konsumenckiej.

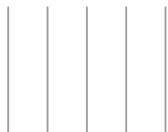
Rzecznik skierowała wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie skrócenia okresu przechowywania paragonów fiskalnych przez podatników – przedsiębiorców. Problem dotyczy zbyt długiego (pięcioletniego) obowiązku przechowywania paragonów fiskalnych, które tracą m.in. na czytelności. Rzecznik zwróciła się o wprowadzenie dwuletniego okresu przechowywania kopii dokumentów kasowych. Minister Finansów nie podzielił postulatów Rzecznika.

W wystąpieniu do Ministra Finansów w sprawie podwójnych sankcji za uczestnictwo w grze hazardowej Rzecznik poruszyła problem podwójnego karania obywateli i kumulacji odpowiedzialności administracyjnej i karnoskarbowej za udział w grze hazardowej, co pozostaje w sprzeczności z zasadą państwa prawnego. Obecnie za jedno zachowanie obywatel może zostać ukarany w trybie administracyjnym na podstawie ustawy o grach hazardowych, jak również grzywną nakładaną na podstawie Kodeksu karnego skarbowego. W odpowiedzi Minister Finansów wskazał, że obecnie nie są prowadzone prace legislacyjne mające na celu nowelizację przepisów w tym zakresie.

C. Daniny publiczne

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy Ordynacja podatkowa dotyczącego tzw. „milczącej” interpretacji podatkowej. Obowiązujące prawo reguluje w jakim terminie interpretacja indywidualna powinna zostać sporządzona na piśmie przez organ podatkowy, nie reguluje natomiast w jakim terminie już sporządzona interpretacja powinna zostać doręczona podatnikowi. W efekcie przepisy Ordynacji podatkowej nie zapewniają podatnikom bezpieczeństwa prawnego. Zdaniem Rzecznika powyższe przepisy są niezgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa przez to, że pozbawiają wnioskodawcę pełnej wiedzy dotyczącej daty wejścia w życie w stosunku do jego osoby „milczącej” indywidualnej interpretacji podatkowej. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik wystąpiła do Ministra Finansów w sprawie nieobjęcia ulgą rehabilitacyjną wydatków poniesionych na utrzymanie osoby niepełnosprawnej przebywającej w domu pomocy społecznej. Uprawnienie do ulgi, zgodnie z przepisami ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, nie przysługuje w związku z ponoszeniem wydatków związanych z pobytem osoby niepełnosprawnej w domu pomocy społecznej. Ponadto limit dochodów osoby niepełnosprawnej, decydujący o możli-





wości skorzystania z ulgi rehabilitacyjnej nie był urealniany od 2003 r. Ministerstwo nie podzieliło jednak zastrzeżeń Rzecznika.

Do Ministra Finansów Rzecznik zwróciła się w sprawie nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług rozszerzającej krąg podatników bez zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Nowelą do ustawy o podatku od towarów i usług ustawodawca rozszerzył krąg podatników, pozostawiając im 3 dni na dostosowanie się do nowego stanu prawnego. W odpowiedzi wyjaśniono, iż pilne wprowadzenie zmian miało na celu przeciwdziałanie m.in. oszustwom podatkowym.

Rzecznik przystąpiła do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej przepisów ustawy o podatku akcyzowym. W świetle przepisów tej ustawy sprzedawca oleju opałowego może być pozbawiony prawa do zastosowania zwolnienia z podatku akcyzowego do sprzedanych olejów na cele opałowe, gdy odbierze od nabywcy oświadczenie o przeznaczeniu nabywanego oleju na te cele, spełniające wszystkie wymogi formalne, lecz zawierające dane niezgodne z rzeczywistością – nawet jeżeli nie miał możliwości weryfikacji prawdziwości tych danych. W ocenie Rzecznika ustawodawca, nakładając na sprzedawców paliw opałowych obowiązek pobierania oświadczeń i nie zabezpieczając środków zapewniających im możliwość dokonania realnej kontroli rzetelności tych oświadczeń, a jednocześnie obciążając ich sankcjami podatkowymi, również w przypadku legitymowania się sfałszowanymi dokumentami, naruszył zasadę proporcjonalności. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący braku zwolnienia od podatku alimentów ustalonych w ugodach sądowych. Rzecznik wystąpiła o stwierdzenie niezgodności z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą równości przepisu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, który wyłącza ze zwolnienia od podatku alimenty ustalone w ugodach sądowych w wysokości nieprzekraczającej 700 zł miesięcznie, przysługujące osobom innym niż dzieci, w sytuacji gdy alimenty w tej kwocie na rzecz tej samej grupy podatników są zwolnione od podatku, jeśli zostały zasądzone w wyroku sądowym. Trybunał uwzględnił wniosek Rzecznika uznając, że nie ma podstaw do zróżnicowania osób otrzymujących alimenty w zależności od tego, czy alimenty są wynikiem wyroku sądu czy ugody sądowej.

D. Działalność gospodarcza

Rzecznik wystąpiła do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków wykonywania przewozu okazjonalnego. Zmiany wprowadzone w zakresie warunków wykonywania przewozu okazjonalnego ograniczyły swobodę działalności gospodarczej, a w niektórych sytuacjach wyłączyły wręcz możliwość dalszego świadczenia usług. Ustawodawca, nie uzasadniając należycie wprowadzanych



zmian, przewidział bowiem, że przewóz okazjonalny będzie możliwy jedynie pojazdami przeznaczonymi do przewozu powyżej 7 osób łącznie z kierowcą. Zastrzeżenia Rzecznika zostały ostatecznie w pełni podzielone, a ustawodawca dokonał stosownych zmian przepisów ustawy o transporcie drogowym.

E. System ochrony zdrowia

Wystąpienia Rzecznika odnoszące się do problematyki ochrony zdrowia dotyczyły przede wszystkim nieprawidłowej legislacji, powodującej konieczność pilnej nowelizacji przepisów ustawy o działalności leczniczej, m.in. w zakresie prowadzenia działalności leczniczej przez organizacje pożytku publicznego (w tym podmioty kościelne) oraz ustalenia katalogu podmiotów wykonujących działalność leczniczą, a także nowelizacji przepisów ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, m.in. w zakresie zniesienia niektórych ograniczeń w dostępie obywateli do leków oraz uchylecia krytykowanych przez samorząd zawodowy lekarzy przepisów tej ustawy, zakładających konieczność zwrotu Narodowemu Funduszowi Zdrowia kwot nienależnej refundacji w przypadku wypisania recepty nieuzasadnionej udokumentowanymi względami medycznymi, wypisania recepty niezgodnej z uprawnieniami świadczeniobiorcy, wypisania recepty niezgodnie ze wskazaniami zawartymi w obwieszczeniach zawierających wykazy refundowanych leków.

Rzecznik zasygnalizowała również, że w wykazie lekarzy uprawnionych do wystawiania zleceń na przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środki pomocnicze, pominięto lekarzy geriatrów. Minister Zdrowia, do którego Rzecznik zwróciła się w tej sprawie, podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował o trwających pracach nad projektem rozporządzenia, które będzie uwzględniać lekarzy geriatrów jako upoważnionych do wystawiania zlecenia na zaopatrzenie w wyroby medyczne.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwróciła uwagę na problem z dostępem do dokumentacji medycznej powstałej w zakładach opieki zdrowotnej utworzonych przez Ministra Obrony Narodowej oraz powstałej w zakładach opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności. W ocenie Rzecznika przepisy uzależniające udostępnienie dokumentacji medycznej od decyzji kierownika zakładu lub osoby przez niego upoważnionej pozostają w sprzeczności z przepisami Konstytucji i ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, które nie przewidują ograniczeń prawa dostępu pacjenta do dokumentacji medycznej ze względu na wymóg uzyskania zgody placówki medycznej. Minister Sprawiedliwości podzielił wątpliwości Rzecznika i zapewnił, że Ministerstwo podejmie prace zmierzające do zmiany kwestionowanego przepisu, tak aby do udostępnienia dokumentacji dotyczącej stanu zdrowia osadzonego nie była konieczna zgoda kierownika zakładu opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności.



W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik zasygnalizowała problem w przekazywaniu darowizn przez fundacje i inne organizacje zajmujące się dobroczynnością w związku z grożącymi za to karami administracyjnymi. Na mocy ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, zakazane było stosowanie jakichkolwiek form zachęty odnoszących się do leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobów medycznych podlegających refundacji ze środków publicznych. Kwestionowany przepis został zmieniony, co powinno prowadzić do wyeliminowania wskazywanych przez Rzecznika wątpliwości interpretacyjnych.

Rzecznik zwróciła uwagę na liczne nieprawidłowości i zaniedbania związane z realizacją Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r., stwierdzone w wynikach kontroli NIK dotyczącej przestrzegania praw pacjenta w lecznictwie psychiatrycznym. Rozporządzenie weszło w życie 18 lutego 2011 r. tj. ponad dwa lata po wejściu w życie ustawy, na podstawie której zostało wydane, co świadczy o niewłaściwej organizacji prac legislacyjnych resortu. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

W zakresie ochrony zdrowia psychicznego Rzecznik wystąpiła również do Ministra Zdrowia w sprawie wątpliwości powstających na tle przepisów regulujących przyjęcie pacjenta do szpitala psychiatrycznego bez jego zgody. Przedstawione wątpliwości dotyczą okresu, który upływa pomiędzy przyjęciem pacjenta bez jego zgody do szpitala psychiatrycznego, a rozstrzygnięciem przez sąd o legalności tego umieszczenia. Stan prawny budzi wątpliwości co do zgodności ze standardem wynikającym z Konstytucji, nakazującym niezwłoczne powiadomienie o pozbawieniu wolności rodziny lub osoby wskazanej przez pozbawionego wolności. Minister Zdrowia stwierdził w odpowiedzi, że określenie w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego terminów realizacji czynności zatwierdzenia przyjęcia do szpitala psychiatrycznego osoby z zaburzeniami psychicznymi bez jej zgody oraz powiadomienia o tym fakcie sądu opiekuńczego miało na celu zagwarantowanie przestrzegania praw osób z zaburzeniami psychicznymi ograniczonych już samym faktem pobytu w szpitalu bez ich zgody. W ustawie określono czas maksymalny realizacji tych czynności, przy założeniu, że powinny one zostać zrealizowane tak szybko, jak jest to możliwe.

F. Ochrona praw pacjentów

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik zwróciła uwagę na brak w obecnie obowiązujących przepisach ustawy o działalności leczniczej normy prawnej, z której wynikałby obowiązek szpitali zapewnienia pacjentom zakwaterowania i wyżywienia. Niewątpliwie jest to luka prawna, bowiem tylko w przypadku świadczeń zdrowotnych szpitalnych ustawodawca nie wskazał zakresu tych świadczeń w przepisach materialnych ustawy o działalności leczniczej oraz nie określił *expressis verbis* obowiązku



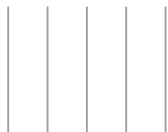
zapewniania pacjentom pomieszczeń i wyżywienia odpowiednich do stanu zdrowia. Uczynił to natomiast w przypadku stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych innych niż szpitalne, udzielanych w zakładzie opiekuńczo-lecznicznym lub zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym. Minister Zdrowia poinformował, że w przypadku podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o działalności leczniczej zaproponowane zostaną zmiany przepisów.

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika był także problem dostępu obywateli do leków stosowanych w ramach programów lekowych oraz w ramach chemioterapii, jak również dostępność leków onkologicznych dla pacjentów. W odpowiednim czasie nie ukazało się obwieszczenie Ministra Zdrowia zawierające wykaz refundowanych leków stosowanych w ramach programów lekowych oraz w ramach chemioterapii, co stanowiło zagrożenie dla przeprowadzenia koniecznych procedur dla zawarcia umów. Minister Zdrowia poinformował Rzecznika o działaniach resortu mających na celu zabezpieczenie świadczeniobiorcom świadczeń gwarantowanych w zakresie leków stosowanych w ramach programów lekowych oraz w ramach chemioterapii.

Przedmiotem uzasadnionego niezadowolonego ubezpieczonych był również zakres i warunki dostępu do wyrobów medycznych, wynikające z rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środki pomocnicze, które w większości powiela rozwiązania (w tym wykaz przedmiotów i środków, limity cen) przyjęte w rozporządzeniach w tej sprawie z 2004 r. Rozporządzenie to nie usuwa sygnalizowanych przez Rzecznika nieprawidłowości (w tym regulacji dyskryminujących – m.in. w zakresie zaopatrzenia w aparaty słuchowe, wózki inwalidzkie) oraz nie zapewnia przejrzystości systemu dostępu. Nie spełnia również podstawowych postulatów środowiska osób niepełnosprawnych, dotyczących zwłaszcza asortymentu refundowanych przedmiotów i środków oraz ich jakości, częstotliwości ich przyznawania, limitów cen (wysokości dopłat ubezpieczonych), zapewnienia realnej możliwości naprawy i gwarancji, uproszczenia procedur zaopatrzenia. Przepisy rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych w zakresie, w jakim ustalają lekarzy upoważnionych do wystawiania zleceń na zaopatrzenie w wyroby medyczne, pozostają w kolizji z przepisami ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

G. Ochrona praw cudzoziemców

Rzecznik monitorowała sposób realizacji tzw. ustawy abolicyjnej, dostrzegając jednocześnie problem niekonstytucyjności delegacji upoważniającej funkcjonariuszy Straży Granicznej do ustanawiania porządków wewnętrznych w aresztach w celu wydalenia i ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców. W następstwie wizytacji przepro-





wadzonych w październiku 2012 r. w trzech ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców analizie poddane zostały wszystkie obowiązujące przepisy prawa, które regulują zasady i warunki pobytu cudzoziemców w placówkach detencyjnych tego typu. Szczególne wątpliwości Rzecznika wzbudziły obowiązujące w ośrodkach porządki wewnętrzne. Akty te powinny mieć wyłącznie charakter organizacyjny, pomimo tego w sposób istotny kształtują samą istotę praw i obowiązków osadzonych.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych Rzecznik sprzeciwiła się także stosowaniu detencji wobec małoletnich cudzoziemców i wystąpiła z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do ustanowienia całkowitego zakazu umieszczania w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców osób małoletnich oraz osób sprawujących nad nimi opiekę. W osobnym wystąpieniu Rzecznik odniosła się do kwestii warunków stosowania detencji wobec cudzoziemców. Rzecznik zwróciła w szczególności uwagę na brak w obowiązującym stanie prawnym alternatywnych wobec detencji, wolnościowych środków zabezpieczających przebieg postępowania administracyjnego, w którym wobec cudzoziemca orzeczone może zostać wydalenie z terytorium Polski. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Ponadto Rzecznik zasygnalizowała Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców problem opóźnień w wydawaniu osobom oczekującym na rozpoznanie wniosku o nadanie statusu uchodźcy tymczasowych zaświadczeń tożsamości cudzoziemca (TZTC). Zdaniem Szefa Urzędu wszystkie wnioski rozpatrywane są w terminie do 30 dni. Zasadniczą kwestią wpływającą na okres rozpatrywania wniosku o wydanie TZTC są dodatkowe podania cudzoziemców składane równolegle wraz z wnioskiem o wydanie dokumentu. Należą do nich m.in. wnioski o zmianę danych osobowych, daty urodzenia, obywatelstwa. Dopiero po ustaleniu stanu faktycznego dokument TZTC zostaje zlecony do druku.

H. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik zwróciła uwagę na konieczność upowszechniania podstawowej wiedzy o mniejszości romskiej i podjęcia działań o charakterze edukacyjnym. W ocenie Rzecznika brak podstawowej wiedzy o Romach, ich historii oraz tożsamości kulturowej stanowi jedną z przyczyn powstawania i utwierdzania się negatywnych stereotypów na temat tej mniejszości. Za najważniejsze spośród działań edukacyjnych Rzecznik uznała uzupełnienie podręczników szkolnych o podstawowe wiadomości z zakresu historii i kultury Romów. Minister poinformowała Rzecznika o działaniach podejmowanych w celu upowszechnienia wiedzy o mniejszości romskiej.



6. Najważniejsze zagadnienia z zakresu zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji





Z kierowanych do Rzecznika skarg i wniosków wynika, iż zasady ochrony praw człowieka i obywatela oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości UE w zakresie dotyczącym ochrony praw podstawowych nie są wystarczająco znane polskiemu wymiarowi sprawiedliwości, jak i polskiemu społeczeństwu. Szacuje się, że wymiaru sprawiedliwości dotyczy 95% wszystkich wyroków Trybunału strasburskiego w sprawach polskich. Zasadnym wydaje się szersze uwzględnienie problematyki praw człowieka i orzecznictwa trybunałów międzynarodowych przede wszystkim w ramach szkolenia wstępnego przyszłych sędziów i prokuratorów. Należy także organizować na bieżąco szkolenia poświęcone konkretnym zagadnieniom z tego zakresu. Rzecznik wystąpiła w powyższej kwestii do Ministra Sprawiedliwości. Ponadto w związku ze skargami zarówno w kwestii stereotypowego, a nawet uwłaczającego godności wizerunku kobiet np. w reklamach, jak i wizerunku mężczyzn jako sprawców przestępstw w różnych kampaniach społecznych oraz w związku z Rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2010) 7 z dnia 11 maja 2010 r. w sprawie Karty Edukacji dla Demokratycznego Obywatelstwa i Edukacji Praw Człowieka, Rzecznik wystąpiła do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie edukacji o prawach człowieka.

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

W obliczu rosnącej wieloetniczności pojawia się szereg wyzwań dla instytucji publicznych. Organy państwowe powinny kreować i realizować taką politykę społeczną, która zapewni wszystkim mieszkańcom kraju, niezależnie od ich narodowości czy pochodzenia etnicznego, przestrzeganie praw człowieka, w tym ochronę przed przemocą. W związku z tym sytuacja mniejszości narodowych i etnicznych wymaga zwiększonej uwagi oraz działań, w tym o charakterze edukacyjnym, przełamujących negatywne stereotypy. Poprawa szczególnie niekorzystnej sytuacji społeczności romskiej, poprzez wyeliminowanie negatywnych stereotypów wymaga podjęcia szczególnych środków. W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik zwróciła uwagę na konieczność podjęcia działań zmierzających do upowszechnienia podstawowej wiedzy o mniejszości romskiej, a w wystąpieniu do Przewodniczącego Rady Etyki Mediów na problem podawania przez niektóre media informacji o narodowości sprawców czynów zabronionych lub osób podejrzanych o popełnienie takich czynów, gdy osoby te były pochodzenia romskiego. Minister Edukacji Narodowej w odpowiedzi poinformował o różnorodnych przedsięwzięciach dotyczących mniejszości romskiej. Natomiast Przewodniczący Rady Etyki Mediów w odpowiedzi w pełni podzielał zaniepokojenie Rzecznika oraz podkreślił, że Rada zwracała uwagę, iż takie praktyki łamią zasady etycznego dziennikarstwa, źle świadczą o autorach publikacji i podważają autorytet zamieszczających je mediów. Rzecznik przy współpracy z Mini-



sterstwem Sportu i Turystyki rozpoczęła także kampanię promującą akcję „Nie dla rasizmu w sporcie”. Podjęte działania miały na celu zapobiegać negatywnym zjawiskom w sporcie, w tym zwłaszcza wszelkim formom dyskryminacji.

Ponadto niezbędne jest dalsze prowadzenie cyklicznych badań, które przybliżyłyby rzeczywistość skalę zjawiska przemocy na tle rasowym w Polsce, co dawałoby wskazówki w zakresie organizacji działań pomocowych i prewencyjnych. W debacie zdecydowanie przeważa retoryka antyimigracyjna oparta często na stereotypach. Skargi kierowane do Rzecznika, zarówno przez samych cudzoziemców jak i w ich sprawach, dotyczą w głównej mierze kwestii legalizacji pobytu na terytorium Polski oraz aktów przemocy, jakich doznali ze względu na swoją rasę, narodowość lub pochodzenie. Mając powyższe na uwadze na prośbę Rzecznika członkowie Komisji Ekspertów ds. Migrantów przygotowali monografię pt. „Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce”.

W ocenie Rzecznika zalecane jest utrzymanie i doskonalenie szkoleń funkcjonariuszy służb państwowych, w szczególności policji, w zakresie odpowiedniej identyfikacji oraz reakcji na incydenty o charakterze rasistowskim czy ksenofobicznym oraz postępowania z cudzoziemcami. Podkreślenia wymaga duży wkład, jaki będzie miał przygotowywany pod patronatem Rzecznika, poradnik dla funkcjonariuszy Policji pt.: „Działania antydyskryminacyjne w jednostkach Policji”.

W dalszym ciągu niezbędne jest stworzenie pełnej i jednolitej bazy rejestrującej przestępstwa popełnione na tle nienawiści rasowej bądź narodowościowej poprzez nawiązanie ścisłej współpracy w zakresie gromadzenia danych przez jak największą liczbę podmiotów, w tym zaangażowanych tematycznie organów administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, innych instytucji publicznych oraz organizacji pozarządowych. Rzecznik wystąpiła do Komendanta Głównego Policji, Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego w sprawie działań podejmowanych w celu zwalczania przestępstw motywowanych rasizmem, ksenofobią i nietolerancją. Komendant zapewnił, że policja stale podejmuje liczne działania na poziomie centralnym i lokalnym, które w swoich zamierzeniach mają na celu skuteczne ograniczanie zjawiska rasizmu, ksenofobii i nietolerancji. Minister Sprawiedliwości zaznaczył, że przeciwdziałanie zjawiskom przemocy motywowanej nietolerancją, ksenofobią i rasizmem jest przedmiotem stałego zainteresowania resortu. Prokurator Generalny poinformował, że zwalczanie przestępstw na tle rasistowskim jest jednym z priorytetów działań prokuratury.

W skargach do Rzecznika pojawiła się również kwestia braku dostępu do zawodów sportowych małoletnich zamieszkałych na stałe w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie. W ocenie Rzecznika, osoby posiadające zezwolenie na osiedlenie posiadają takie same prawa jak obywatele polscy, m.in. w kwestii prawa do pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do świadczeń socjalnych czy nauki. Dlatego też różnicowanie w dostępie do zawodów sportowych oparte wyłącznie na narodowości może stanowić naruszenie konstytucyjnej zasady dostępu do dóbr kultury. Rzecznik zwróciła się z prośbą o rozważenie zmiany zarządzenia Ministra Sportu i Turystyki



w przedmiocie warunków uczestnictwa w szkoleniach młodzieży uzdolnionej sportowo w sposób zapewniający równe traktowanie obywateli. Minister poinformował, że przepisy umożliwiające uczestnictwo w szkoleniu oraz współzawodnictwie sportowym małoletnich zawodników, którzy posiadają zezwolenie na osiedlenie w Polsce wejdą w życie od 1 stycznia 2013 r.

B. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

Liczne skargi wpływające do Rzecznika potwierdzają, iż ochrona praw osób niepełnosprawnych, w wielu aspektach i płaszczyznach funkcjonowania w społeczeństwie, wymaga dalszych działań i zmian na rzecz poprawy ich sytuacji.

W związku z ratyfikacją Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych Rzecznik zainicjowała liczne działania w celu wypełnienia zadań niezależnego organu monitorowania wdrażania postanowień Konwencji. Wydany został m.in. raport opracowany przez członków Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnościami i zaproszonych ekspertów zewnętrznych pt. *„Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami”*. Zawiera on 15 rekomendacji kierunkowych dotyczących m.in.: wdrażania i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, promowania włączającego systemu edukacji osób z niepełnosprawnościami i zmiany systemu jej finansowania, wsparcia nauczycieli, dostępności systemów komunikacyjnych i informacyjnych. Członkowie Komisji opracowali również monografię pt. *„Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych”*, która stanowi podsumowanie dotychczasowych działań instytucji publicznych na rzecz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami oraz zawiera rekomendacje adresowane do tych instytucji, wytyczając nowe kierunki w najważniejszych obszarach życia społecznego, kulturalnego i publicznego. Komisja Ekspertów aktywnie zaangażowała się także w przygotowanie opracowania pt. *„Polska droga po Konwencji”* opisującego działania konieczne do podjęcia przez instytucje publiczne w związku z ratyfikacją Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Rzecznik otrzymała szereg niepokojących sygnałów świadczących o niewystarczającym zaangażowaniu mediów publicznych w zwiększanie otwartości oraz budowanie pozytywnego wizerunku osób z niepełnosprawnościami. Jednym z negatywnych przykładów może być brak transmisji Igrzysk Paraolimpijskich. Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych stanowi przejście od modelu opiekuńczego do modelu społeczeństwa otwartego, opierającego się na zasadzie równości oraz poszanowaniu godności każdego człowieka. Dla urzeczywistnienia tego celu niezbędna jest jednak zmiana sposobu prezentacji tej tematyki w środkach masowego przekazu. Rzecznik wystąpiła w powyższej sprawie do Prezesa Telewizji Pol-



skiej S.A., który zapewnił, że TVP jako nadawca publiczny stara się wypełniać swoje powinności wobec społeczeństwa, również poprzez podnoszenie świadomości widzów w zakresie tematyki związanej z osobami niepełnosprawnymi. TVP ze względów finansowych nie mogła jednak pozwolić sobie na zakup pełnych praw telewizyjnych do Paraolimpiady.

Rzecznik zwróciła także uwagę na brak regulacji umożliwiających dostosowanie formy egzaminów dla tłumaczy przysięgłych oraz egzaminów wstępnych i kończących aplikację ogólną, adwokacką, radcowską i notarialną do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, co należy uznać za niezgodne z Konwencją ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, a także z konstytucyjną zasadą równości oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie dokonania zmian w aktach prawnych, w celu umożliwienia dostosowania formy egzaminów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Postulaty Rzecznika zostały uwzględnione w części dotyczącej dostosowania egzaminów wstępnych i kończących aplikację radcowską oraz adwokacką w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziły także przepisy Kodeksu wyborczego, umożliwiające osobom niepełnosprawnym sprawowanie funkcji w organach władzy lokalnej. Rzecznik wystąpiła z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kwestionowanego przepisu Kodeksu wyborczego, który stanowi, że wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji na okres co najmniej do końca kadencji. Zdaniem Rzecznika, powyższa regulacja jest sprzeczna z Konstytucją, która gwarantuje wszystkim obywatelom korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, w związku z konstytucyjną zasadą równości. Powyższa regulacja Kodeksu wyborczego jest także niezgodna z Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych, która zobowiązuje Państwa – Strony do zagwarantowania osobom niepełnosprawnym praw politycznych i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi obywatelami oraz do zapewnienia, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu publicznym i politycznym.

Niezwykle istotnym problemem jest wciąż niska dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnością. Najlepszą formą zapewnienia dostępności przestrzeni publicznej dla osób niepełnosprawnych jest uniwersalne projektowanie, co zostało podkreślone w Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. W Konwencji pojęcie to zdefiniowano jako stosowanie rozwiązań, które są użyteczne dla wszystkich ludzi w jak największym zakresie, bez potrzeby wprowadzania adaptacji lub specjalistycznych zmian. W wystąpieniu do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Przewodniczącego Konferencji Rektorów Polskich Uczelni Technicznych Rzecznik zwróciła uwagę, że konieczne jest wprowadzenie do standardów nauczania na kierunkach związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego przedmiotów przedstawiających zasady uniwersalnego projektowania. Celowym wydaje się także



rozważenie wprowadzenia do Prawa budowlanego zmian mających na celu wyraźne uwzględnienie zasad uniwersalnego projektowania. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego poinformował, że uczelnie mają możliwość uzupełnienia treści programowych, tak aby każdy student osiągnął zakładane efekty kształcenia. Nie ma wobec tego przeszkód aby kształcenie to zostało wzbogacone o istotne, z punktu widzenia wszystkich użytkowników projektowanych obiektów, także osób niepełnosprawnych, zasady uniwersalnego projektowania.

W badanych przez Rzecznika sprawach ujawnił się również problem dostosowania infrastruktury kolei do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Istniejący w tym zakresie stan faktyczny utrwalają zaś obowiązujące przepisy prawa. Mając na uwadze dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnością Rzecznik wystąpiła z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją i Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych przepisu ustawy o transporcie kolejowym w zakresie, w jakim bezterminowo wyłącza obowiązek przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji zapewnienia osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych w miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozach osób. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

C. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

Włączając się w obchody Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej Rzecznik rozpoczęła szerszy projekt dotyczący dialogu międzypokoleniowego, jako jednego z ważnych instrumentów partycypacji społecznej osób starszych. W ramach projektu zostały przygotowane dwie konferencje połączone z warsztatami. Podczas obydwu spotkań prezentowane były wyniki badań społecznych przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika pt. „Osoby starsze w oczach młodzieży, młodzież w oczach osób starszych”. Celem badania była identyfikacja wpływu wzajemnego postrzegania się osób należących do różnych pokoleń na rozwój ich wzajemnej relacji. Badanie identyfikowało również możliwe płaszczyzny autentycznego spotkania oraz porozumienia pomiędzy osobami młodszymi i starszymi.

Rzecznik wystąpiła także do Ministra Zdrowia w sprawie zawartej w Prawie farmaceutycznym regulacji, określającej granicę wieku dla pełnienia funkcji kierownika apteki. Wobec zmian wieku emerytalnego, którego granica wynosić będzie co najmniej 67 lat, rozwiązanie w prawie farmaceutycznym, zgodnie z którym kierownikiem apteki może być farmaceuta, który nie przekroczył 65 roku życia, należy uznać za niedostosowane do realiów społeczno-ekonomicznych, a także do wymogów systemu prawa. Pogląd Rzecznika w tej kwestii jest zbieżny ze stanowiskiem Naczelnej Izby



Aptekarskiej. Minister Zdrowia poinformował, że Minister Pracy i Polityki Społecznej zapowiedział zniesienie omawianych ograniczeń wiekowych dla kierownika apteki.

Badane przez Rzecznika sprawy wskazują, że w dalszym ciągu występują praktyki ograniczające z powodu wieku możliwość korzystania z usług finansowych. Doświadczenia te umacniają ocenę, że istnieje potrzeba wzmocnienia ochrony praw osób starszych w tym zakresie. Brak dostępu do produktów bankowych z powodu przekroczenia określonego wieku jest postrzegany przez obywateli jako dyskryminacja. W wyniku prac Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych powstał m.in. podręcznik *Usługi finansowe* zbierający zagadnienia związane z wykluczeniem osób starszych z rynku usług bankowych, ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do kredytów i pożyczek oraz prowadzenia rachunków bankowych.

W ramach realizacji zadań związanych z pełnieniem funkcji niezależnego organu ds. równego traktowania Rzecznik w 2012 r. zleciła również badania społeczne dotyczące dyskryminacji osób starszych na rynku usług finansowych oraz przemocy wobec kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami.

Rzecznik na przestrzeni ostatnich lat wielokrotnie podnosiła konieczność wprowadzenia odpowiednich ułatwień dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami w procesie wyborczym, wywodząc ją z przepisów Konstytucji. W celu podsumowania dotychczasowych działań i osiągnięć Rzecznik przygotowała raport pt. *Zasada równego traktowania – prawo i praktyka. Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*. Raport opisuje dostosowanie procedur wyborczych, jak również lokali wyborczych oraz innych organizacyjnych i technicznych kwestii istotnych przy głosowaniu. Jednym z ważniejszych aspektów przygotowań do wyborów jest sposób informowania społeczeństwa o aktualnych regulacjach i procedurach związanych z takimi formami głosowania jak głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie za pośrednictwem poczty oraz głosowanie z nakładką w alfabecie Braille'a.

D. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Rok 2012 był szczególnie istotny z punktu widzenia przeciwdziałania przemocy wobec kobiet, a to za sprawą podpisania przez Polskę Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej.

W ramach realizacji zadań związanych z pełnieniem funkcji niezależnego organu ds. równego traktowania Rzecznik w 2012 r. zleciła badania społeczne na temat przemocy wobec kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Badanie koncentrowało się na aspekcie dotyczącym wiedzy członków zespołów interdyscyplinarnych odnośnie przepisów prawa, a także specyfiki przeciwdziałania przemocy w sytuacji krzyżowej dyskryminacji: ze względu na płeć, wiek i niepełnosprawność. Raport z wyników badań wraz z analizą obowiązującego systemu przeciwdziałania przemo-



cy wobec kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami oraz rekomendacjami w tym obszarze, zostanie wydany w 2013 r.

Obowiązek władz publicznych podejmowania działań na rzecz zapewnienia równości płci oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć wynika zarówno z Konstytucji, jak i z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Brak równowagi w obsadzaniu wyższych stanowisk w przedsiębiorstwach ze względu na płeć jest obecnie wielkim wyzwaniem we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. W polskim biznesie kobiety mające wpływ na najpoważniejsze decyzje gospodarcze i finansowe są obecne. Ich liczba jest jednak znacznie niższa niż mężczyzn. Zmiany zmierzające do zapewnienia faktycznej równości płci powinny być stopniowe i ewolucyjne, wprowadzane poprzez promowanie dobrych praktyk. Tam jednak, gdzie takie rozwiązania nie zdają rezultatu, konieczne jest wprowadzanie także zmian legislacyjnych. Zdaniem Rzecznika polski parlament powinien rozważyć wprowadzenie ustawowych regulacji dotyczących składu zarządów i rad nadzorczych spółek publicznych. Rzecznik zwróciła się z prośbą o poinformowanie, czy Rada Ministrów planuje podjęcie inicjatywy ustawodawczej w przedstawionej sprawie. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania w odpowiedzi poinformowała, że Parlament RP otrzymał projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie i odnośnych środków. W projekcie stanowiska RP zostało wyrażone poparcie dla celu zasadniczego projektu dyrektywy. Jednocześnie stwierdzono, że realistyczny wydaje się cel 35% przy założeniu, że towarzyszyć temu będą inne działania promujące udział kobiet w gospodarczym procesie podejmowania decyzji, takie jak mentoring, networking, system szkoleń oraz mechanizmy ułatwiające godzenie ról zawodowych i rodzinnych.

W napływających do Rzecznika wnioskach regularnie pojawia się problem dyskryminacyjnych treści zawartych w reklamach telewizyjnych. Wizerunek kobiet jest w tym kontekście niejednokrotnie traktowany instrumentalnie. Chodzić tu może o wypadki traktowania kobiet jako obiektu seksualnego czy przypisywanie im jednoznacznie wynikających ze stereotypów ról społecznych. W związku z powyższym Rzecznik wystąpiła do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie zawartych w reklamach treści dyskryminujących kobiety. Przewodniczący wyjaśnił, że KRRiT nie posiada ustawowych uprawnień wpływania na twórców reklamy i działania reklamowe podmiotów radiowych czy telewizyjnych. KRRiT reaguje zawsze wtedy, gdy konkretna wyemitowana reklama bezspornie powoduje naruszenie norm zawartych w ustawie o radiofonii i telewizji.

W skargach do Rzecznika pojawił się także problem braku jednolitych kryteriów w zakresie przyjmowania kandydatów do Państwowej Straży Pożarnej. W ocenie Rzecznika ogłoszenie naboru sporządzone zostało w sposób wskazujący na dyskryminację ze względu na płeć, gdyż kierowane było wyłącznie do mężczyzn. Minister Spraw Wewnętrznych w odpowiedzi poinformował, że po dokonaniu analizy przed-



miotowej problematyki w resorcie, zwrócił się do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z prośbą o przygotowanie stosownego projektu zmian oraz przekazanie go do Ministerstwa wraz z oceną skutków regulacji.

E. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową

Rzecznik skierowała ponowne wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stanu prac nad regulacją dotyczącą sytuacji prawnej osób transseksualnych. Minister Sprawiedliwości podzielił opinię co do potrzeby uchwalenia przedmiotowego aktu prawnego. Jednocześnie w piśmie sceptycznie odniesiono się do koncepcji nowelizacji Prawa o aktach stanu cywilnego, gdyż jak stwierdzono zmiana ta miałaby charakter czysto proceduralny. Rzecznik nie zgadza się z powyższym stanowiskiem. Zmiana trybu postępowania z procesowego na nieprocesowy niesie za sobą szereg korzyści dla osób pragnących dokonać zmiany płci metrykalnej. Sąd w takim postępowaniu decyduje o sprostowaniu aktu urodzenia a nie, jak aktualnie, o ustaleniu przynależności do określonej płci i w konsekwencji ochronie dobra osobistego, na skutek powództwa cywilnego. Ponadto w obowiązującym stanie prawnym rodzice osoby transseksualnej są pozwanymi, muszą brać udział w procesie. Tymczasem w postępowaniu nieprocesowym mogą nie wyrazić woli wzięcia udziału w postępowaniu, wtedy nie stają się uczestnikami. Skargi kierowane do Rzecznika, dotyczące głównie trybu postępowania, wskazują, że dokonanie takiej zmiany rozwiązałoby wiele problemów boleśnie dziś odczuwanych w stosunkach rodzinnych w tego typu sprawach.

Rzecznik dostrzega także problem dyskryminacji osób nieheteroseksualnych podczas wizyt lekarskich. Z tego względu Rzecznik zleciła badanie społeczne w temacie *Lekarze w trakcie specjalizacji a osoby nieheteroseksualne*. Badanie miało na celu przeprowadzenie wstępnego wywiadu dotyczącego równego traktowania osób nieheteroseksualnych podczas prowadzenia pacjenta przez lekarza. Temat badawczy będzie kontynuowany w 2013 r.

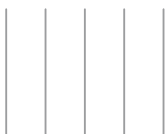
F. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

Rzecznik kontynuowała sprawę organizowania w szkołach powszechnych lekcji religii i etyki oraz wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce*. Rzecznik zwróciła się z prośbą o przedstawienie szczegółowych wyjaśnień dotyczących sposobu wykonania wytycznych zawartych w tym wyroku. Minister Edukacji Narodowej w odpowiedzi poinformował, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, iż przyczyną naruszenia



Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności była niewłaściwa praktyka stosowania przepisów w placówkach oświatowych. W związku z tym Ministerstwo Edukacji Narodowej, przy udziale kuratorów oświaty, będzie monitorować realizację organizowania nauki etyki, analizować potrzeby dalszych działań oraz udzielać pomocy w przypadku trudności zgłaszanych przez zainteresowanych udziałem w zajęciach z etyki. Z inicjatywy Rzecznika Departament ds. Postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka Ministerstwa Spraw Zagranicznych zorganizował spotkanie z przedstawicielami MEN mające na celu podjęcie dalszych działań związanych z wykonaniem systemowych aspektów wyroku ETPC w przedmiotowej sprawie.

Do Rzecznika ponownie zaczęły napływać skargi wiernych Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie organizowania egzaminów wstępnych na aplikacje prawnicze wyłącznie w soboty. Uniemożliwia to osobom, dla których sobota jest dniem świątecznym o wyjątkowej wadze, przystąpienie do tych egzaminów. Rzecznik wystąpiła w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości, który w odpowiedzi poinformował, że obowiązujące regulacje prawne nie przewidują możliwości zmiany raz wyznaczonego terminu egzaminów. Postulowana zmiana terminu egzaminu w toku przygotowań do jego przeprowadzenia wydaje się być niemożliwa, a ponadto mogłaby naruszać zasadę zaufania obywateli do władzy publicznej.



--	--	--	--	--

7. Dane informacyjno-statystyczne

--	--	--	--	--

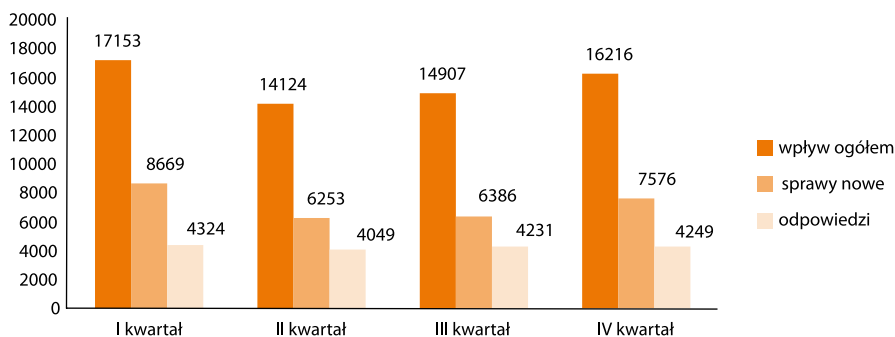


Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

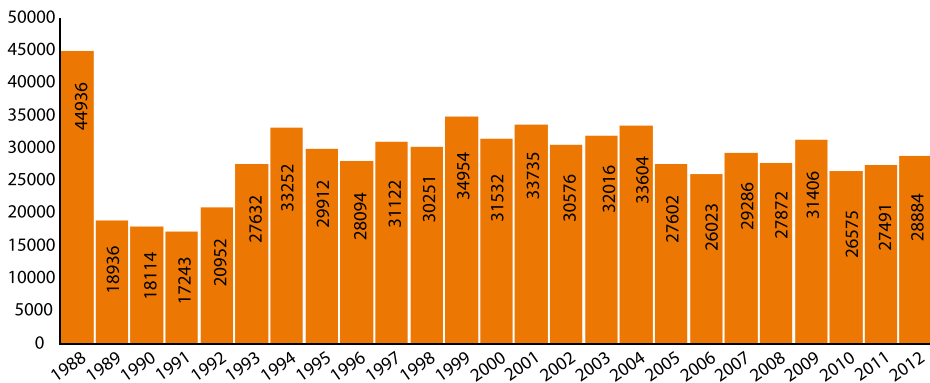
	2011 1.01.-31.12.	2012 1.01.-31.12.	%	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988-31.12.2012)
Wpływ ogółem	58 277	62 400	+7,1	1 221 019
Liczba nowych spraw	27 491	28 884	+5,1	722 000
Liczba odpowiedzi na wystąpienia RPO	16 972	16 853	-0,7	402 698

W 2012 roku w Biurze RPO przyjęto 6 251 interesantów oraz przeprowadzono 29 633 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad.

Wpływ w Biurze RPO w 2012 r.



Ogólny wpływ spraw nowych w latach 1988-2012



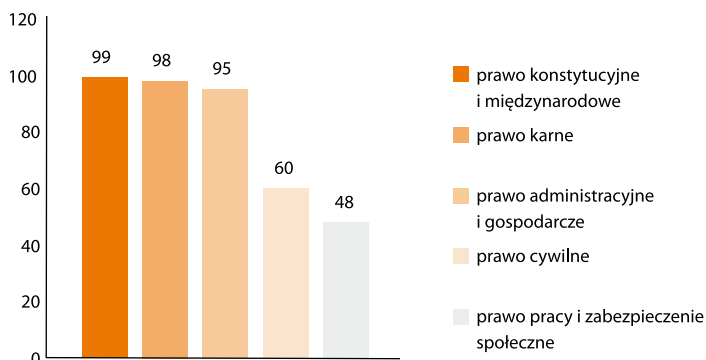


Rzecznik Praw Obywatelskich skierowała:	2012
1) wystąpień problemowych	292
– w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	151
2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	19
3) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	12
4) pytań prawnych do Sądu Najwyższego	6
5) kasacji	43
6) skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	2
7) skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
8) skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	1
9) skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	2
10) wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	2
11) skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	23
12) przystąpił do postępowania sądowego	8
13) przystąpił do postępowania administracyjnego	11

Spośród 422 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2012 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	99	23,5
prawo karne	98	23,2
prawo administracyjne i gospodarcze	95	22,5
prawo cywilne	60	14,2
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	48	11,4

Problemowy rozkład wystąpień generalnych

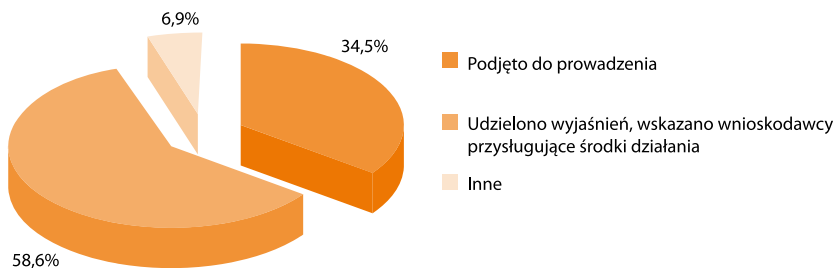


Sprawy rozpatrzone w 2012 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 32 224 sprawy, w tym:

1	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	Razem	11 094	34,5
	2	podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	8 670 527	27,0
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	2 424	7,5
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem	18 882	58,6
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	18 882	58,6
Inne	6	Razem	2 248	6,9
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	529	1,6
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	652	2,0
	9	nie podjęto ⁴	1067	3,3
Łącznie			32 224	100,0

Sposób rozpatrzenia spraw w 2012 r.



Spśród 32 224 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	12 211	37,9
prawo cywilne	6 635	20,6
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	5 129	16,0
prawo administracyjne i gospodarcze	5 073	15,7
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	2 743	8,5
inne	433	1,3

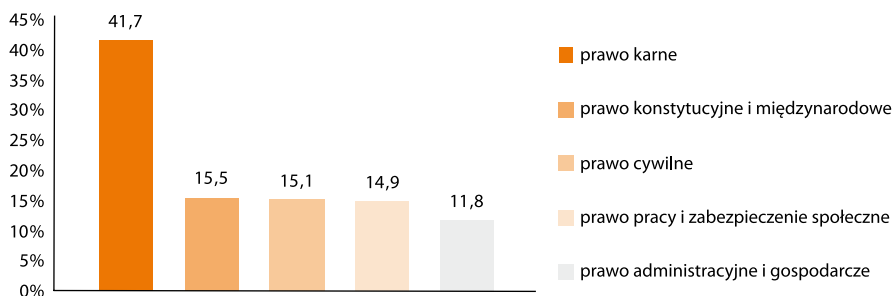
⁴ Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.



Z 32 224 spraw rozpatrzonych w 2012 roku podjęto do prowadzenia 11 094, w tym najwięcej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	4 623	41,7
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	1 719	15,5
prawo cywilne	1 676	15,1
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1 651	14,9
prawo administracyjne i gospodarcze	1 311	11,8
inne	114	1,0

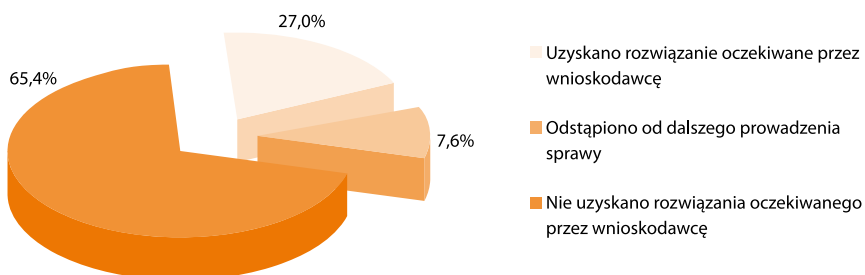
Przedmiotowy rozkład spraw podjętych



Zakończono postępowanie w 10 227 sprawach podjętych w roku 2012 i latach poprzednich

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1	Razem (2+3)	2756	27,0
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	1051	10,3
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1705	16,7
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	777	7,6
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	387	3,8
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	390	3,8
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	6694	65,4
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	6001	58,6
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	604	5,9
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	89	0,9
Razem			10 227	100,0

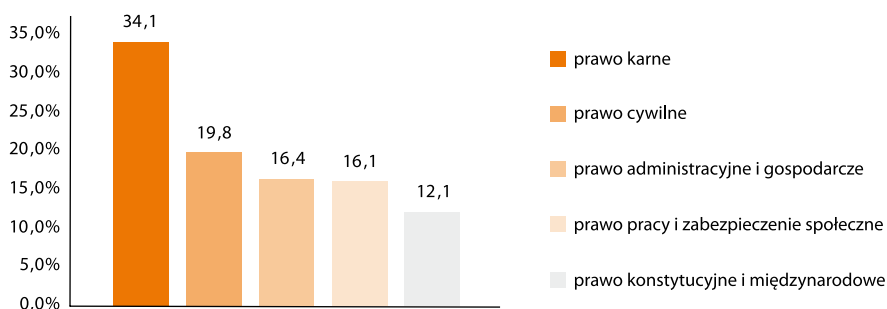
Zakończenie spraw podjętych



Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2012 r.

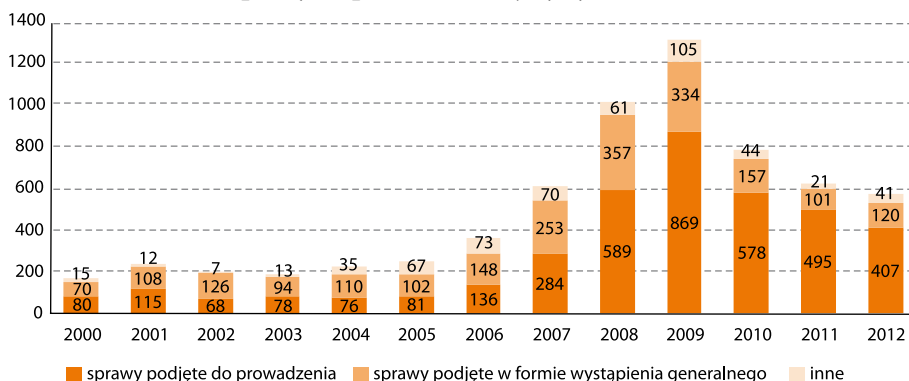
	Problematyka	Liczba	%
1	prawo konstytucyjne i międzynarodowe	3507	12,1
2	prawo karne	9 852	34,1
3	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	4 659	16,1
4	prawo cywilne	5 707	19,8
5	prawo administracyjne i gospodarcze	4 736	16,4
6	Krajowy Mechanizm Prewencji	184	0,7
7	inne	239	0,8
8	Razem	28 884	100,0

Wiodące problematyki spraw nowych w 2012 r.

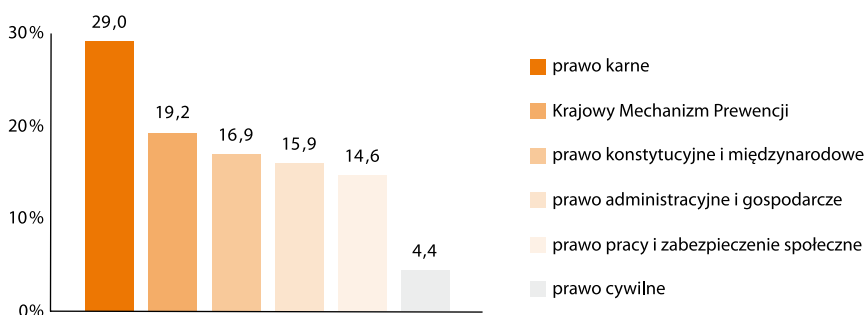




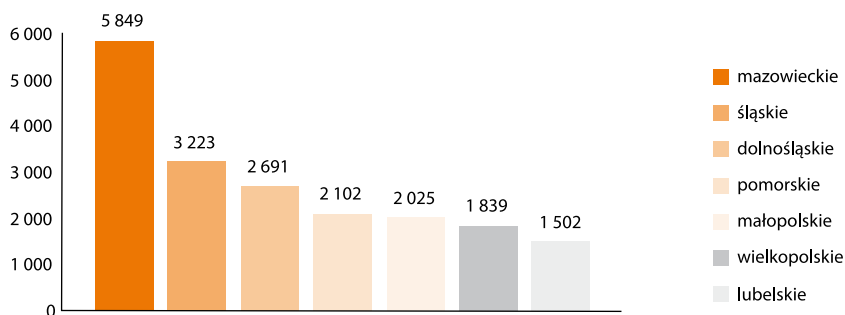
Sprawy rozpatrzone z inicjatywy Rzecznika



Problemowy rozkład spraw z inicjatywy Rzecznika

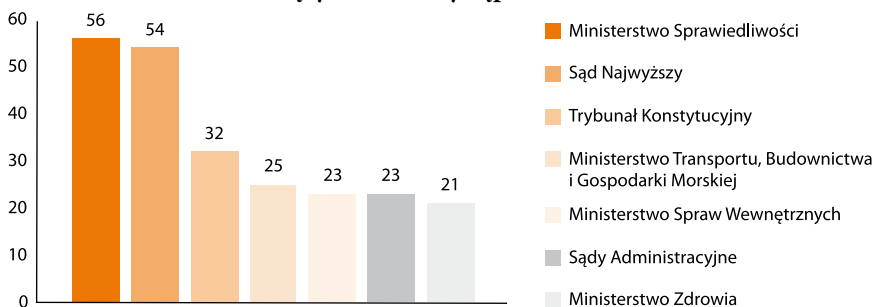


Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw

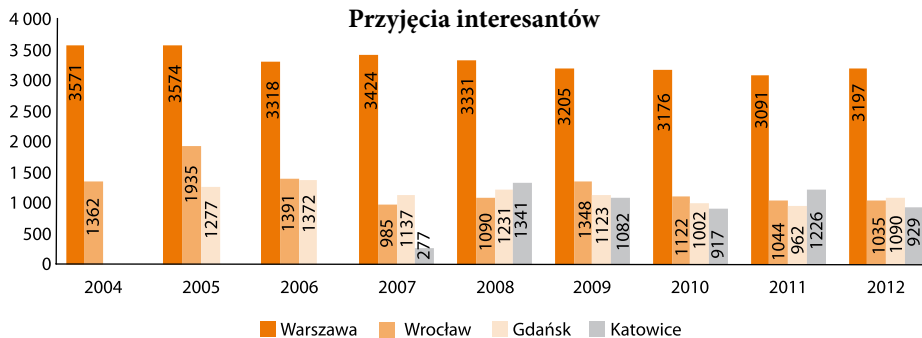




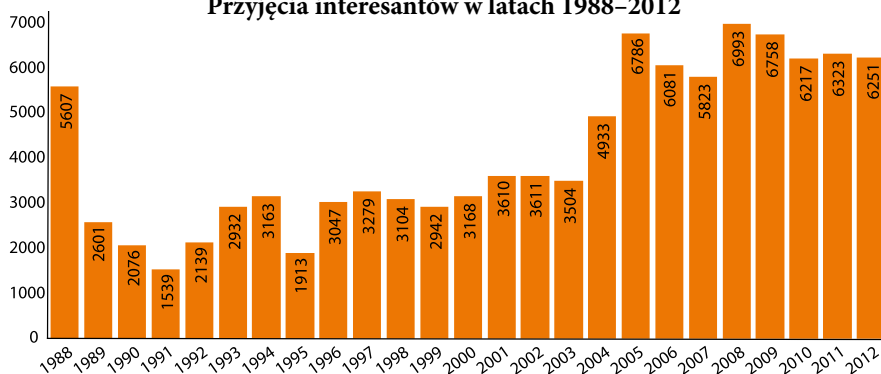
Wiodący adresaci wystąpień Rzecznika



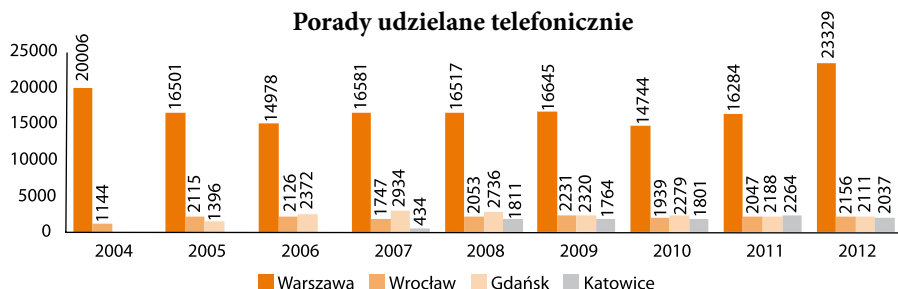
Przyjęcia interesantów



Przyjęcia interesantów w latach 1988–2012



Porady udzielane telefonicznie

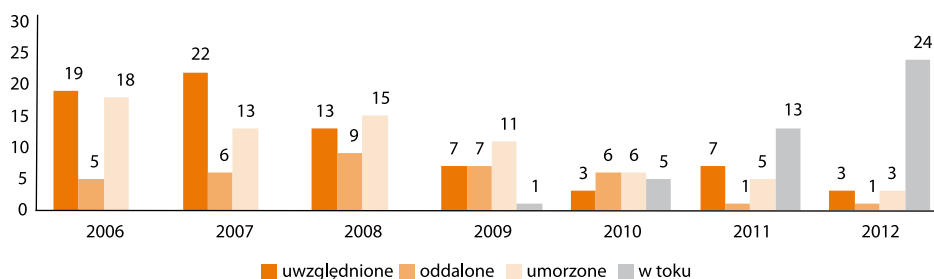




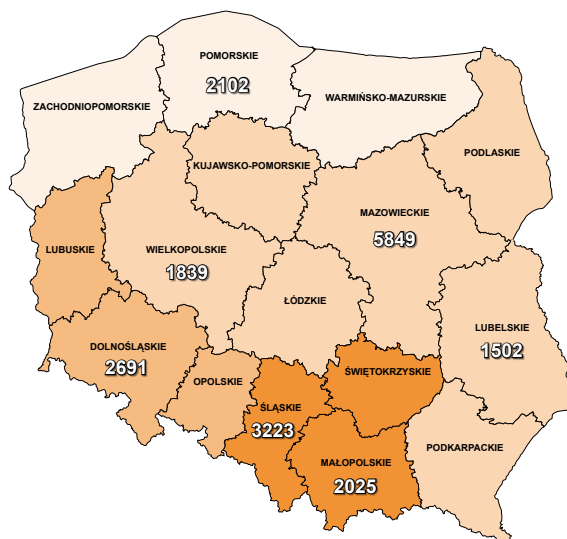
Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego oraz skargi konstytucyjne, do których przystąpił Rzecznik



Rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją oraz skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik w poszczególnych latach⁵

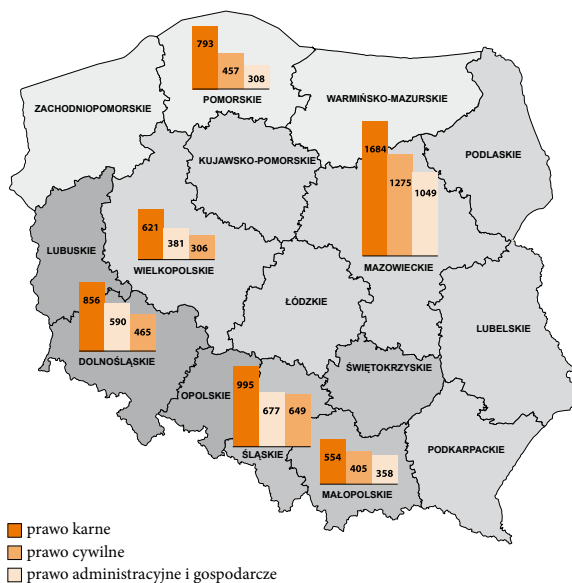


Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw w 2012 r.



⁵ Stan na dzień 31 grudnia 2012 r.

Wiodące problematyki spraw nowych, w województwach, z których był największy wpływ w 2012 r.



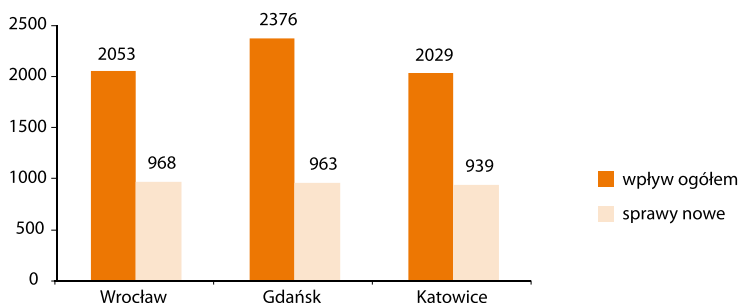
Biura Pełnomocników Terenowych



- Zespół Terenowy we Wrocławiu powołany 2 sierpnia 2004 r.
- Zespół Terenowy w Gdańsku powołany 16 maja 2005 r.
- Zespół Terenowy w Katowicach powołany 14 września 2007 r.
- RPO w Warszawie



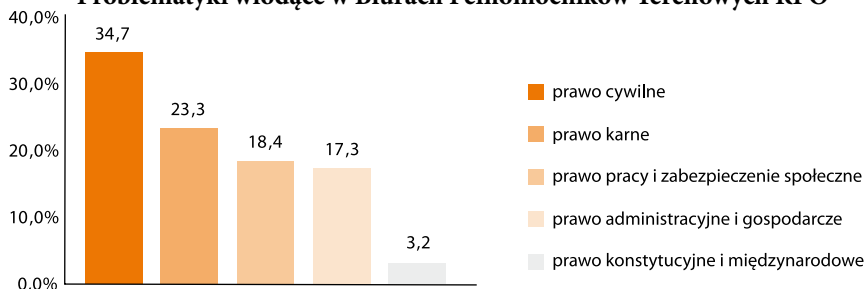
Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



Największy wpływ nowych wniosków w Biurach Pełnomocników Terenowych dotyczył spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo cywilne	996	34,7
prawo karne	669	23,3
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	529	18,4
prawo administracyjne i gospodarcze	495	17,3
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	91	3,2

Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO

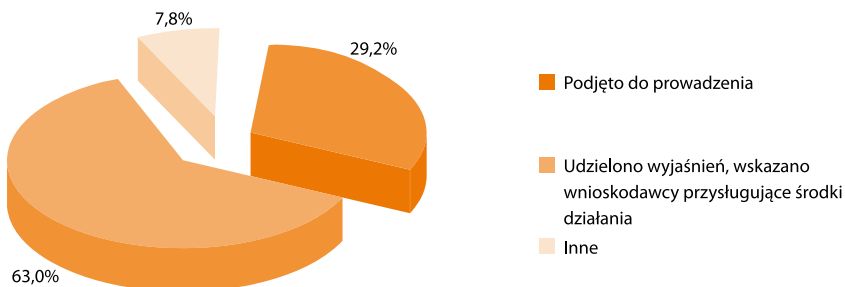


W okresie objętym Informacją w Biurach Pełnomocników Terenowych rozpatrzono 3199 nowych spraw, w tym:

Sposób rozpatrzenia	Liczba	%
– podjęto do prowadzenia	933	29,2
– udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	2017	63,0
– przekazano wnioski wg właściwości	71	2,2
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	30	1,0
– nie podjęto*	148	4,6

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

Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO



W Biurach Pełnomocników Terenowych RPO zakończono postępowanie w 906 sprawach podjętych w 2012 r. i w latach poprzednich.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	202	22,3
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	182	20,1
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	20	2,2
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	67	7,4
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	40	4,4
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	27	3,0
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	637	70,3
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	558	61,6
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	8	0,9
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	71	7,8
Razem			906	100,0

Zakończenie spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO

