




SYNTEZA

Informacji o działalności
RZECZNIKA PRAW
OBYWATELSKICH

w roku **2015**

z uwagami o stanie
przestrzegania
wolności i praw
człowieka i obywatela



**BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2016, nr 2
ŹRÓDŁA**

**Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich
w roku 2015 z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw
człowieka i obywatela**

Redaktor Naczelny:

Stanisław Trociuk

Opracowanie redakcyjne:

Irena Kumidor

Wydawca:

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

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 2016

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w maju 2016 r.
Podpisano do druku w maju 2016 r.
Nakład: 1000 egz.

Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:

www.pracowniacc.pl



Spis treści

Wprowadzenie	5
Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego	11
A. Prawo do dobrej legislacji	12
B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności obywateli	12
C. Wolność słowa i prawo do informacji	14
D. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych	15
E. Wolność zgromadzeń	16
F. Prawo do nauki	17
G. Prawa wyborcze	18
Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego	19
A. Prawo do dobrej legislacji	20
B. Prawo do obrony	20
C. Koszty postępowania	21
D. Przewlekłość postępowania	22
E. Prawo do rzetelnego procesu sądowego	23
F. Wolność osobista	23
G. Bezpieczeństwo obywateli	25
H. Ruch drogowy	25
I. Ochrona praw osób pozbawionych wolności	27
J. Ochrona praw nieletnich	32
K. Ochrona praw ofiar przestępstw	33
Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i służb mundurowych	37
A. Zagadnienia z zakresu prawa pracy	38
B. Prawo wykonywania zawodu	40
C. Prawo do zabezpieczenia społecznego	41
D. Ochrona praw rodziny	44
Najważniejsze zagadnienia z zakresu ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	47



Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa cywilnego	51
A. Prawo do dobrej legislacji	52
B. Prawo do sądu w postępowaniu cywilnym	52
C. Prawo do korzystania z dóbr kultury	53
D. Ochrona praw rodziny	53
E. Prawa osób niepełnosprawnych	54
F. Ochrona praw mieszkaniowych obywateli	54
G. Ochrona praw majątkowych i gospodarka nieruchomościami	56
H. Egzekucja świadczeń	58
Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i gospodarczego oraz pozostałych dziedzin prawa	59
A. Prawo do dobrej legislacji	60
B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności obywateli	60
C. Ochrona praw konsumentów	60
D. Daniny publiczne	61
E. Działalność gospodarcza	62
F. System ochrony zdrowia	62
G. Ochrona praw osób niepełnosprawnych	65
Najważniejsze zagadnienia z zakresu zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji	67
A. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość	68
B. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd	69
C. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć	70
D. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową	72
E. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek i niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych	73
Załącznik	75
Dane informacyjno-statystyczne	75
Sprawy rozpatrzone w 2015 roku	77





Wprowadzenie





Zgodnie z art. 80 Konstytucji RP każdy ma prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich, na zasadach określonych w ustawie z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat i nie wymaga szczególnej formy. Szerokie podstawy działania, brak wymogów formalnych oraz opłat powoduje, że do Rzecznika kierowane są liczne wnioski.

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

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

Rzecznik może także podejmować działania z własnej inicjatywy, m.in. w wyniku analizy informacji zamieszczanych w środkach masowego przekazu. W tym trybie są również podejmowane sprawy w związku z otrzymywanymi przez Rzecznika informacjami (m.in. z zakładów karnych, aresztów śledczych, od Policji) o tzw. wypadkach nadzwyczajnych z udziałem funkcjonariuszy publicznych. W 2015 r. z własnej inicjatywy Rzecznik podjął 506 spraw (w tym 132 w formie wystąpień generalnych).

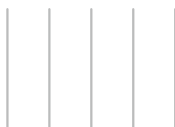
W kierowanych w 2015 r. do Rzecznika sprawach dominowała problematyka prawa karnego (22,2% spraw), prawa karnego wykonawczego (20,9% spraw), prawa cywilnego (19,1% spraw), prawa administracyjnego i gospodarczego (15% spraw) oraz prawa pracy i zabezpieczenia społecznego (11,6% spraw).

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

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

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

Rzecznik od lat jest aktywnym uczestnikiem postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zaangażowanie Rzecznika w postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym





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

W relacjach z wymiarem sprawiedliwości szczególną rolę przypisać należy pytaniom prawnym kierowanym przez Rzecznika do rozstrzygnięcia przez powiększone składy orzekające Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pytania te mają na celu ujednolicenie orzecznictwa sądowego, a więc w konsekwencji stanowią środek służący ochronie zasady równości wobec prawa. Niejednolita wykładnia prawa dokonywana przez sądy prowadzi bowiem w swoim praktycznym wymiarze do naruszenia zasady równości.

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

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

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

Rzecznik jest ponadto niezależnym organem do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Najistotniejsze uwagi dotyczące stanu przestrzegania praw osób z niepełnosprawnościami zostały

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



zawarte w „Sprawozdaniu Rzecznika z realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych”. Sprawozdanie to stanowi wykonanie nałożonego na Rzecznika przez Konwencję obowiązku monitorowania jej wdrażania (art. 33 ust. 2 Konwencji).

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

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

Upowszechnianie wiedzy o prawach obywatelskich i informacji dotyczących działalności Biura RPO stanowiło ważną część aktywności w 2015 roku. Udzielono ponad 800 odpowiedzi na prośby o informacje oraz na pytania ze strony mediów. W prasie, radiu, telewizji i internecie ukazały się 20 344 publikacje odnoszące się do spraw związanych z działaniami Rzecznika. W pierwszym półroczu wyemitowanych zostało w TVP Info 13 odcinków programu „Reguły gry” z udziałem przedstawicieli Biura RPO, jak również kontynuowana była współpraca ekspercka z red. Januszem Weissem z I Programu Polskiego Radia. Na stronie internetowej Rzecznika ukazało się łącznie 895 komunikatów o działaniach Biura RPO, w tym również w języku angielskim. Drogą elektroniczną wysłanych zostało 48 newsletterów RPO, każdy do ponad 5 tys. adresatów (instytucji i odbiorców indywidualnych).

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

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



w internecie, a z drugiej strony nad głębokością tej reakcji, tak aby zapewnić wolność słowa.

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

W Polsce wspólnie z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich zostało też zorganizowane X Seminarium Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich pod hasłem: „Rzecznicy Praw Obywatelskich przeciw dyskryminacji”³. Kontynuowana także była współpraca ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej.

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

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

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

² Styczeń 2015 r.

³ 27-29 kwietnia 2015 r.

⁴ 14-15 września 2015 r.

⁵ W dniach 16-17 grudnia 2015 r.



Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego





A. Prawo do dobrej legislacji

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, w zakresie dotyczącym sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich. W ocenie Rzecznika, zasada autonomii budżetowej sądów, TK i RPO naruszana jest przez tzw. ustawy okołobudżetowe uchwalane w wyniku inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów. Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy.

W wystąpieniu do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji Rzecznik wskazał, że mimo racjonalizacji rządowego procesu legislacyjnego, nadal zdarzają się opóźnienia w przygotowywaniu i wydawaniu aktów wykonawczych do ustaw, co zdecydowanie negatywnie oddziałuje na funkcjonowanie systemu prawnego i przestrzeganie praw jednostek. W odpowiedzi Prezes zapewnił, że Centrum podejmuje wszechstronne działania ukierunkowane na zminimalizowanie zaległości w obszarze aktów wykonawczych do ustaw.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia w sprawie niezwłocznego podjęcia prac legislacyjnych nad podstawowymi przepisami regulującymi działalność biobanków. W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował, iż problem biobankowania ludzkiego materiału biologicznego dla celów badań naukowych, był jednym z tematów debaty Rady Naukowej przy Ministrze Zdrowia. Minister wyraził nadzieję że wypracowane przez nią stanowisko oraz wytyczne opracowane przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pozwolą obrać właściwy kierunek prac legislacyjnych.

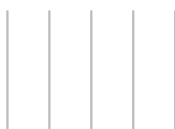
W wystąpieniach do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zmiany przepisów dot. przyznawania świadczeń dla kobiet, które urodziły martwe dziecko, którego płci nie da się ustalić, Rzecznik wskazał na konieczność nowelizacji stosownych przepisów. Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie dokonania zmiany ustawy o dokumentach paszportowych, poprzez ujęcie w kręgu osób uprawnionych do uzyskania ulgi w opłacie za wydanie paszportu również osób pobierających świadczenia przedemerytalne. W odpowiedzi Minister poinformował że resort prowadzi aktualnie analizę przepisów prawa dotyczących dokumentów paszportowych, pod kątem ewentualnej zmiany systemu paszportowego, a kwestia przedstawiona w wystąpieniu zostanie uwzględniona podczas najbliższych prac legislacyjnych nad przepisami paszportowymi.

Do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej Rzecznik zwrócił się o zainicjowanie zmian legislacyjnych mających na celu usunięcie luk prawnych w procedurze rejestracji oświadczeń lustracyjnych. W odpowiedzi Prezes IPN wskazał że nie widzi konieczności dokonywania zmian w ustawie lustracyjnej.

B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności obywateli

Rzecznik, mając na względzie potrzebę ochrony praw człowieka i obywatela, skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Jednocześnie Rzecznik





przystąpił do postępowania przed TK wszczętego wnioskiem grupy posłów dotyczącego ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r. – w zakresie dotyczącym przepisów pozwalających na powołanie 2 sędziów TK, na miejsce tych, których kadencja upłynęła w grudniu 2015 r. W wyrokach z 3 grudnia 2015 r. (sprawa K 34/15) oraz 9 grudnia 2015 r. (sprawa K 35/15) Trybunał podzielił pogląd wyrażony przez Rzecznika i orzekł, że ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodna z art. 194 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim umożliwiła Sejmowi wybór w październiku 2 sędziów TK w miejsce tych, których kadencja upływała w grudniu. Natomiast przepis dotyczący wyboru w październiku 3 sędziów TK w miejsce tych, których kadencja upływała w listopadzie jest zgodny z Konstytucją. W odniesieniu do nowelizacji ustawy za sprzeczny z Konstytucją Trybunał uznał m.in. przepis zezwalający Sejmowi na ponowny wybór trzech sędziów w miejsce tych, których kadencja wygasła dnia 6 listopada 2015 r.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazał na konieczność podjęcia działań mających na celu wsparcie środowiska ławników w wykonywaniu powierzonych im funkcji. W przeciwnym wypadku w niedalekiej przyszłości może dojść do sytuacji, w której zabraknie osób zainteresowanych sprawowaniem obowiązków ławnika, a konstytucyjna zasada udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości zostanie w istocie pozbawiona znaczenia. W odpowiedzi Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika.

Rzecznik skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie dotyczące procedury odwołania sędziego z delegacji. Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości wniesienia środka zaskarżenia od decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania sędziego z delegacji do innego sądu ani nie wskazują przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości odwołując sędziego z delegacji. Ponadto obecny mechanizm odwoływania sędziów z delegacji może być wykorzystywany także jako forma kary lub nacisku na delegowanego sędziego. Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra.

Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości w sprawie podwyższenia wynagrodzeń dla asystentów sędziów. Rzecznik podzielił stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż wieloletni brak waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądownictwa jest niepokojący z punktu widzenia realizacji zasad i wartości konstytucyjnych. W odpowiedzi Minister przedstawił informację na temat wysokości środków przewidzianych w projekcie budżetu na 2016 rok na wynagrodzenia asystentów sędziów. Ponadto Minister podkreślił, że mimo utrzymującego się w latach 2010-2015 zamrożenia wynagrodzeń w sferze budżetowej, resort sprawiedliwości podejmował działania na rzecz poprawy sytuacji pracowników sądownictwa.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazał na konieczność uregulowania na poziomie ustawy uprawnień pracowników ochrony w budynkach sądowych, bowiem aktualnie podstawy do przeglądania zawartości wnoszonych na teren sądu toreb czy odzieży przez pracowników ochrony znajdują się głównie w regulaminach sądów. Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik przedstawił swoje wątpliwości odnośnie funkcjonowania aktualnego modelu biegłych sądowych, który nie gwarantuje powoływania w postępowaniach sądowych i przygotowawczych osób, które zapewniają wydawanie prawidłowych merytorycznie, rzetelnych i terminowych opinii.



W odpowiedzi Minister poinformował, że aktualnie oczekuje na zakończenie prac badawczych Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości nad problematyką biegłych sądowych. Dopiero wówczas możliwe będzie podjęcie dalszych prac legislacyjnych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zmiany stanu prawnego w zakresie obowiązku uiszczania opłaty kancelaryjnej przy składaniu wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i jego doręczenia, powiązanego z uruchomieniem procedury sporządzenia uzasadnienia. W odpowiedzi Minister odniósł się negatywnie do zaproponowanych zmian.

W piśmie do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazał na deficyt prawa komorników do rzetelnego procesu sądowego w prowadzonych wobec nich postępowaniach dyscyplinarnych. Minister w odpowiedzi nie podzielił opinii Rzecznika wskazując, że w ocenie resortu sprawiedliwości aktualnie obowiązujące przepisy są zgodne z konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami dotyczącymi prawa do rzetelnego procesu sądowego.

C. Wolność słowa i prawo do informacji

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego dotyczącego zgodności przepisów Prawa prasowego z Konstytucją. Rzecznik uznał, że przepis Prawa prasowego, w zakresie w jakim zakazuje publikowania danych osobowych i wizerunku osób publicznych, w stosunku do których prowadzone jest postępowanie mające za przedmiot ich działalność publiczną jest niezgodny z Konstytucją. Obecnie Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy.

Rzecznik zgłosił też udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, dotyczącej ustawy o dostępie do informacji publicznej uznając, że istnienie przesłanki istotnego interesu publicznego w uzyskaniu informacji przetworzonej powinno być odnoszone do treści żądanej informacji przetworzonej, a nie do cech wnioskodawcy, w szczególności możliwości wykorzystania informacji. Aktualnie Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów w sprawie ograniczania praw kandydatów na biegłych rewidentów do utrwalania treści własnej pracy egzaminacyjnej podczas wglądu do niej, w przypadku niezaliczenia egzaminu w postępowaniu kwalifikacyjnym na biegłego rewidenta oraz dostępu tych osób do informacji zawierających wzory poprawnych rozwiązań i odpowiedzi z tych egzaminów. W odpowiedzi Minister poinformował, że obecnie prowadzone są prace mające na celu doprecyzowanie przepisów tak aby wyeliminować pojawiające się wątpliwości.

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





D. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

Rzecznik zwrócił się do Generalnego Inspektora Danych Osobowych oraz Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w sprawie ochrony prywatności osób fizycznych, biorących udział w procedurze przetargowej. Zdaniem Rzecznika, wystarczającym rozwiązaniem, a jednocześnie mniej ingerującym w prywatność osoby fizycznej byłoby zamieszczanie informacji wyłącznie o miejscowości, w której mieszka wykonawca, nie zaś jego dokładnego adresu. W odpowiedzi Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych poinformował o skierowaniu do Prezesa Rady Ministrów wystąpienia, z prośbą o rozważenie wprowadzenia w przepisach Prawa zamówień publicznych zmian, w zakresie regulacji dotyczących przetwarzania danych osobowych. Natomiast Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wskazał iż konieczne jest zamieszczanie adresu wykonawcy w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia oraz w informacjach o wyborze najkorzystniejszej oferty, gdyż taki obowiązek wynika z przepisów unijnych.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zasygnalizował ewentualną niezgodność przepisów rozporządzenia w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych, w zakresie przetwarzania danych dotyczących osób badanych w tych ośrodkach. W odpowiedzi Minister wyjaśnił, iż przepisy regulują w sposób zupełny uprawnienia osób, których dane będą przetwarzać opiniodawcze zespoły sądowych specjalistów. Nie ma zatem konieczności wprowadzania analogicznych regulacji odrębnie w ustawie o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów.

Rzecznik skierował do Ministra Finansów wystąpienie w sprawie planowanego wdrożenia w ramach Krajowej Informacji Podatkowej systemu rozpoznania głosu osób dzwoniących. W odpowiedzi Minister zapewnił, że w zakresie przechowywania danych biometrycznych zachowane będą w trakcie pilotażu wysokie standardy bezpieczeństwa, które zapewnia polityka bezpieczeństwa przechowywania danych informatycznych w systemach Ministerstwa Finansów.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik podjął sprawę braku zagwarantowania należytego standardu ochrony danych osobowych znajdujących się w elektronicznej recepcie, przekazywanych na adres poczty elektronicznej. W odpowiedzi Minister wskazał, że zgodnie z prawem podmioty prowadzące bazy danych mają obowiązek odpowiedniego zabezpieczenia przetwarzanych danych, co dotyczy również danych przesyłanych na wskazany przez pacjenta adres poczty elektronicznej.

Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Notarialnej dotyczące obowiązku ujawniania wysokości pobranego przez notariusza wynagrodzenia za dokonane czynności notarialne w związku z ustaleniem wysokości składki miesięcznej na potrzeby samorządu notarialnego. Rzecznik doszedł do wniosku, że w zakresie, w jakim notariusz wykonuje czynności notarialne i pobiera wynagrodzenie (taksę notarialną), nie jest on osobą prywatną. W związku z powyższym nie może powoływać się na prawa i wolności przysługujące jednostce w związku z jej sferą osobistą. Prezes Krajowej Rady Notarialnej nie podzielił stanowiska przedstawionego w wystąpieniu Rzecznika wskazując, że informacje dotyczące taksy notarialnej nie stanowią informacji dotyczącej sfery prywatnej notariusza, który pełni funkcję osoby zaufania publicznego.



W wystąpieniu do Ministra Finansów Rzecznik zwrócił uwagę na potencjalną niekonstytucyjność przepisów ustawy o kontroli skarbowej w zakresie dotyczącym przetwarzania danych o stanie zdrowia pacjentów leczących się u lekarzy, wobec których wszczęto postępowanie kontrolne. W odpowiedzi Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych o poinformowanie, w jaki sposób są zabezpieczane dane dotyczące zapłodnienia *in vitro*, zamieszczane w scentralizowanym rejestrze stanu cywilnego. W odpowiedzi Minister zapewnił, że stosowane w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych zabezpieczenia zapewniają należyłą ochronę danych zamieszczonych w rejestrze stanu cywilnego.

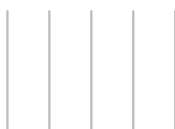
We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zakwestionował przepisy dotyczące stosowania kontroli operacyjnej przez Policję i inne służby specjalne. Ograniczenie przekazywanych sądowi materiałów wyłącznie do tych, które uzasadniają potrzebę zarządzenia kontroli operacyjnej powoduje, że sąd wydaje postanowienie wyłącznie na podstawie materiału selektywnie wybranego i przekazanego sądowi przez organ wnioskujący o zastosowanie kontroli operacyjnej. Należy także umożliwić zainteresowanemu złożenie zażalenia, choćby następnie, na stosowane wobec niego czynności z zakresu kontroli operacyjnej.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie udostępniania przez Policję na jej stronach internetowych nagrań z monitoringu. Rzecznik zwrócił uwagę na fakt, że w polskim systemie prawnym nie ma rozwiązań mogących stanowić podstawę prawną uprawniającą organy ścigania do przetwarzania i upublicznienia materiałów pochodzących z monitoringu. Minister wyjaśnił, że w celu wykonywania ustawowych zadań Policji zostało przyznanych szereg uprawnień, w tym również w zakresie stosowania monitoringu wizyjnego. W opinii Ministra obowiązujące przepisy stanowią podstawę do rejestrowania przez Policję przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz wykorzystywania danych osobowych bez wiedzy i zgody osób, których dane dotyczą, jeżeli są to dane m.in. osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa ściganych z oskarżenia publicznego, osób poszukiwanych oraz osób o nieustalonej tożsamości, a ponadto, jeżeli jest to niezbędne do realizacji ustawowych zadań Policji.

E. Wolność zgromadzeń

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Administracji i Cyfryzacji Rzecznik zwrócił się w sprawie realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2014 r., dotyczącego niekonstytucyjności szeregu przepisów Prawa o zgromadzeniach. W dniu 24 lipca 2015 r. uchwalono nową ustawę – Prawo o zgromadzeniach, która ma realizować wytyczne wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, ale także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Rzecznik na podstawie otrzymywanych skarg w sprawie problemów związanych z rejestracją stowarzyszeń w Krajowym Rejestrze Sądowym skierował wystąpienie do Marszałka Sejmu. W opinii Rzecznika konieczne jest wprowadzenie do przepisów prawa takiego terminu, który wskazywać będzie wyraźne granice czasowe, w których wniosek powinien być rozpatrzony. Marszałek nie udzielił odpowiedzi na wystąpienie przed upływem kadencji Sejmu.





F. Prawo do nauki

W wystąpieniach do Ministra Edukacji Rzecznik przedstawił problem coraz częstszego zastępowania szkół samorządowych publicznymi placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne. W odpowiedzi Minister podzielił stanowisko Rzecznika, informując jednocześnie, że aby zapobiec nieracjonalnym zmianom w tym zakresie Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło stosowne prace legislacyjne.

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w sprawie przepisu ustawy o służbie zagranicznej w zakresie, w jakim pomija zwrot opłat za naukę dzieci ze względu na szczególne warunki państwa przyjmującego, jeżeli nie mają one możliwości uczęszczania do bezpłatnego wychowania przedszkolnego w celu realizacji obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego. Sprawa oczekuje na wyznaczenie rozprawy.

Rzecznika zwrócił się z wystąpieniami do Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Zdrowia oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w sprawie wymogu posiadania obowiązkowych szczepień jako kryterium rekrutacji do niektórych żłobków i przedszkoli, który wydaje się nie mieć uzasadnienia w prawie i może stanowić ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnego prawa do równego dostępu do nauki. W odpowiedzi Minister Edukacji zgodził się ze stwierdzeniem, że wprowadzanie takiego wymogu przez niektóre gminy może stanowić ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnego prawa do równego dostępu do nauki. Minister Zdrowia poinformował natomiast o realizacji akcji informacyjnej pod hasłem „Zaszczep w sobie chęć szczepienia” w ramach której była również realizowana kampania informacyjna. W stanowisku przedstawionym przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej zgodnie z obowiązującym prawem każdy podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy samodzielnie określa warunki rekrutacji. W przypadku żłobków i klubów dziecięcych, których statut ustalany jest w drodze uchwały nadzór nad jej legalnością sprawuje wojewoda. Ponadto Przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają prawo każdemu, kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, do zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego.

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski dotyczące przepisów regulujących kwestię dostępności szkół artystycznych w rozporządzeniu. Sprawa oczekuje na rozpoznanie.

W wystąpieniach skierowanych do Ministra Edukacji oraz Dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej Rzecznik przedstawił skargi absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, którzy w 2015 r. przystąpili do egzaminu maturalnego na zasadach obowiązujących w poprzednich latach, w związku z nierównym traktowaniem w porównaniu do absolwentów zdających maturę w nowym trybie. Zarówno Minister jak i Dyrektor CKE w udzielonych odpowiedziach nie zgodzili się z zarzutami skarżących.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji w sprawie zmiany w interpretacji przepisów dotyczących zasad finansowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych, a także braku odpowiedniego nadzoru nad ośrodkami, w których przebywają dzieci objęte pieczęcią zastępczą. W odpowiedzi Minister w części podzielił stanowisko Rzecznika.

W kolejnym piśmie do Ministra Edukacji Rzecznik zwrócił się o przyjęcie regulacji systemowej monitoringu wizyjnego z uwagi na przyjęcie Rządowego programu wspomagania



w latach 2015-2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach Bezpieczna +, który nie zawiera przepisów dotyczących monitoringu w szkołach. W odpowiedzi Minister poinformował, że Rada Ministrów w dniu 23 czerwca 2015 r. przyjęła omawiany program, wskazując iż nie zawiera on przepisów dotyczących monitoringu, do których uwagi zgłaszali Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych oraz organizacje pozarządowe.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie wysokości opłat pobieranych przez uczelnie wyższe podczas rekrutacji na studia. W odpowiedzi Minister nie podzielił wątpliwości wyrażonych w wystąpieniu Rzecznika, wskazując na autonomię szkół wyższych we wszystkich obszarach swego działania, także w zakresie ustalania warunków przyjęć na studia.

W wystąpieniu do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego Rzecznik poruszył problem dotyczący kryteriów przyznawania stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za wybitne osiągnięcia na rok akademicki 2015/2016. W odpowiedzi Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika i wyjaśnił, że zmiany w zakresie stypendiów ministra za wybitne osiągnięcia nie wprowadzają zasadniczych modyfikacji warunków przyznawania tych stypendiów.

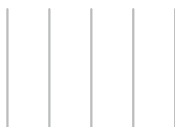
W wystąpieniu do Ministra Edukacji Rzecznik podjął sprawę związaną z brakiem uregulowania w polskim systemie prawnym zintegrowanego systemu kwalifikacji. Ustawa ta została ostatecznie uchwalona 22 grudnia 2015 r.

G. Prawa wyborcze

Rzecznik skierował wystąpienie do Państwowej Komisji Wyborczej podnosząc, że wybory do Parlamentu Europejskiego i wybory samorządowe w 2014 r. uwiaryściły potrzebę gruntownej reformy działalności informacyjno-komunikacyjnej prowadzonej przez organy wyborcze. W odpowiedzi na wystąpienie, Przewodniczący PKW wskazał na problemy związane z niewystarczającą obsadą kadrową Krajowego Biura Wyborczego i zadeklarował prowadzenie działań w miarę istniejących możliwości.

W sprawie dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Rzecznik skierował wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej. Pracownicy Biura RPO przeprowadzili wizytacje lokali wyborczych, mających status dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, w wyniku czego stwierdzono szereg uchybień. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego PKW o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do zapewnienia ochrony praw wyborczych wyborców niepełnosprawnych. Przewodniczący PKW podziękował za sugestie i rekomendacje zawarte w wystąpieniu, jednocześnie wskazując że realizacja propozycji Rzecznika wymaga w praktyce decyzji Parlamentu. Działania Rzecznika w tym obszarze będą kontynuowane.

Rzecznik zwrócił się do Prezydenta RP w sprawie zainicjowania koniecznych zmian legislacyjnych dotyczących praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, włącznie z możliwością zmiany odpowiednich postanowień Konstytucji. Dotychczas nie udzielono odpowiedzi na wystąpienie.



--	--	--	--	--

Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego

--	--	--	--	--



A. Prawo do dobrej legislacji

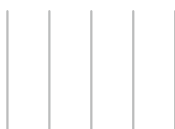
Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji. W zaskarżonym przez Rzecznika przepisie ustawodawca spenalizował działanie polegające na ujawnieniu danych, co do których pracodawca zastrzegł poufność. Dookreślenie znamion czynu zabronionego zostało pozostawione pracodawcy. Przepis będący przedmiotem wniosku jest niezgodny z prawem konstytucyjnym, które stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary określonej przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia oraz konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej dotyczącej ustanawiania odpowiedniej vacatio legis, zgodnej z zasadami ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz przyzwoitej legislacji. Zastrzeżenia Rzecznika odnośnie spełnienia standardów konstytucyjnych budził okres między promulgacją, a wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. W odpowiedzi Minister podkreślił, że ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw nie wprowadziła zmian w samym modelu kontradiktoryjnej rozprawy, a przyjęte w ustawie nowe rozwiązania odnoszą się do różnych kwestii szczegółowych, zaś termin wejścia w życie ustawy musiał być skorelowany z wchodzącą wówczas w życie reformą modelu Kodeksu postępowania karnego.

Rzecznik zaapelował do Ministra Sprawiedliwości o wprowadzenie w Kodeksie karnym kompleksowej definicji tortur i określenie kar za ich stosowanie. Zdaniem Rzecznika ma to znaczenie nie tylko praktyczne, pozwalające na ściganie sprawców tego rodzaju zbrodni, ale także symboliczne. Postulowana nowelizacja Kodeksu karnego byłaby bowiem wyrazem respektowania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych, ale także sygnałem, że państwo polskie nie daje przyzwolenia dla jakichkolwiek zachowań mieszczących się w definicji tortur. Minister nie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika twierdząc, że aktualne uregulowania prawnokarne w kwestii stosowania tortur są wystarczające dla realizacji zobowiązań międzynarodowych Polski.

B. Prawo do obrony

Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie nieuwzględniania przez organy ścigania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, na mocy którego Trybunał uznał niezgodność z Konstytucją dwóch przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie, w jakim pomijają prawo osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, do korzystania z obrońcy na etapie czynności wyjaśniających, a także nie przewidują prawa dostępu takiej osoby do akt. Minister poinformował, że do czasu wejścia w życie nowej regulacji





uwzględniającej wyrok Trybunału Konstytucyjnego organy ścigania prowadzące postępowania w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia powinny stosować bezpośrednio przepis Konstytucji dający prawo do prowadzenia obrony materialnej i formalnej w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w tym prawo dostępu do akt sprawy osobie, wobec której z uwagi na zgromadzony materiał dowodowy muszą zostać podjęte określone czynności wyjaśniające, zmierzające do postawienia jej w stan obwinienia.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności przepisów Kodeksu postępowania karnego – w zakresie w jakim nie gwarantują podejrzanemu/oskarżonemu lub jego obrońcy prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania wobec niego innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie środków przymusu – z konstytucyjnym prawem do obrony i prawem do sądu. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że brak zagwarantowania podejrzanemu lub jego obrońcy prawa do udziału w posiedzeniu sądu, który rozpatruje zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania środków zapobiegawczych innych niż tymczasowe aresztowanie albo zabezpieczenie majątkowe – narusza konstytucyjne prawo do sądu oraz prawo do obrony na każdym etapie postępowania karnego.

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej braku sądowej kontroli orzeczenia prokuratora odmawiającego udziału pełnomocnika osoby niebędącej stroną w postępowaniu przygotowawczym. Osoba niebędąca stroną może ustanowić pełnomocnika, jeżeli wymagają tego jej interesy w toczącym się postępowaniu. Prokurator natomiast może odmówić dopuszczenia do udziału w postępowaniu pełnomocnika osoby niebędącej stroną, jeśli uzna, że nie wymaga tego obrona jej interesów. Decyzja prokuratora w przedmiocie odmowy dopuszczenia do udziału pełnomocnika osoby niebędącej stroną w postępowaniu przygotowawczym jest zaskarżalna jedynie do prokuratora nadrzędnego. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

C. Koszty postępowania

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych w sprawie możliwości zaskarżenia do sądu drugiej instancji orzeczenia dotyczącego kosztów procesu karnego. Rzecznik podkreślił, że jeżeli sąd odwoławczy rozstrzyga jako pierwszy o kosztach procesu karnego, orzeczenie w tym przedmiocie winno być zaskarżalne do sądu drugiej instancji. Zdaniem Rzecznika zaskarżony przepisy Kodeksu postępowania karnego jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy oraz zasadą dwuinstancyjności postępowania. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku, ponieważ zarzuty zgłoszone w rozpatrywanych skargach konstytucyjnych zostały już rozstrzygnięte w innym postępowaniu.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się w sprawie określonej przez ustawodawcę górnej granicy należności zwrotu za utracony zarobek lub dochód w związku z występowaniem w charakterze świadka w czynnościach postępowania



na wezwanie sądu lub organu postępowania przygotowawczego. W kierowanych do Rzecznika wnioskach podnoszony był zarzut, iż w związku z udziałem w czynnościach procesowych w postępowaniu sądowym w roli świadka, budżet rodzinny zostaje znacznie uszczuplony na skutek przyznania zbyt niskiej rekompensaty z uwagi na określenie przez ustawodawcę maksymalnej należności za utracony zarobek lub dochód. W odpowiedzi Minister poinformował, że zwrócił się do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w sprawie. Po uzyskaniu odpowiedzi Minister Sprawiedliwości przedstawi swoje stanowisko Rzecznikowi.

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

Rzecznik skierował wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego rozbieżności w orzecznictwie sądów w sprawie zwrotu kosztów ustanowienia w sprawie obrońcy z wyboru w przypadku częściowego uniewinnienia oskarżonego lub częściowego umorzenia postępowania. Sąd Najwyższy rozstrzygnął zagadnienie prawne zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika. W praktyce oznacza, że oskarżony, w przypadku częściowego uniewinnienia lub częściowego umorzenia postępowania karnego, będzie mógł domagać się od Skarbu Państwa zasądzenia proporcjonalnego zwrotu kosztów obrońcy z wyboru.

Rzecznik skierował wniosek do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności dotyczących stosowania tzw. warunkowego tymczasowego aresztowania. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik podkreślił, że pozbawienie wolności powinno następować w oparciu o jasne i precyzyjne przepisy, które pozwolą na natychmiastowe uchylenie tymczasowego aresztowania w chwili przyjęcia przez sąd poręczenia majątkowego. Sąd Najwyższy w dniu 25 lutego 2016 r. odmówił podjęcia uchwały.

D. Przewlekłość postępowania

Przewlekłość procesu karnego, będąca naruszeniem konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Prokuratora Generalnego. W odpowiedzi Prokurator poinformował, że istotne zmiany wprowadzone w przepisach określających wymogi formalne aktu oskarżenia spowodowały w praktyce znaczne problemy, które wyjaśniane są podczas szkoleń dla prokuratorów. Zdaniem Prokuratora można jednak stwierdzić, że efektywność pracy prokuratorów utrzymuje się na porównywalnym poziomie, stąd nie istnieje obawa wystąpienia wzrostu przewlekłości postępowań. Zostanie również skierowane pismo instrukcyjne do podległych prokuratorów z zaleceniami mającymi na celu ukształtowanie prawidłowej praktyki prokuratorskiej w formułowaniu aktów oskarżenia.





E. Prawo do rzetelnego procesu sądowego

Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie przepisu k.p.k. i odnoszącego się do oskarżyciela posiłkowego. Oskarżyciel posiłkowy nie może brać udziału w postępowaniu, jeżeli sąd tak orzeknie, uznając, że nie jest on osobą uprawnioną. Postanowienie sądu w tej kwestii jest niezaskarżalne, mimo że pozbawia oskarżyciela posiłkowego statusu strony w postępowaniu karnym. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego dotyczącego możliwości jednoczesnego zastosowania – wobec tej samej osoby i za ten sam czyn – odpowiedzialności karnej w postaci grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat a także nałożenie kary pieniężnej przewidzianej w ustawie o transporcie drogowym. Rzecznik uznał, że w tej sprawie istotnie dochodzi do podwójnego karania za ten sam czyn, co godzi w zasadę *ne bis in idem* (zasada nie orzekania dwa razy w tej samej sprawie) wywodzącą się z postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz z przepisów Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

F. Wolność osobista

Do Rzecznika zwróciła się Helsińska Fundacja Praw Człowieka z wnioskiem o podjęcie działań w kwestii stosowania tzw. warunkowego tymczasowego aresztowania. W związku z wątpliwościami sądów, a także znaczeniem tego zagadnienia dla obrony prawa do wolności osobistej, Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej w kierunku zaproponowania odpowiednich zmian normatywnych, które rozwiązałyby problemy ze stosowaniem tzw. warunkowego tymczasowego aresztowania. Minister wyjaśnił, że w oparciu o dokonaną analizę nie dostrzega konieczności zmian legislacyjnych w tym zakresie. Obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania karnego w sposób wystarczający regulują skutki i sposób procedowania w przypadku zastosowania instytucji warunkowego tymczasowego aresztowania

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje kwestia przedłużających się tymczasowych aresztowań, a zwłaszcza ich przyczyny oraz diagnoza i skala problemu. Z orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że pozbawienie wolności oskarżonego w postępowaniu karnym stanowi czynnik, który należy brać pod uwagę przy ocenie, czy został spełniony wymóg odnoszący się do rozsądnego czasu trwania postępowania. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie informacji o wszystkich sprawach, w których tymczasowe aresztowanie trwa dłużej niż dwa lata, ze wskazaniem ewentualnej złożoności każdej sprawy, a także podstaw i przesłanek powodujących kolejne



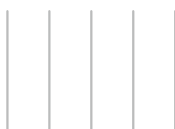
przedłużenia tego środka. Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że obecnie obowiązujące uregulowania przewidujące indywidualizację stosowania środków zapobiegawczych, w tym tymczasowego aresztowania są wystarczające.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasad orzekania środków zabezpieczających Rzecznik zakwestionował przepis Kodeksu karnego nakładający na sąd obowiązek tzw. typowania na przestępcę, czyli określenia stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego, który sprawca może popełnić oraz prawdopodobieństwa jego popełnienia w przyszłości. Oznacza to, że ocena sądu ma dotyczyć nie czynu popełnionego przez sprawcę, ale prognozowanego czynu zabronionego, który nie wiadomo czy w ogóle zostanie popełniony. Podobne zastrzeżenia dotyczą przepisów Kodeksu karnego oraz Kodeksu karnego wykonawczego przewidujących, że orzeczony środek zabezpieczający, w tym środek w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym, stosuje się po odbyciu kary pozbawienia wolności. Rzecznik zakwestionował także rozwiązanie przyjęte w Kodeksie postępowania karnego, które nie przewiduje obowiązku wysłuchania na rozprawie podejrzanego przez sąd, przed orzeczeniem środka zabezpieczającego. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w kierunku wprowadzenia rozwiązań prawnych gwarantujących osobie oskarżonej uruchomienie procedury odszkodowawczej jeszcze przed wydaniem końcowego rozstrzygnięcia w procesie. Każda osoba bezprawnie pozbawiona wolności ma prawo do odszkodowania, zagwarantowane w Konstytucji, a także w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. W ocenie Ministra obowiązujące uregulowania dotyczące odszkodowania za niesłuszne pozbawienie wolności są zgodne z wymogami Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w kwestii osób niepoczytalnych, co do których sąd orzekł umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym. Po rozstrzygnięciu sądu w tym przedmiocie osoby te powinny jak najszybciej trafiać do odpowiedniego miejsca internacji, a nie przebywać w areszcie śledczym. Nie jest to bowiem odpowiednia placówka dla osoby chorej psychicznie i wymagającej leczenia psychiatrycznego. Obowiązująca regulacja zawarta w Kodeksie postępowania karnego stoi w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra.

Rzecznik zasygnalizował Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej problem skutecznej ochrony praw osób pozbawionych wolności, wobec których stosowany jest w zakładach karnych i aresztach śledczych przymus bezpośredni – w oparciu o ustawę o ochronie zdrowia psychicznego. W czasie wizytacji jednego z zakładów karnych stwierdzono, że w trakcie stosowania przymusu bezpośredniego dochodzi do poniżającego i niehumanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności, łamania praw pacjenta do opieki sprawowanej zgodnie ze standardami profesjonalizmu i rzetelności, nierespektowania procedur stosowania przymusu bezpośredniego oraz uchybień w prowadzeniu dokumentacji. Udzielona Rzecznikowi odpowiedź nie odnosi się do problemu jako zagadnienia





systemowego. Ze względu na skalę nieprawidłowości, będzie kontynuowane badanie tej kwestii na miejscu w jednostkach penitencjarnych.

Podczas wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji zdiagnozowano problem polegający na nie wykonywaniu badań lekarskich wszystkim zatrzymanym przez Policję, którzy są osadzani w PdOZ. Z drugiej strony w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydanych przeciwko Polsce uznaje się odpowiedzialność państwa polskiego za istnienie obrażeń u osób zatrzymanych, wynikającą z domniemania, iż powstały one podczas zatrzymania w jednostkach Policji, albowiem tego domniemania nie można obalić. Polskie regulacje prawne obligują do badań tylko wybrane grupy zatrzymanych. Policja w 2015 r. rozpoczęła wdrażanie dokumentu pt. „Strategia działań nakierowanych na przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka przez funkcjonariuszy Policji”. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przedstawienie informacji na jakim etapie jest wdrażanie działań zawartych w „Strategii...”, w szczególności w zakresie badań lekarskich osób zatrzymanych. Jak wynika z odpowiedzi Ministra działania podejmowane przez Policję opisane w dokumencie „Strategia...” powinny być wzmocnione właściwie sporządzoną dokumentacją medyczną z badań lekarskich każdego zatrzymanego przez Policję. W przeciwnym razie w przypadku ujawnienia obrażeń ciała przy zwalnianiu osoby zatrzymanej nadal będzie zachodziło domniemanie, że powstały one w czasie zatrzymania. Rzecznik zwrócił się ponownie do Ministra o przedstawienie szczegółów działań podjętych przez Ministerstwo w powyższej sprawie. Obecnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra.

G. Bezpieczeństwo obywateli

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw budzi w ocenie Rzecznika poważne wątpliwości konstytucyjne. Projektowane regulacje pozwalają na głęboką ingerencję w prawa i wolności człowieka i obywatela. Mimo, iż celem procedowanych przepisów ma być realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego który uwzględnił postulowane zmiany, przyjęte rozwiązania nie spełniają określonych w nim kryteriów. Przedstawione zastrzeżenia prowadzą do wniosku, że projekt ustawy w obecnym kształcie wymaga istotnych zmian zapewniających zgodność projektowanych przepisów ze standardami konstytucyjnymi. Rzecznik przedstawił Marszałkowi Sejmu oraz Marszałkowi Senatu opinię na temat zgodności projektowanych przepisów z Konstytucją. Mimo krytycznych uwag Rzecznika ustawa została uchwalona i weszła w życie.

H. Ruch drogowy

Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów Prawa o ruchu drogowym i ustawy o kierujących pojazdami z Konstytucją oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zaskarżone rozwiązanie, zobowiązujące starostę do wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu



prawa jazdy, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym – przy jednoczesnej odpowiedzialności za wykroczenie – budzi wątpliwości związane z naruszeniem zasady zakazu podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn. Zatrzymanie prawa jazdy jawi się bowiem jako sankcja karno-administracyjna, wykazująca podobieństwo do środka karnego, jakim jest zakaz prowadzenia pojazdów, dalece restrykcyjna, ingerująca w prawa i wolności obywatelskie. Widoczne jest to szczególnie w przypadku sytuacji kierowców zawodowych, czy innych osób, dla których posiadanie prawa jazdy stanowi niezbędny warunek wykonywania obowiązków pracowni-
czych. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

W wystąpieniu do Głównego Inspektora Transportu Drogowego Rzecznik zwrócił się w sprawie niezależania przez Inspekcję Transportu Drogowego do raportu z ujawnionego wykroczenia dowodu w postaci zdjęcia wykroczenia zarejestrowanego przez fotoradar oraz formularza oświadczenia wysyłanego do właściciela pojazdu. W odpowiedzi Inspektor poinformował Rzecznika, że w systemie teleinformatycznym Centrum Automatycznego Nadzoru Nad Ruchem Drogowym (GITD) prowadzone są końcowe testy zmierzające do uruchomienia automatycznej wysyłki zdjęć z urządzeń rejestrujących, już w pierwszej korespondencji skierowanej do właściciela pojazdu, zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika. Automatyczna wysyłka zostanie uruchomiona niezwłocznie po zakończeniu testów.

Nieprecyzyjne określenie obowiązków obywateli i uprawnień funkcjonariuszy w przepisach dotyczących warunków i sposobu dokonywania badań prewencyjnych na zawartość alkoholu w organizmie prowadzących pojazdy było przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Zdrowia. W odpowiedzi Minister podzielił stanowisko Rzecznika, że powyższe przepisy muszą być precyzyjnie uregulowane, ponieważ dotyczą konstytucyjnych praw i obowiązków organów i obywateli. Co więcej, muszą być określone w akcie ustawowym, a nie w rozporządzeniu. Zagadnienia dotyczące uprawnień Policji, w tym w zakresie przeprowadzania badań prewencyjnych (rutynowych) na zawartość alkoholu w organizmie nie mogą być zatem uregulowane w obecnie procedowanym rozporządzeniu Ministra Zdrowia, które określa warunki i sposób dokonywania badań koniecznych do ustalenia zawartości alkoholu w organizmie osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia po spożyciu alkoholu.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zakwestionował regulacje przewidujące pobranie opłaty za wymianę prawa jazdy w przypadku, gdy powodem wymiany jest zmiana danych adresowych, która została spowodowana działaniami organów władzy publicznej. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju dotyczące przepisów rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, które w sposób niezgodny z ustawą regulują warunki wydawania wtórnika dokumentu prawa jazdy. Minister podzielił uwagi Rzecznika. Prace nad nowym rozporządzeniem, uwzględniającym uwagi Rzecznika trwają. Rzecznik oczekuje na ich zakończenie.



I. Ochrona praw osób pozbawionych wolności

W wystąpieniu do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Rzecznik zwrócił się z prośbą o poinformowanie dyrektorów okręgowych Służby Więziennej o treści wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Milka przeciwko Polsce i wynikającej z niego potrzeby zmiany praktyki w polskich jednostkach penitencjarnych w zakresie kontroli osobistych, które powinny być przeprowadzane tylko wobec tych więźniów, którzy swoją postawą lub zachowaniem stwarzają realne zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku zakładu karnego. Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej sprawie.

Zmiana praktyki postępowania przez funkcjonariuszy SW odnośnie osadzonych niebezpiecznych, a tym samym doprowadzenie do implementacji wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Piechowicz v. Polska oraz Horych v. Polska była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Sama zmiana przepisów Kodeksu karnego wykonawczego jest niewystarczająca. Konieczne jest praktyczne ich stosowanie i precyzyjne uzasadnianie podstawy zakwalifikowania bądź przedłużania statusu niebezpiecznego, jak również odstępowanie od pewnych elementów reżimu dla niebezpiecznych. Ponieważ Dyrektor Generalny SW nie odniósł się konkretnie do przedstawionego problemu. Rzecznik oczekuje na dodatkowe wyjaśnienia w sprawie.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zakwestionował przepisy Kodeksu karnego wykonawczego dotyczące składania przez skazanych wniosków, skarg i próśb do organów wykonujących orzeczenie. Z Konstytucji wynika, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej. W stosunku do określonej kategorii podmiotów, tj. osób skazanych w ich relacjach z organami wykonującymi orzeczenie, ustawodawca wprowadził jednak dodatkowe warunki korzystania ze skargi (wniosku), w postaci udokumentowania swoich żądań lub propozycji oraz używania poprawnego języka. Bez spełnienia tych warunków, skarga pozostanie bez rozpoznania. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW w sprawie potrzeby umożliwienia osadzonym, po przetransportowaniu do nowej jednostki penitencjarnej, otrzymania wyżywienia zgodnie z normą żywieniową ustaloną w poprzedniej jednostce. Dotyczy to diety wyznaniowej, wegetariańskiej lub innej diety indywidualnej. Przywrócenie poprzedniej diety następuje dopiero w wyniku złożenia prośby przez osadzonego i zaakceptowaniu jej przez dyrektora jednostki, co zwykle zajmuje kilka dni. Zdaniem Rzecznika praktyka ta powinna zostać zmieniona ze względu na poszanowanie praw osadzonych do wolności religijnej. Dyrektor poinformował, że zostały podjęte działania w sprawie ujednolicenia uregulowania sposobu postępowania w kwestii zapewnienia osadzonym wyżywienia zgodnego z normą żywieniową ustaloną w poprzedniej jednostce penitencjarnej. Obowiązek uzyskania zgody dyrektora na korzystanie z wyżywienia z uwzględnieniem wymogów religijnych i kulturowych dotyczyć będzie jedynie przypadków, kiedy w jednostce penitencjarnej, do której osadzony został przetransportowany, dotychczas nie przygotowywano wnioskowego przez osadzonego rodzaju wyżywienia.



W kolejnym wystąpieniu do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Rzecznik zwrócił się o podjęcie działań, które skutecznie będą chronić prawo do obrony skazanego odbywającego karę dyscyplinarną w postaci umieszczenia w celi izolacyjnej. Kara ta nie może bowiem ograniczać jego prawa do komunikowania się z obrońcą ustanowionym w postępowaniu wykonawczym. Dyrektor podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował o wysłaniu do dyrektorów okręgowych Służby Więziennej pisma przypominającego wskazaną zasadę.

Na tle analizowanych przypadków Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW, aby w razie wątpliwości dotyczących możliwości dalszego przebywania osadzonego niepełnosprawnego fizycznie w warunkach izolacji penitencjarnej, Służba Więzienna zwracała się do sędziego penitencjarnego sprawującego nadzór nad legalnością i prawidłowością wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. Dyrektor podzielił stanowisko Rzecznika w kwestii konieczności intensyfikacji działań inwestycyjnych, organizacyjnych i edukacyjnych, mających na celu dalszą poprawę warunków pobytu osób niepełnosprawnych w jednostkach penitencjarnych. Każdorazowo w czasie modernizacji jednostek penitencjarnych i funkcjonujących w nich podmiotów leczniczych podejmowane są działania zmierzające do ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej, mającej na celu doprowadzenie do zwiększenia poziomu odpłatnego zatrudniania skazanych. Minister poinformował, że w resorcie sprawiedliwości prowadzone są prace legislacyjne mające na celu doprowadzenie do wzrostu poziomu zatrudnienia odpłatnego i nieodpłatnego.

Problem konieczności uregulowania systemu dozoru elektronicznego był przedmiotem wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości. Rzecznik zwrócił się w nim o doprowadzenie do znowelizowania przepisów Kodeksu karnego oraz Kodeksu karnego wykonawczego w ten sposób, aby móc wykorzystywać system dozoru elektronicznego jak najszerszej, w tym jako formę wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, czyli tak jak było przed nowelizacją kodeksów z dniem 1 lipca 2015 r. Minister zgodził się z Rzecznikiem i poinformował o pilnych pracach legislacyjnych, jakie są prowadzone w tym przedmiocie.

Ministrowi Sprawiedliwości został zasygnalizowany brak udostępnienia na stronie internetowej Ministerstwa i Służby Więziennej polskiej wersji Reguł Nelsona Mandeli, tj. znowelizowanej w 2015 r. wersji Wzorcowych Reguł ONZ minimum postępowania z więźniami oraz polecenie rozpowszechnienia wiedzy na temat ich treści wśród wszystkich funkcjonariuszy Służby Więziennej. Rzecznik podkreślił, że zasadnym wydaje się także przeanalizowanie przepisów Kodeksu karnego wykonawczego pod kątem ewentualnej konieczności implementacji treści Reguł do obecnie obowiązującej regulacji. Minister podzielił opinię o znaczeniu Reguł i wskazał, że obecnie prowadzona jest szczegółowa analiza zgodności polskiego prawa z Regułami. Nastąpi także publikacja ich treści na wskazanych stronach internetowych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o uzupełnienie przepisów rozporządzenia w sprawie wykazu zakładów leczniczych, w tym psychiatrycznych, przeznaczonych do wykonywania tymczasowego aresztowania oraz warunków zabezpieczenia



tych zakładów, tak aby wykaz ten, obok więziennych zakładów leczniczych, zawierał również zakłady znajdujące się poza strukturą więziennictwa, spełniające warunki określone w rozporządzeniu. Brak w wykazie „wolnościowych” podmiotów leczniczych może oznaczać, że tymczasowe aresztowanie osoby wymagającej umieszczenia w zakładzie leczniczym, będzie wykonywane wyłącznie w placówkach więziennych, które często nie dysponują odpowiednimi świadczeniami medycznymi. Minister nie podzielił poglądu Rzecznika.

W wystąpieniu do Dyrektora Generalnego SW w sprawie sytuacji osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w jednostkach penitencjarnych Rzecznik podkreślił, że obowiązkiem Służby Więziennej jest informowanie sądów o pobycie w więzieniu osoby, której choroba psychiczna lub stopień rozwoju psycho-fizycznego nie pozwala na osiągnięcie celów kary określonych w Kodeksie karnym wykonawczym. Taka sytuacja powinna być zasygnalizowana również sędziemu penitencjarnemu, który sprawuje nadzór nad legalnością i prawidłowością wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. Dyrektor podzielił poglądy Rzecznika deklarując dalszą współpracę w tym zakresie.

Krajowy Mechanizm Prewencji w 2015 r. wykonywał wizytacje prewencyjne zakładów karnych i aresztów śledczych, przyglądając się sytuacji osadzonych będących osobami z niepełnosprawnością. W wyniku dokonanych ustaleń stwierdzono, że w jednostkach penitencjarnych nie przyjęto żadnej procedury kontroli osobistej osób z niepełnosprawnością, uwzględniającej stopień i rodzaj niepełnosprawności. Ponadto, w części wizytowanych jednostek nie przyjęto żadnych zasad ewakuacji osób z niepełnosprawnością albo są one opisane w sposób szczątkowy w instrukcjach bezpieczeństwa. Rzecznik podkreślił również, że żaden pojazd Służby Więziennej w wizytowanych jednostkach nie został dostosowany do przewozu osób z niepełnosprawnością poruszających się na wózkach inwalidzkich. Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o odniesienie się do przedstawionych kwestii. Dyrektor potwierdził brak specjalnych procedur dotyczących kontroli osobistej osób z niepełnosprawnością. Wskazał również, że nabywane od 2013 r. środki transportu są wyposażone w pasy bezpieczeństwa przeznaczone dla osób konwojowanych. W kwestii dotyczącej procedur związanych z ewakuacją osadzonych poinformował, że instrukcje bezpieczeństwa pożarowego sporządzane przez kierowników poszczególnych jednostek, regulujące powyższe zagadnienie, uwzględniają zapisy odpowiedniego rozporządzenia. Wątpliwości Rzecznika budzi uznanie, że organizacja ewakuacji osób z niepełnosprawnością przebiega w identyczny sposób jak osadzonych pełnosprawnych. Większość jednostek penitencjarnych nie ma udogodnień pozwalających na samodzielne przemieszczanie się osób z niepełnosprawnością ruchową, zwłaszcza między kondygnacjami, czy sygnalizacji alarmowych dla osób niesłyszących i ścieżek fakturowych dla osób niewidzących. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Straży Pożarnej o przedstawienie stanowiska w sprawie. W odpowiedzi Komendant poinformował, że możliwe jest uwzględnienie w instrukcjach bezpieczeństwa pożarowego postulatów Rzecznika, o ile nie stoją one w sprzeczności z zasadniczą funkcją przedmiotowych budynków. Ponieważ sytuacja taka nie ma miejsca Rzecznik zwrócił się ponownie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o rozważenie przedstawionej sprawy. W ocenie Dyrektora, nie



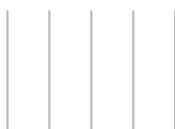
ma potrzeby doprecyzowania wewnętrznych procedur poszczególnych jednostek celem poprawy bezpieczeństwa osadzonych niepełnosprawnych, ponieważ analiza zdarzeń pożarowych z ostatnich dziesięciu lat pokazuje, że w trakcie tych zdarzeń nikt nie odniósł obrażeń.

Problem systemowy polegający na przerzucaniu obowiązku opieki nad osobami nie-trzeźwymi na Policję, podczas gdy policyjne Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych (PdOZ) nie są do tego przygotowane był przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów. W PdOZ nie zatrudniania się lekarza, który mógłby udzielić doraźnej profesjonalnej pomocy medycznej w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia osób trzeźwiejących. Z drugiej strony organy samorządu terytorialnego likwidują – głównie ze względów finansowych – izby wytrzeźwień. Odpowiedzi udzielił Minister Zdrowia częściowo dzielając stanowisko Rzecznika.

Podczas wizytacji prewencyjnych Krajowego Mechanizmu Prewencji w izbach zatrzymań Żandarmerii Wojskowej ujawniony został problem braku ustawowego umocowania obsługi izb zatrzymań Żandarmerii Wojskowej w zakresie kontroli osobistych osób umieszczanych w izbach zatrzymań. Kontrole osobiste tych osób wykonywane są wyłącznie na podstawie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie izb zatrzymań. Budzi to poważne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnie wyznaczonych granic ingerencji w sferę wolności jednostki. Rzecznik zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej o rozważenie podjęcia prac nad zmianą przepisów w sposób, który zapewni ochronę konstytucyjnych praw i wolności. Minister poinformował, że problematyką kontroli osobistej wykonywanej przez różne podmioty pod kątem spełnienia wymogów konstytucyjnej ochrony prawa do nietykalności osobistej zajmuje się aktualnie Trybunał Konstytucyjny, stąd za uzasadnione odczytuje wstrzymanie się z podejmowaniem prac nad zmianą przepisów do czasu wiążącego wypowiedzenia się Trybunału Konstytucyjnego w sprawie uregulowania zagadnień przeszukania osób, dokonywania kontroli osobistej oraz przeszukania pojazdów przez funkcjonariuszy publicznych.

Podczas wizytacji prewencyjnych KMP okazało się, że powszechną praktyką w tego typu jednostkach jest rozbieranie zatrzymanych do naga i poddanie ich sprawdzeniu. Z wyjaśnień funkcjonariuszy wynika, że przeprowadzenie takiego sprawdzenia jest niezbędne ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa zatrzymanego oraz całej jednostki. Obecny sposób dokonywania sprawdzenia ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo do nietykalności i wolności osobistej, którego ograniczenie lub pozbawienie może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Omawiana materia została uwzględniona w treści projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych o poinformowanie, na jakim etapie jest proces legislacyjny w zakresie opisywanych zmian. W odpowiedzi Minister poinformował, że w dalszym ciągu trwają prace nad projektem założeń projektu ustawy o Policji mające na celu m.in. uregulowanie na poziomie ustawy dokonywania kontroli osobistych.

Problem właściwego dostosowania infrastruktury pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia w jednostkach organizacyjnych Policji do potrzeb osób niepełnosprawnych był przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Komendanta Głównego Policji. W ocenie Rzecznika konieczne jest stworzenie w tych placówkach





przynajmniej jednej celi (pokoju) dla osób poruszających się na wózku inwalidzkim lub słabo poruszających się. Niezbędne jest również dostosowanie najbliższej infrastruktury takich cel (pokoi) w sposób umożliwiający korzystanie przez zatrzymanych z niepełnosprawnością ruchową z takich praw jak: prawo do kontaktu z obrońcą, prawo do właściwych warunków bytowych, w tym do samodzielnego korzystania z urządzeń sanitarnych, itd. W sierpniu 2015 r. Komendant Główny Policji skierował pismo do Komendantów wojewódzkich oraz Komendanta Stołecznego Policji, w którym polecił podjęcie w miarę posiadanych możliwości, w tym finansowych, działań ukierunkowanych na sukcesywne dostosowywanie pomieszczeń, tak aby docelowo na terenie każdego garnizonu Policji funkcjonowało co najmniej jedno PdOZ, które będzie spełniało warunki techniczne pozwalające na umieszczenie w nim osób niepełnosprawnych ruchowo lub poruszających się na wózku inwalidzkim. Realizując wizytacje prewencyjne w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych Straży Granicznej, Krajowy Mechanizm Prewencji badał zagadnienie przeszukań zatrzymanych. Przedstawiciele KMP zwracali uwagę, że zakres czynności realizowanych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, w tym możliwość rozebrania do naga osoby zatrzymanej, przybierająca formę kontroli osobistej, powoduje, że nie może ona być podejmowana na podstawie aktu podustawowego. Tak głęboka ingerencja w prawo do prywatności, nietykalności i wolności osobistej może wynikać tylko z przepisów ustawy i może być ustanowiona tylko w określonych sytuacjach. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie działań legislacyjnych w przedstawnym zakresie. Minister wyjaśnił, że czynność sprawdzenia osób zatrzymanych dokonywana przez funkcjonariuszy SG w celu odebrania przedmiotów, ma miejsce wyłącznie w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa, a także podkreślił, że zgodnie z ustawą o Straży Granicznej funkcjonariusze w toku wykonywania czynności służbowych mają obowiązek respektowania godności oraz przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. W przedmiotowej sprawie prowadzona jest dalsza korespondencja z Ministrem.

Z problemem braku poszanowania praw osób umieszczonych w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie Rzecznik zwrócił się zarówno do Ministra Zdrowia, któremu podlega podmiot leczniczy, jak i do Ministra Sprawiedliwości – wnioskodawcy projektu ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Jak podkreślił Rzecznik prewencyjne pozbawienie wolności człowieka, uznanego za stwarzającego zagrożenie i bezterminowe umieszczenie go w Ośrodku nie oznacza, że można go pozbawić jednocześnie konstytucyjnych praw, bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Rzecznik zwrócił uwagę, że w aktualnym stanie prawnym do takich ograniczeń dochodzi. Stąd postulat podjęcia inicjatywy legislacyjnej i uregulowania praw i obowiązków osób umieszczonych w Ośrodku oraz stworzenie podstaw prawnych do ich ograniczeń. Minister Zdrowia nie podzielił stanowiska Rzecznika. Na odpowiedź Ministra Sprawiedliwości Rzecznik oczekuje.



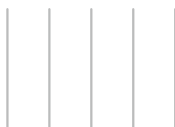
J. Ochrona praw nieletnich

Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o pilną nowelizację ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich wobec potrzeby implementowania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Grabowski przeciwko Polsce. Zgodnie z przyjętą dotychczas praktyką sądową, po skierowaniu sprawy nieletniego na rozprawę, sądy nie weryfikowały potrzeby dalszego pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich. Jego pobyt był przedłużany bez decyzji sądu i bez możliwości wnoszenia o uchylenie zastosowanego środka, a tym samym z naruszeniem postanowień Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Rzecznik oczekuje na stanowisko w tej sprawie.

W raporcie Rzecznika z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji w latach 2012-2014 sygnalizowano jako problem systemowy brak rozwiązań dotyczących sytuacji nieletnich będących w ciąży oraz nieletnich matek i ich dzieci po urodzeniu. Obecna sytuacja nieletnich w ciąży i matek po urodzeniu dziecka narusza konstytucyjny porządek prawny. Zdaniem Rzecznika placówki resocjalizacyjne powinny dysponować domami lub oddziałami, a nawet pokojami dla matki i dziecka, w których nieletnie mogłyby przebywać wraz ze swoimi dziećmi w odpowiednich warunkach. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, która zapewni odpowiednie warunki i opiekę nieletnich w ciąży oraz nieletnich matek i ich dzieci po urodzeniu, w placówkach resocjalizacyjnych. Wobec braku odpowiedzi ze strony Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu, Rzecznik ponowił prośbę o odniesienie się do sygnalizowanego wystąpienia. Do dnia zakończenia VIII kadencji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej nie wpłynęła odpowiedź. Wobec dyskontynuacji prac parlamentu nie należy oczekiwać, iż wpłynie odpowiedź w tej sprawie. Sytuacja nieletnich w sygnalizowanym zakresie będzie pozostawać w zainteresowaniu Rzecznika do czasu przygotowania odpowiednich regulacji prawnych.

Podczas wizytacji prewencyjnych Krajowego Mechanizmu Prewencji w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich dostrzeżono problem wykonywania badań na obecność alkoholu i środków psychotropowych bez wyraźnej podstawy prawnej. Rzecznik wskazał, że żadne badanie nie powinno być wykonywane bez wyraźnego uprawnienia ustawowego dla osób wykonujących to badanie. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu ustawowe wskazanie podmiotów upoważnionych do przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających i psychotropowych w organizmie nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, jak również określenie w aktach wykonawczych warunków i sposobu przeprowadzania tych badań, sposobu ich dokumentowania i weryfikacji. Minister poinformował, że opracowano założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz niektórych innych ustaw. Celem tej regulacji jest m.in. zapewnienie konstytucyjności rozwiązań w zakresie praw i obowiązków nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

Regulamin Pobytu w Policijnej Izbie Dziecka, przewiduje możliwość odwiedzin rodziców, obrońcy lub opiekuna, ale tylko za zgodą sądu, kierownika izby lub policjanta prowadzącego sprawę. W ocenie Rzecznika konieczna jest zmiana przepisów Regulaminu





w sposób gwarantujący nieletniemu umieszczonemu w policyjnej izbie dziecka niezwłoczną pomoc adwokata. Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie działań w celu zmiany kwestionowanych przepisów. Minister podzielił argumenty Rzecznika wskazane w wystąpieniu. Zauważył również, że przepis prawa warunkujący możliwość odwiedzin obrońcy od uzyskania zgody sądu, kierownika izby lub policjanta prowadzącego sprawę, nie ma uzasadnienia w kontekście przysługujących nieletniemu gwarancji procesowych w zakresie prawa do obrony. Resort spraw wewnętrznych i administracji deklaruje zainicjowanie działań na rzecz zmiany przepisu Regulaminu.

Podczas wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji dostrzeżono kilka istotnych z punktu widzenia ochrony praw nieletnich zagadnień wymagających interwencji ustawodawcy. Problemy te były przedstawiane Ministrowi Sprawiedliwości przez Rzecznika w wystąpieniach dotyczących stosowania monitoringu wizyjnego w placówkach dla nieletnich, kontroli osobistej nieletnich, pobytu nieletnich matek w ośrodkach resocjalizacyjnych, przeprowadzania wobec wychowanków placówek dla nieletnich testów na obecność w organizmie alkoholu, środków odurzających i substancji psychoaktywnych czy procedury przedłużania pobytu nieletnich w schronisku dla nieletnich. Rzecznik zwrócił się do Ministra o poinformowanie na jakim etapie jest proces legislacyjny w zakresie opisywanych zmian. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Ustalenia Krajowego Mechanizmu Prewencji wywołują wątpliwości co do istnienia efektywnego mechanizmu składania skarg przez dzieci przebywające w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, policyjnych izbach dziecka i młodzieżowych ośrodkach wychowawczych. Obecne procedury nie zapewniają ochrony przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami wniesienia skargi czy też ochrony przed dalszym krzywdzeniem przez sprawcę. Rzecznik zwrócił się do Rzecznika Praw Dziecka o podjęcie współpracy w celu wypracowania standardów dotyczących składania skarg przez dzieci pozbawione wolności.

K. Ochrona praw ofiar przestępstw

Rzecznik podjął działania dotyczące informowania pokrzywdzonych przestępstwem o możliwości ubiegania się o przyznanie kompensaty. W toku rozpatrywania spraw ustalono, że wzory pouczeń dla pokrzywdzonych stosowane przez prokuraturę zawierały informacje o możliwości ubiegania się przez osoby pokrzywdzone przestępstwem o przyznanie kompensaty na podstawie ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, natomiast wzory pouczeń stosowane w jednostkach Policji mogły nie zawierać takich informacji. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie potrzeby uzupełnienia wzoru druku pouczenia o informacje dotyczące możliwości ubiegania się o przyznanie kompensaty oraz poinformowanie o zajęтым stanowisku. Minister zapewnił, że dobro osób pokrzywdzonych przestępstwem jest jednym z priorytetów i niezmiennym celem podejmowanych przez niego działań i poinformował, że została przyjęta ustawa o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw, która m.in. rozszerzyła



zakres pisemnego pouczenia pokrzywdzonego o przysługujących mu prawach i ciężących na nim obowiązkach.

Rzecznik, podejmując działania na rzecz praw osób pokrzywdzonych przestępstwem, w tym przemocą w rodzinie, zwrócił uwagę na wzór formularza „Pouczenie dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie” stosowany w procedurze „Niebieskie Karty”. Formularz stanowi załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”, wydanego na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Rzecznik skierował pismo do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o udzielenie informacji, czy w resorcie zostały podjęte (i ewentualnie, kiedy zostaną zakończone) prace mające na celu dostosowanie wzoru formularza „Niebieska Karta” do unormowań Kodeksu karnego. Minister potwierdził, że w związku ze zmianami wprowadzonymi do Kodeksu karnego, musi ulec zmianie formularz „Niebieska Karta – B”.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia ochrony wszystkim dzieciom będącym uczestnikami postępowania karnego poprzez stworzenie odpowiednich warunków przesłuchań dzieci, w tym unikanie wielokrotnego przesłuchiwanie. Postulaty Rzecznika zostały w dużej mierze zrealizowane w kolejnych nowelizacjach Kodeksu postępowania karnego. Nadal jednak szczególne zasady przesłuchiwanie dzieci obowiązują, poza jednym wyjątkiem, tylko do czasu ukończenia przez nie 15 lat. Tymczasem w unormowaniach międzynarodowych konsekwentnie wskazuje się, że dzieckiem jest osoba poniżej 18 roku życia. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że rozwiązania przewidziane w Kodeksie postępowania karnego w pełni odpowiadają standardom prawa unijnego, umożliwiając rejestrację audiowizualną przesłuchania dziecka w wieku od 15 do 18 lat. Co więcej, polskie prawo wyraźnie wykracza poza wymogi dyrektywy unijnej, wprowadzając obowiązkową rejestrację audiowizualną przesłuchania dzieci, które nie ukończyły 15 lat.

Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia, Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej oraz Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o uwzględnienie w programie studiów medycznych oraz szkoleniach z zakresu doskonalenia zawodowego lekarzy i personelu medycznego zatrudnionych w zakładach karnych i aresztach śledczych wytycznych zawartych w tzw. Protokole Stambulskim – poradniku ONZ opisującym metody skutecznego badania i dokumentowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Prawo międzynarodowe zobowiązuje Polskę do podejmowania skutecznych działań mających na celu zapobieganie torturom i innym formom okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania. Wszyscy adresaci pozytywnie odnieśli się do postulatu Rzecznika.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu uzupełnienia obowiązujących regulacji prawnych w zakresie dostępu osób pokrzywdzonych przestępstwem do istotnych dla nich informacji. Nieobjęta ustawowymi regulacjami nadal pozostaje bowiem sytuacja osób pokrzywdzonych przez sprawców, wobec których został orzeczony środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym. W polskim prawie nie została w pełni dokonana implementacja decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji



ofiar w postępowaniu karnym. Minister podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował o pracach legislacyjnych, prowadzonych zgodnie z postulatami RPO.

Jednym z pilnych zadań wzmacniających gwarancje pełnego poszanowania praw imigrantów przebywających w ośrodkach dla cudzoziemców, jak i napływających do Polski z krajów Bliskiego Wschodu, jest opracowanie procedur postępowania mających na celu identyfikację spośród nich ofiar przemocy, tortur lub innego niehumanitarnego traktowania, których mogli doświadczyć w kraju pochodzenia lub w trakcie podróży. Przyjęcie stosownych rozwiązań w tym zakresie stanowi warunek realizacji przez państwo polskie zobowiązania wynikającego z Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karaniami, polegającego na stworzeniu kompleksowego programu służącego wspieraniu i rehabilitacji osób, które były ofiarami tortur lub innego niehumanitarnego traktowania. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych o opracowanie i wcielenie w życie procedury opartej na Protokole Sтамбульskim. Minister wyjaśnił, że w Straży Granicznej stosowane są „Zasady postępowania Straży Granicznej z cudzoziemcami wymagającymi szczególnego traktowania”, a więc m.in. z ofiarami przemocy, tortur lub innego niehumanitarnego traktowania. Informacje przedstawione przez Ministra zostaną zweryfikowane przez przedstawicieli KMP w trakcie wizytacji tych miejsc detencji.

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



A. Zagadnienia z zakresu prawa pracy

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych Sądu Rejonowego w G. W ocenie Rzecznika przepis ustawy o zatrudnieniu pracowników tymczasowych w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa wyboru właściwego miejscowo sądu do rozpatrzenia roszczeń pracownika tymczasowego jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa oraz prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy sąd. Kwestionowana w pytaniu prawnym regulacja ustawy o zatrudnieniu pracowników tymczasowych nie pozwala pracownikowi tymczasowemu na wybór sądu właściwego do ochrony jego praw pracowniczych. Ochrona ta może być realizowana wyłącznie przed sądem właściwym ze względu na siedzibę agencji pracy tymczasowej, co w wielu przypadkach może prowadzić, ze względu na utrudnienia w dostępie do sądu, do rezygnacji z dochodzenia należnych roszczeń. W opinii Rzecznika kwestionowana regulacja prowadzi także do naruszenia zasady równego traktowania pracowników w prawie do właściwego miejscowo sądu. Sprawa oczekuje w Trybunale Konstytucyjnym na wyznaczenie terminu rozprawy.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w sprawie regulacji dotyczących ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości w interesie publicznym, tzw. whistleblowers (sygnaliści, demaskatorzy). W ocenie Rzecznika ochrona sygnalistów nie powinna ograniczać się wyłącznie do osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy, ale powinna obejmować również osoby wykonujące pracę na podstawie umów prawa cywilnego a także w ramach samozatrudnienia. Obecnie te grupy zatrudnionych nie mają nawet minimalnej ochrony przysługującej pracownikom. Zakres takiej ochrony powinien być szeroki i obejmować zarówno okres przed zawarciem umowy, jak i po zakończeniu zatrudnienia. Zgłaszanie nieprawidłowości przez pracowników wywołuje zwykle konflikt z pracodawcą (przełożonym), co w rezultacie prowadzi najczęściej do rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem lub bez wypowiedzenia. Obowiązująca regulacja prawna dotycząca zasad sygnalizowania nieprawidłowości oraz ochrony sygnalistów jest nie tylko rozproszona w różnych aktach prawnych, ale przede wszystkim mało skuteczna, zwłaszcza w przypadku ochrony przed działaniami odwetowymi. Niezbędne wydaje się także skorzystanie z doświadczeń zebranych przez instytucje i organizacje pozarządowe zajmujące się omawianą problematyką. Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów w sprawie potrzeby wprowadzenia mechanizmów ochrony wykonywania zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych i rozszerzenia kompetencji inspekcji pracy w zakresie nadzoru i kontroli nad wykonywaniem takiego zatrudnienia. W wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę na dużą skalę zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych na polskim rynku pracy. Zjawisko to stanowi reakcję na zmienne zapotrzebowanie na pracę i wyższe koszty zatrudnienia pracowniczego. Przybiera ono formę wykonywania pracy zarobkowej nie tylko poprzez zawieranie umów zlecenia czy umów o dzieło, ale także poprzez samozatrudnienie, co najczęściej oznacza zlecenie przez pracodawcę wykonywania wydzielonych zadań zewnętrznym wykonawcom, będącym osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą. Takimi



przedsiębiorcami są często byli pracownicy zatrudnieni w ramach outsourcingu z uwagi na potrzebę obniżenia kosztów pracy.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi przedstawił projekt ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Projekt ma na celu uzyskanie pozytywnej zmiany na rynku pracy poprzez przeciwdziałanie nadużywaniu umów cywilnoprawnych oraz wprowadzenie ochrony osób otrzymujących wynagrodzenie na najniższym poziomie.

Rzecznik skierował wnioski do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie pracy wykonywanej w godzinach nadliczbowych. Ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Społeczna zobowiązuje do uznania prawa pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych. Organ kontrolny Rady Europy, Komitet Niezależnych Ekspertów, uznał, że rekompensatą za pracę w godzinach nadliczbowych zamiast zwiększonego wynagrodzenia może być czas wolny, ale również jego wymiar powinien być wyższy od liczby przepracowanych godzin nadliczbowych. Komitet uznał za zgodne z Europejską Kartą Społeczną pozbawienie prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych tylko pracowników zajmujących stanowiska kierownicze oraz wysokich funkcjonariuszy publicznych. W ocenie Rzecznika niezgodność z Europejską Kartą Społeczną dotyczy wymienionych we wniosku przepisów Kodeksu pracy dotyczących udzielenia na wniosek pracownika czasu wolnego w zwiększonym wymiarze w stosunku do czasu faktycznie przepracowanego w godzinach nadliczbowych, a także ustawy o służbie cywilnej, ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o służbie zagranicznej, ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ustawy o Najwyższej Izby Kontroli oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Sprawa oczekuje w Trybunale Konstytucyjnym na wyznaczenie terminu rozprawy.

Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zatrudniania w sądach pracowników tymczasowych. Praktyka wykorzystywania pracy świadczonej przez pracowników tymczasowych przez sądy powszechne może nasuwać wątpliwości konstytucyjne, a ponadto, poprzez pominięcie wymogów przewidzianych przepisami ustawy o pracownikach sądów i prokuratury oraz ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, prowadzi do obniżenia rangi i powagi wymiaru sprawiedliwości. W odpowiedzi Minister wyjaśnił, że z powodu trudnej sytuacji finansów publicznych w ostatnich latach w całym budżecie państwa wprowadza się istotne ograniczenia po stronie wydatkowej, z powodu których nie jest możliwe zaspokojenie w pełnym zakresie zgłaszanych potrzeb kadrowych. Korzystanie z pracy świadczonej przez pracowników tymczasowych na wymienionych stanowiskach nie wpływa negatywnie na bezpieczeństwo realizacji zadań spoczywających na poszczególnych jednostkach sądownictwa, nie powoduje też obniżenia rangi i powagi wymiaru sprawiedliwości. Natychmiastowa rezygnacja z zatrudniania w sądach pracowników tymczasowych, nie jest możliwa bez obniżenia sprawności funkcjonowania tych sądów. Rzecznik w dalszym ciągu analizuje problem.



B. Prawo wykonywania zawodu

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Zdrowia, Rzecznik zwrócił uwagę na problem braku w obowiązujących przepisach przejrzystej procedury i formy stwierdzenia przerwy w wykonywaniu zawodu lekarza. Zastrzeżenia Rzecznika nie zostały uwzględnione przez Ministra, w którego ocenie przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry w sposób wystarczająco precyzyjny definiują wykonywanie zawodu. Rozwiązaniem istniejących wątpliwości było, zdaniem Ministra, wydanie przez Naczelną Radę Lekarską stanowiska w sprawie interpretacji przepisów w zakresie ustalania pięcioletniego okresu niewykonywania zawodu lekarza i lekarza dentystry, co przyczyniło się do usprawnienia procedury kierowania na przeszkolenie w związku z przerwą w wykonywaniu zawodu.

Rzecznik zwrócił Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi uwagę na wątpliwości dotyczące zasad weryfikacji zgodności ze stanem faktycznym wniosków o wpis w rejestrach podmiotów leczniczych dla zwierząt. Problem polega na wskazywaniu we wnioskach jako kierowników zakładów leczniczych (z czym wiąże się określona m.in. w Prawie farmaceutycznym oraz ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych odpowiedzialność) osób, które takiej funkcji nie przyjęły, a były zatrudnione w zakładzie jedynie w charakterze lekarza weterynarii. Minister zapewnił, że podejmie prace mające na celu określenie przyczyn powstawania opisanych w wystąpieniu Rzecznika nieprawidłowości oraz zakresu i kierunku ewentualnych zmian legislacyjnych.

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczącym niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania medycznego w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii dla podmiotów wykonujących działalność leczniczą. W ocenie Rzecznika, kwestionowane regulacje ograniczają dotychczasowe uprawnienia lekarzy posiadających specjalizację I stopnia w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii, naruszając tym samym konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych. Wprowadzenie takiego ograniczenia nastąpiło również z przekroczeniem delegacji ustawowej. Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy.

Warunki zatrudniania pracowników samorządowych określone w ustawie o pracownikach samorządowych są różne w zależności od podstawy nawiązania stosunku pracy, a dodatkowo jeśli chodzi o pracowników umownych, także od stanowiska. Rzecznik wystąpił do Ministra Administracji i Cyfryzacji wskazując, że minimalne wymagania kwalifikacyjne do zatrudnienia na danym stanowisku zostały określone w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Ustawa jedynie w stosunku do pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych wprowadza wymóg posiadania co najmniej trzyletniego stażu pracy lub wykonywania przez co najmniej trzy lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku. Przyjęte rozwiązanie powoduje zdaniem Rzecznika zróżnicowane traktowanie osób ubiegających się o zatrudnienie w jednostkach samorządu terytorialnego, ponieważ zasada uwzględniania wykonywania działalności gospodarczej przy ustalaniu kwalifikacji zawodowych odnosi się tylko do pracowników zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych. W ocenie Rzecznika zachodzi konieczność wprowadzenia zmian w ustawie



o pracownikach samorządowych, polegających na uwzględnieniu przy określaniu wymagań kwalifikacyjnych okresów pracy w formach poza pracowniczych, w szczególności okresów prowadzenia działalności gospodarczej, przy czym zasada ta powinna mieć zastosowanie wobec wszystkich kandydatów do pracy, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy. W odpowiedzi Minister Administracji i Cyfryzacji wyjaśnił, że w jego opinii nie zachodzi konieczność podejmowania działań, bowiem rozwiązanie przyjęte w ustawie o pracownikach samorządowych nie koliduje z konstytucyjną zasadą równości.

Kwestia nierównego traktowania osób niebędącymi absolwentami Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w zakresie dostępu do stanowiska referendarza sądowego była przedmiotem wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości. W odpowiedzi Minister poinformował, że obecny model dochodzenia do zawodów prawniczych zakłada swobodę przepływu kadr pomiędzy tymi zawodami oraz równorzędnego traktowania kilku dróg prowadzących do ich objęcia.

W wystąpieniu do Ministra Finansów Rzecznik kontynuował sprawę zmian dotyczących biegłych rewidentów oraz ich odpowiedzialności dyscyplinarnej. W odpowiedzi Minister poinformował, że implementacja przepisów prawa UE wymaga dokonania kompleksowych zmian w ustawie o biegłych rewidentach również m.in. w zakresie regulacji dotyczących postpowania dyscyplinarnych. Obecnie trwają prace nad wdrożeniem do polskiego porządku prawnego nowych przepisów.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieuznawania przez kierowników urzędów stanu cywilnego dokumentów przetłumaczonych przez zagranicznych tłumaczy przysięgłych, co prowadziło do podważenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sprawa ta została rozwiązana poprzez zmianę ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, która weszła w życie z dniem 1 marca 2015 r.

C. Prawo do zabezpieczenia społecznego

Trybunał Konstytucyjny badał, w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej w sprawie z udziałem Rzecznika, konstytucyjność zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców. Trybunał uwzględnił skargę i orzekł niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej dotyczących zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Zdaniem Trybunału, zaskarżony przepis rozporządzenia wykracza poza upoważnienie ustawowe, bo w sytuacji, gdy przychód pracownika zatrudnionego za granicą u polskiego pracodawcy będzie niższy niż kwota przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, wprowadza taką modyfikację podstawy wymiaru składek, że będzie ona wyższa niż podstawa określona w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Trybunał uznał ponadto, że w sytuacji, gdy z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, wprowadza taką modyfikację podstawy wymiaru składek, że będzie ona wyższa niż określona w przepisach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – prowadzi do obciążenia pracowników i pracodawców kosztami podwyższonej składki na ubezpieczenie społeczne i z tego względu stanowi ingerencję



w prawo własności. W ocenie Rzecznika brak jest jednak uzasadnienia do utrzymywania w systemie prawnym niekonstytucyjnej regulacji ponad okres niezbędny do przygotowania odpowiednich zmian przepisów. Z tego względu Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o podjęcie stosownych działań legislacyjnych. Minister poinformował o trwających w resorcie analizach formuły i kierunku zmiany przepisu rozporządzenia w zakresie zakwestionowanym przez Trybunał Konstytucyjny. Zmiana przepisu będzie miała istotny wpływ na sytuację finansową ubezpieczonych, płatników składek, a także dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Z tych względów wypracowanie najlepszego rozwiązania wymaga dokładnej analizy i osiągnięcia możliwie szerokiego konsensusu.

Rzecznik skierował wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego ustalania wysokości emerytury mieszanej. W ocenie Rzecznika należałoby przychylić się do wykładni uwzględniającej przeliczniki za pracę górniczą przy ustalaniu emerytury mieszanej w oparciu o wykładnię językową oraz celowościową. W uchwale Sąd Najwyższy stwierdził, że przy obliczaniu wysokości emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stosuje się przeliczniki za okresy pracy górniczej, o których mowa w ustawie. Zdaniem Sądu Najwyższego, choć wykładnia językowa nie prowadzi do jednoznacznych rezultatów, to wzmocniona wykładnią celowościową pozwala na zajęcie stanowiska, że przepisy dotyczą obliczania wysokości emerytury dla tych ubezpieczonych, którzy nabyliby prawo do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia w związku ze spełnieniem warunków stażowych i którzy nie mogą tego prawa zrealizować z powodu zmiany systemu emerytalnego. Na wysokość przysługującej im emerytury składa się określony procent emerytury, jaka przysługiwałaby im w systemie zdefiniowanego świadczenia i określony procent emerytury przysługującej w systemie zdefiniowanej składki. Skoro zaś przepisy ustawy emerytalnej dotyczą tych ubezpieczonych, którzy spełnili warunki uprawniające do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia, to nie budzi wątpliwości, że przy obliczaniu tego świadczenia uwzględnić należy również dotyczący ustalania wysokości emerytur w tym systemie przepis ustawy, przewidujący stosowanie określonych przeliczników pracy górniczej.

Na tle skarg kierowanych do Rzecznika ujawnił się problem ochrony emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Zdaniem Rzecznika konieczna jest zmiana zasad ustalania wysokości kwot emerytur i rent wolnych od potrąceń i egzekucji. Granice potrąceń i kwoty wolne od potrąceń w przypadku egzekucji z wynagrodzenia za pracę zostały określone w przepisach Kodeksu pracy. Ustawa o emeryturach i rentach z FUS nie zawiera analogicznych ograniczeń. Nie można znaleźć uzasadnienia dla zróżnicowania sytuacji dłużnika utrzymującego się z pracy zarobkowej oraz sytuacji dłużnika utrzymującego się ze świadczeń emerytalno-rentowych. Wydaje się, że brak takiego zróżnicowania mógłby lepiej chronić osoby starsze i mniej zaradne przed nieuczciwymi praktykami handlowymi przedsiębiorstw, banków i parabanków. W ocenie Rzecznika ustawodawca, kształtując system potrąceń ze świadczeń emerytalno-rentowych powinien uwzględniać zasadę sprawiedliwości społecznej, ściśle związaną z godnością człowieka. Kwota wolna od potrąceń ma umożliwić pozostawienie minimum dochodu koniecznego dla zaspokojenia





podstawowych potrzeb. Obowiązujące progi dochodowe uprawniające do ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej odpowiadają kategorii minimum egzystencji, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju człowieka. Tymczasem zestawienie kryteriów dochodowych, których celem jest zapewnienie minimum egzystencji z kwotą wolną od potrąceń i egzekucji określoną w ustawie emerytalnej wskazuje, że kwota wolna odpowiadająca wysokości 50% najniższej emerytury lub renty jest niższa od granicy ubóstwa. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że kwestia wysokości kwot emerytur i rent wolnych od potrąceń będzie w najbliższym czasie przedmiotem prac legislacyjnych Sejmu RP. Minister zgodził się, że należy zwiększyć ochronę świadczeniobiorców przed negatywnymi skutkami postępowania egzekucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał w pełnym składzie połączone wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezydenta RP w sprawie zgodności z Konstytucją reformy Otwartych Funduszy Emerytalnych. Zdaniem Rzecznika, wprowadzone zmiany godzą w zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa oraz stanowią nieproporcjonalne ograniczenie zasady wolności wyboru. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zarzutów Rzecznika. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, mechanizm składania oświadczeń o przekazywaniu składek do OFE bądź na subkonto ZUS jest zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa. Wiąże się to z przyznaniem ubezpieczonym prawa do współdecydowania o tym, w jakim wymiarze chcą partycypować w zmienionej, kapitałowej części systemu emerytalnego. Trybunał podkreślił również, że transfer aktywów odpowiadających umorzonym jednostkom rozrachunkowym nie wiązał się z obniżeniem wartości tych aktywów. Środki zarządzane uprzednio przez OFE zostały przeniesione do ZUS-u w tej samej wysokości. Przeprowadzona operacja rachunkowa nie pociągała za sobą negatywnych skutków dla ubezpieczonych. Prawo do zabezpieczenia społecznego związanego z osiągnięciem wieku emerytalnego nie oznacza prawa do uzyskania świadczenia o określonej wysokości, ustalonego według jednego i niezmiennego modelu finansowania. Ustawodawca dysponuje zatem stosunkowo szeroką swobodą rozporządzania takimi środkami w tym celu, aby zapewnić ubezpieczonym realizację prawa do emerytury. Nie można jednocześnie zakładać niezmienności unormowań określających warunki nabywania tego prawa. Ustawodawca musi reagować – również ze względu na zapewnienie realizacji prawa do emerytury – na zmiany okoliczności, w jakich funkcjonuje system emerytalny. Powinien uwzględniać różne czynniki, w szczególności gospodarcze i społeczne, które w odpowiednio długiej perspektywie czasowej mogą wpływać na sposób zapewnienia obywatelom zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Rzecznik zwrócił uwagę na problem braku możliwości nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego przez osoby uprawnione do świadczeń opiekuńczych z tytułu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, które utraciły świadczenia opiekuńcze na skutek zdarzeń od nich niezależnych, np. wskutek śmierci podopiecznego. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w poruszonych kwestiach i braku działań legislacyjnych zmierzających do wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących prawa opiekunów osób niepełnosprawnych do świadczenia pielęgnacyjnego. Wskazywał, że przepisy ustawy o świadczeniach przedemerytalnych wprowadzają możliwość objęcia osłoną socjalną osób w wieku 56-61 lat,

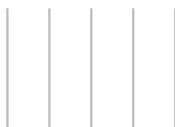


legitymujących się długoletnim stażem ubezpieczeniowym, które po minimum sześciomiesięcznym zatrudnieniu tracą pracę nie ze swej winy. Wieloletni opiekunowie osób niepełnosprawnych, dotknięci utratą uprawnień do świadczeń opiekuńczych z przyczyn od nich niezależnych, mają prawo oczekiwać pomocy państwa na poziomie przynajmniej takim jak osoby, które tracą zatrudnienie z przyczyn nieleżących po stronie pracownika. Zdaniem Rzecznika należy rozważyć możliwość wprowadzenia do ustawy o świadczeniach przedemerytalnych podstawy prawnej umożliwiającej uzyskanie prawa do świadczenia przedemerytalnego opiekunowi po utracie świadczeń opiekuńczych z powodu śmierci podopiecznego. Odpowiadając na wystąpienie Minister poinformował, iż prowadzone są analizy dotyczące zmiany kształtu systemu wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin oraz opiekunów osób niepełnosprawnych. Podnoszona przez Rzecznika kwestia uzyskania świadczeń przedemerytalnych oraz zasiłku dla bezrobotnych przez osoby, które pobierały świadczenia opiekuńcze, a prawo to utraciły wskutek zdarzeń niezależnych od opiekunów osób niepełnosprawnych, jest również przedmiotem prac analitycznych. W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej został powołany Zespół do spraw Rozwiązań Systemowych dla Opiekunów Osób Niepełnosprawnych, którego zadaniem będzie przygotowanie odpowiednich zmian legislacyjnych dotyczących w szczególności realizacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

D. Ochrona praw rodziny

Istniejące ograniczenia w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego sprawiają, że bardzo duża grupa dzieci jest pozbawiona jakiegokolwiek pomocy państwa, a cały ciężar odpowiedzialności za ich utrzymanie został przerzucony na jednego z rodziców. Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie działań zmierzających do skutecznego zabezpieczenia praw rodziców i dzieci uprawnionych do alimentów. W ocenie Rzecznika, pomoc alimentacyjna dla dzieci będących wierzycielami jest jednym z tych obszarów, w którym ograniczenia finansowe nie powinny mieć miejsca. Ponadto, samodzielnymi rodzicami wychowującymi dzieci są przeważnie kobiety, a niepłacenie alimentów i bezskuteczność organów państwa w ich egzekucji może stanowić przejaw dyskryminacji oraz nierównego traktowania. W odpowiedzi udzielonej z upoważnienia Premiera przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazano, że środki wypłacone z funduszu alimentacyjnego są finansowane z budżetu państwa, pomimo założeń, że władza publiczna ma je odzyskiwać od dłużników. Z uwagi na bezskuteczność egzekucji nie jest obecnie możliwe skierowanie tej formy pomocy do wszystkich osób uprawnionych do alimentów, które ich nie otrzymują. Nie są obecnie prowadzone prace nad podwyższeniem kryterium dochodowego lub jego zmianą. Nie planuje się również zwiększenia nabywanej wysokości tych świadczeń. Rzecznik w porozumieniu z Rzecznikiem Praw Dziecka powołał zespół ekspertów, którego zadaniem będzie wypracowanie propozycji rozwiązań systemowych zmierzających do usprawnienia systemu zabezpieczającego prawa rodziców i dzieci.

W wystąpieniach kierowanych do Ministra Edukacji, Ministra Rozwoju oraz Ministra Gospodarki, Rzecznik wskazywał na brak działań właściwych organów zmierzających





do stworzenia ustawodawstwa, które pozwoliłoby chronić dzieci i młodzież przed brutalnością i przemocą w grach komputerowych. Minister Edukacji Narodowej poinformował, że Ośrodek Rozwoju Edukacji opracował poradnik dla rodziców poświęcony problematyce gier komputerowych. Celem poradnika jest poszerzenie wiedzy rodziców i wychowawców na temat gier komputerowych oraz zwiększenie świadomości na temat skutków korzystania z nich przez dzieci. Minister Gospodarki poinformował, że Departament Gospodarki Elektronicznej zlecił opracowanie raportu dotyczącego gier komputerowych w Polsce. Ocena Ministra Gospodarki dotycząca efektywności istniejących już rozwiązań i mechanizmów klasyfikacji i oznaczania gier komputerowych zostanie dokonana po analizie raportu. Minister Rozwoju w odpowiedzi przekazał omawiany raport.

Najważniejsze zagadnienia z zakresu ochrony praw
żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych



Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący niezgodności z konstytucyjnym prawem do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy następujących ustaw: o Policji, o Straży Granicznej, o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz o Służbie Celnej. Żadna z wyżej wskazanych pragmatyk służbowych funkcjonariuszy nie określała sposobu realizacji tego prawa, ani wynikających z niego obowiązków pracodawcy. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisów kwestionowanych przez Rzecznika, odraczając termin utraty mocy obowiązującej o 12 miesięcy. Prace legislacyjne związane z wykonaniem niniejszego orzeczenia będą monitorowane przez Rzecznika.

Odmowa wypłaty świadczenia pieniężnego rekompensującego utracone wynagrodzenie za czas odbywania ćwiczeń wojskowych osobie zatrudnionej na podstawie umowy zlecenia była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Obrony Narodowej. Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony świadczenie to przysługuje jedynie osobom pobierającym wynagrodzenie ze stosunku pracy lub stosunku służbowego albo dochód z prowadzonej działalności gospodarczej lub rolniczej, które mogliby uzyskać w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych. Przepisy nie obejmują swoim zakresem żołnierzy rezerwy wykonujących zatrudnienie na podstawie umowy zlecenia. W ocenie Rzecznika obowiązująca regulacja, pomijając żołnierzy rezerwy, którzy w czasie odbywania obowiązkowych ćwiczeń wojskowych byli zatrudnieni na podstawie umowy zlecenia, narusza ich prawo do równego traktowania w zakresie rekompensaty utraconego wynagrodzenia. W ocenie Ministra umowa zlecenia nie jest formą zatrudnienia, a co za tym idzie, nie może być traktowana tożsamo z umową o pracę lub innymi formami zatrudnienia przewidzianymi w przepisach Kodeksu pracy. Stąd też nie można w tym przypadku mówić o naruszeniu konstytucyjnej zasady równego traktowania. Sprawa w dalszym ciągu pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik zwrócił się w sprawie niewystarczającej ochrony prawnej osób ujawniających nieprawidłowości (tzw. sygnalistów) w służbach mundurowych. W praktyce może okazać się, że w odwecie za zgłoszenie nieprawidłowości podjęte zostaną wobec funkcjonariusza decyzje personalne dotyczące przeniesienia na niższe stanowisko służbowe, do innej jednostki organizacyjnej czy zwolnienia ze służby. Pewną formą ochrony jest przepis ustawy o Rzeczniku, zgodnie z którym Rzecznik odmawia ujawnienia nazwiska i innych danych osobowych skarżącego, w tym także wobec organów władzy publicznej, jeżeli uzna to za niezbędne dla ochrony wolności, praw i interesów jednostki. W przepisach prawa powszechnie obowiązującego brakuje jednak środków prawnych pozwalających skutecznie chronić sygnalistów przed odwetem. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Z dniem 9 października 2014 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o Policji, która umożliwia, a nie obliuguje, zawieszenie w czynnościach policjanta, przeciwko któremu wniesiono subsydiarny akt oskarżenia. W obrocie prawnym nadal funkcjonują jednak odpowiednie przepisy pragmatyk służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych, podporządkowanych innym resortom, np. przepisy ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Konieczność zmiany przepisów jednej pragmatyki służbowej nie przekłada się na zmianę



innej, równie dolegliwej regulacji, co może prowadzić do nierównego traktowania poszczególnych grup zawodowych. W przypadku konieczności nowelizacji przepisów ustawy należałoby rozważyć możliwość przeglądu pokrewnych regulacji. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie możliwości usprawnienia rządowego procesu legislacyjnego w opisanym zakresie, a także podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany regulacji nakazujących obligatoryjne zawieszenie w czynnościach służbowych funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych w przypadku wniesienia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia. Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji poinformował, że w Rządowym Centrum Legislacji zostaną podjęte prace mające na celu przygotowanie projektu ustawy wprowadzającej fakultatywne zawieszenie w czynnościach służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych. Po opracowaniu tego projektu zostanie on przekazany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do dalszego procedowania.

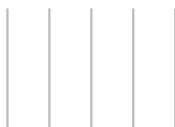
Problem niezgodności z ustawą o transporcie kolejowym przepisu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinni odpowiadać funkcjonariusze ochrony kolei, zasad oceny zdolności psychicznej i fizycznej do służby oraz trybu i jednostek uprawnionych do orzekania o tej niezdolności był przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Zakwestionowany przepis rozporządzenia określa różną częstotliwość badań okresowych funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei w zależności od rodzaju zajmowanego stanowiska. W ocenie Rzecznika analiza przepisu ustawy o transporcie drogowym upoważniającego do wydania rozporządzenia nie daje jednoznacznych podstaw do stwierdzenia, że upoważnienie ustawowe może stanowić podstawę do wprowadzenia podziału funkcjonariuszy na kategorie zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych i operacyjnych. Ustawa nie zawiera żadnych regulacji w tym zakresie, co może prowadzić do wniosku, że rozporządzenie nie wykonuje ustawy, a reguluje kwestie pominięte przez ustawę. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego może to stanowić podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności rozporządzenia. Minister poinformował Rzecznika, że przy najbliższych pracach nad zmianą kwestionowanego rozporządzenia zostanie zaproponowane zlikwidowanie podziału funkcjonariuszy straży ochrony kolei zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych i operacyjnych. Kierując się względami bezpieczeństwa w tej formacji należy pozostawić kryterium wieku, od którego uzależniona jest częstotliwość badań. Będzie to zgodne z ideą regulacji Unii Europejskiej dotyczącą kwestii wymagań zdrowotnych.

W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik wskazał, że organizacje pozarządowe świadczące pomoc na rzecz weteranów nie mają prawnych możliwości uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego. Wśród zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie została wymieniona działalność na rzecz weteranów. Wprowadzenie dodatkowego zadania publicznego tzn. „działalności na rzecz weteranów” z jednej strony znacząco przyczyni się do poprawy sytuacji weteranów, z drugiej strony zapewni organizacjom pozarządowym racjonalne wspieranie potrzebujących. Minister zapowiedział, że przed ewentualnym podjęciem stosownych działań legislacyjnych zwróci się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie braku możliwości uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe świadczące pomoc na rzecz weteranów. Aktualnie resort



stoi na stanowisku, że działalność na rzecz weteranów może być realizowana w ramach działalności na rzecz kombatantów.

Problem braku możliwości kwestionowania notatek z rozmowy dyscyplinującej, w których przełożeni stwierdzają popełnienie przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego mniejszej wagi był przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Spraw Wewnętrznych. Rzecznik podkreślił w wystąpieniu, że w przypadku odstąpienia przez przełożonego od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej pracodawca nie zapewnił funkcjonariuszowi możliwości obrony. Notatka z rozmowy dyscyplinującej ma znaczenie przy opiniowaniu służbowym, przyznawaniu nagród uznaniowych, delegowaniu do pełnienia służby poza granicami kraju, względnie kierowaniu na szkolenia zawodowe. Pozbawienie obwinionego możliwości podejmowania określonych w toku postępowania dyscyplinarnego czynności wywołuje wątpliwości, co do zgodności z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do obrony. Minister poinformował, że przedmiotowe zagadnienie zostanie poddane analizie podczas prowadzonych prac nad projektem założeń projektu ustawy o Policji. Problem pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.





Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa cywilnego





A. Prawo do dobrej legislacji

W 2015 r. w dalszym ciągu monitorowany był przebieg prac legislacyjnych w sprawach sygnalizowanych właściwym organom państwa w latach ubiegłych, dotyczących m.in. zmiany systemu pomocy i opieki nad osobami ubezwłasnowolnionymi i ubezwłasnowolnionymi częściowo, zmiany w obrębie procedury egzekucyjnej, zwiększenia gwarancji ochrony minimum egzystencji w przypadku egzekucji z rachunku bankowego, statusu dowodu z opinii rodzinnego ośrodka diagnostyczno-konsultacyjnego w innych postępowaniach (zwłaszcza rozwodowych i opiekuńczych) niż prowadzone w oparciu o ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich, prawa spółdzielczego, zwłaszcza spółdzielczości mieszkaniowej, ochrony praw lokatorów.

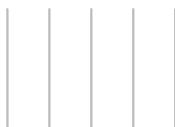
Adresaci wystąpień Rzecznika podzielali zgłaszane przez niego postulaty zmian, wiele kwestii udało się wreszcie rozwiązać poprzez uchwalenie ustaw. Niektóre problemy nie doczekały się jednak rozwiązania poprzez poprawę niejasnych przepisów (minimalna odległość miejsc postojowych od budynków, przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Nadal popełniane są błędy przy konstruowaniu upoważnień ustawowych do wydania aktów wykonawczych. Przykładowo, upoważnienie zawarte w ustawie – Prawo budowlane do określenia w drodze rozporządzenia ograniczonego zakresu uprawnień budowlanych ma, zdaniem Rzecznika, charakter blankietowy. Dlatego Rzecznik przyłączył się do postępowania toczącego się w tej sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

B. Prawo do sądu w postępowaniu cywilnym

W 2015 r. uchwalona została ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Tym samym postulaty zgłaszane przez Rzecznika od 2014 r. o poszerzenie dostępu osób ubogich do pomocy prawnej, także na etapie przedsądowym doczekały się wreszcie realizacji. Uchwalona została ustawa, zmieniająca szereg ustaw w celu wspierania polubownych metod rozwiązywania sporów, mająca upowszechnić mediację m.in. w sprawach cywilnych, o co Rzecznik zabiegał od 2011 r. Nowelizacja wprowadza możliwość zwolnienia osób ubogich od kosztów mediacji, w ramach zwolnienia od kosztów sądowych.

Rzecznik zgłosił udział w dwóch postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym, których przedmiotem są przepisy określające wysokość stawek wynagrodzeń adwokatów w sprawach świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz w sprawach z zakresu prawa pracy. W ocenie Rzecznika określenie wysokości tych stawek na bardzo niskim poziomie nie gwarantuje stronie wygrywającej proces zwrotu nakładów poniesionych na pomoc prawną, a przez to stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu.

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu określającego 5-letni termin od daty uprawomocnienia się wyroku na wznowienie postępowania także w tych sprawach, w których orzeczenie oparte zostało na przepisie uznanym następnie za niegodny z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny. Określony w ustawie termin na wznowienie postępowania – zdaniem Rzecznika





– ogranicza prawo do sądu osobom, w których sprawach wyrok zapadł wcześniej niż 5 lat przed orzeczeniem Trybunału.

Nadal prowadzona była sprawa wątpliwości co do tego, czy obowiązujące przepisy procedury cywilnej, dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych bądź ustanowienia pełnomocnika z urzędu w wystarczający sposób chronią prywatność osób ubiegających się o taką pomoc. Rzecznik zwrócił się o stanowisko w tej sprawie do GODO.

Ministrowi Sprawiedliwości przedstawione zostały uwagi dotyczące instytucji tzw. zastrzeżeń do protokołu, uregulowanej w kodeksie postępowania cywilnego. W ocenie Rzecznika instytucja ta, która ma zastosowanie także do stron postępowania działających bez pomocy fachowego pełnomocnika, może naruszać gwarancje sprawiedliwego rozpoznania sprawy w sprawiedliwej procedurze. Minister stwierdził w odpowiedzi, że ewentualne rozbieżności w wykładni tego przepisu powinny być usunięte w drodze jurysdykcyjnej.

Rzecznik sygnalizował ponadto potrzebę kompleksowego określenia w przepisach procedury cywilnej roli kuratorów w przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych w postępowaniu wykonawczym w sprawach opiekuńczych. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

C. Prawo do korzystania z dóbr kultury

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Rzecznika Praw Obywatelskich, niekonstytucyjność przepisów Prawa autorskiego nakładających obowiązek zapłaty wysokich odszkodowań za nieuprawnione korzystanie z cudzych utworów.

D. Ochrona praw rodziny

Nadal monitorowane były przez Rzecznika prace legislacyjne dotyczące uregulowania prawnego statusu dowodu z opinii rodzinnego ośrodka diagnostyczno-konsultacyjnego w innych sprawach rodzinnych, niż prowadzone na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Sprawa ta doczekała się pod koniec VII kadencji Sejmu uregulowania ustawowego.

Rzecznik zwracał również Ministrowi Zdrowia uwagę na potrzebę uregulowania zasad przeprowadzania badań DNA przez wyspecjalizowane firmy. W ocenie Rzecznika kwestie te wymagają pilnego uregulowania przepisami rangi ustawowej.

Rzecznik podniósł problem zróżnicowania w przepisach wieku umożliwiającego zawarcie małżeństwa w zależności od płci; w przypadku kobiet, które ukończyły 16 lat, sąd może w określonych sytuacjach udzielić zezwolenia na zawarcie małżeństwa, natomiast w przypadku mężczyzn takiej możliwości nie przewidziano. Taka regulacja może być oceniana jako dyskryminująca ze względu na płeć, a ponadto jest niezgodna z zaleceniami wynikającymi ze zobowiązań międzynarodowych Polski. Minister Sprawiedliwości podzielił



wątpliwości Rzecznika i zobowiązał się rozwiązać problem przy najbliższej, większej nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Rzecznik zwracał się ponadto do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niepokojącego i nasilającego się zjawiska tzw. uprowadzeń rodzicielskich, gdy jedno z rodziców wbrew woli i wiedzy drugiego, uprowadza dziecko, uniemożliwiając mu kontakt z osobami bliskimi. Z udzielonej odpowiedzi wynika, że nie przewiduje się zmiany obecnych przepisów w zakresie penalizacji tego typu zachowań, natomiast w resorcie trwają prace nad projektem założeń do zmiany przepisów, których celem byłoby m.in. wprowadzenie regulacji mających zwiększyć skuteczność wykonania orzeczeń przewidujących przymusowe odebranie osoby.

E. Prawa osób niepełnosprawnych

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

Do Trybunału Konstytucyjnego skierowany został wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów wprowadzających co do zasady zakaz zawarcia małżeństwa przez osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi. Pozbawienie prawa do zawarcia małżeństwa następuje na podstawie niejednoznacznych i nieprzystających do współczesnej wiedzy medycznej przesłanek choroby psychicznej i niedorozwoju umysłowego. Przesłanki udzielenia przez sąd zgody na zawarcie małżeństwa przez takie osoby mają charakter dyskryminacyjny.

F. Ochrona praw mieszkaniowych obywateli

W dalszym ciągu podejmowane były działania sygnalizujące brak analogicznej jak w ramach egzekucji komorniczej, regulowanej przepisami k.p.c., ochrony przed tzw. „eksmisją na bruk” wówczas, gdy opróżnienie mieszkania następuje w trybie egzekucji administracyjnej. Ostatecznie, w sprawie tej Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, wnosząc o stwierdzenie, że przepis ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w zakresie, w jakim uprawnia egzekutora, prowadzącego egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, do usunięcia zobowiązanego i jego domowników w sytuacji, gdy nie wskazano lokalu do którego ma nastąpić przekwaterowanie, a zobowiązany nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, jest niezgodny z Konstytucją.





W 2015 r. w drodze zmiany przepisów usunięte w końcu zostały wątpliwości, co do prawnej dopuszczalności przenoszenia prawa własności lokalu wybudowanego z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na osoby legitymujące się spółdzielczym lokatorskim prawem do takich lokali, co Rzecznik postulował przez kilka lat.

Rzecznik podjął także kwestię trudności z realizacją w praktyce prawa do głosowania nad uchwałami wspólnoty mieszkaniowej przez współwłaścicieli, w szczególności zaś gdy takim lokalem jest wielostanowiskowa hala garażowa i ostatecznie problem ten został rozwiązany w drodze nowelizacji ustawy o własności lokali.

Przyjęto również rozwiązania ustawowe, których celem jest przynajmniej częściowe rozwiązanie problemu sytuacji prawnej najemców byłych mieszkań zakładowych, które przed laty, na skutek braku jednoznacznych uregulowań prawnych, zostały zbyte na rzecz innych podmiotów. O wprowadzenie takich regulacji Rzecznik zabiegał przez wiele lat i ostatecznie w 2015 r. umożliwiono gminom uzyskanie dofinansowania ze strony państwa na ewentualne „odkupienie” od innych podmiotów takich mieszkań.

W drodze nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, wydłużony został – o dwa lata – termin, w jakim gmina ma obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego dla najemcy, który zmuszony jest opuścić mieszkanie będące własnością podmiotu prywatnego, co do którego, z uwagi na stan techniczny, wydano nakaz rozbiórki. Rzecznik sygnalizował pilną potrzebę przedłużenia tego terminu, z uwagi na to, że według pierwotnie obowiązującego przepisu obciążał on gminę tylko do końca 2015 r., tymczasem niestety sytuacja na rynku mieszkaniowym nie poprawiła się na tyle, aby wszyscy „prywatni” właściciele byli w stanie we własnym zakresie zapewnić najemcom lokale zamienne w opisanej sytuacji.

Rzecznik zgłosił ponadto postulat zmiany przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, tak aby gminy miały obowiązek przy określaniu przepisów prawa miejscowego w zakresie gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym, uwzględniać szczególne potrzeby osób niepełnosprawnych. Proponowane tym osobom lokale powinny być architektonicznie dostosowane do ich niepełnosprawności. Minister Infrastruktury i Budownictwa zapewnił, że postulat ten zostanie przeanalizowany w trakcie prac nad nowelizacją ustawy.

Rzecznik poruszał w swoich wystąpieniach różne problemy związane ze spółdzielczością mieszkaniową, m.in. problem braku należytej ochrony członków spółdzielni mieszkaniowych przed przetrucaniem na nich ciężaru odpowiedzialności za zobowiązania spółdzielni, m.in. z uwagi na fakt możliwości egzekwowania długów spółdzielni z miesięcznych opłat, wnoszonych przez członków spółdzielni na pokrycie kosztów utrzymania i eksploatacji ich mieszkań. Rzecznik sygnalizował również niekorzystną sytuację prawną osób posiadających spółdzielcze własnościowe prawa do lokali w sytuacji, gdy długi spółdzielni są zabezpieczone hipotekami ustanowionymi na nieruchomościach, w których znajdują się takie lokale. Rzecznik podnosił problem związany z pozbawianiem członkostwa w spółdzielniach osób, które posiadają prawo do lokali w nieuprawniony sposób z powołaniem się wprost na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5.02.2015 r. (sygn. K 60/13), pomimo że w przepisach ustawy nie określono podstawy prawnej takiego pozbawienia przynależności do spółdzielni. Kontynuowana była korespondencja dotycząca niekorzystnej sytuacji prawnej, w jakiej znajdują się posiadacze spółdzielczego własnościowego prawa



do lokalu położonego w budynku o nieuregulowanym stanie prawnym. Orzecznictwo sądowe uznało, że w takiej sytuacji uprawnionemu przysługuje co najwyżej ekspektatywa prawa do lokalu, co w praktyce prowadzi do znacznego ograniczenia uprawnień takich osób oraz różnorodnych komplikacji prawnych. Niestety, żaden z sygnalizowanych problemów z zakresu spółdzielczości mieszkaniowej nie został rozwiązany.

G. Ochrona praw majątkowych i gospodarka nieruchomościami

Aktywność Rzecznika w dużej mierze koncentrowała się wokół zagadnień ochrony praw właścicieli nieruchomości, doznających różnego rodzaju ograniczeń z uwagi na realizację przez organy państwa zadań publicznych. Rzecznik podejmował działania w tych sprawach, w których dostrzegał brak równowagi pomiędzy ochroną praw właścicieli a potrzebą ochrony interesu publicznego. Rzecznik kontynuował korespondencję z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wadliwej procedury wpisywania nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, gdzie właściciela nie informuje się o dokonanym wpisie. Ostatecznie, w sprawie tej Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym i przedstawił stanowisko, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania polegające na całkowitym braku jawności czynności skutkujących ograniczeniem prawa własności nieruchomości w celu publicznym godzą w konstytucyjne gwarancje ochrony własności.

Rzecznik przystąpił również do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie dotyczącej niekonstytucyjności przepisu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, który pozbawia statusu strony w postępowaniu koncesyjnym właścicieli nieruchomości znajdujących się poza granicami istniejącego lub projektowanego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych. Zakwestionowana regulacja sprzyja tylko jednej grupie podmiotów: przedsiębiorcom ubiegającym się o udzielenie koncesji. Przepis ten nadmiernie i nieproporcjonalnie ogranicza środki ochrony prawa własności.

Rzecznik sygnalizował również problem braku skutecznej ochrony praw właścicieli nieruchomości do ich zagospodarowania – jeżeli bowiem wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawieszają do czasu uchwalenia planu. W tych okolicznościach inwestor może zostać pozbawiony, nawet bezterminowo, prawa zagospodarowania nieruchomości, w sytuacji beczynności planistycznej gminy. Jest bowiem powszechnie znanym faktem, że w dziedzinie uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego istnieją wieloletnie opóźnienia. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie konieczności wprowadzenia rekompensat dla właścicieli gruntów prywatnych za ich wieloletnie zarezerwowanie pod budowę przyszłych inwestycji infrastrukturalnych. Obowiązek taki wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a także z kilku wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z tzw. grupy Skibińscy *przeciwko Polsce*.



Trybunał Konstytucyjny ponad rok temu stwierdził (na wniosek Rzecznika) niekonstytucyjność przepisów ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyznających odszkodowanie (lub prawo wykupu) za takie przeznaczenie danej nieruchomości w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które utrudnia bądź uniemożliwia dotychczasowy sposób korzystania z niej. Rekompensata przysługuje jednak wyłącznie wtedy, gdy taką uciążliwą rezerwację nałożono w planach uchwalonych po 1 stycznia 1995 r. Jeżeli stało się to wcześniej, ani odszkodowanie, ani roszczenie o wykup nie przysługuje – nawet wówczas, gdy z danej nieruchomości od lat właściwie nie można rozsądnie korzystać. Problem tzw. „nieruchomości inwestycyjnie zamrożonych” od lat jest w Polsce nierozwiązany, na co Rzecznik zwracał uwagę już od samego początku obowiązywania nowych przepisów, tj. od połowy lat 90. ubiegłego wieku. Obecnie w ocenie Rzecznika konieczne jest systemowe, spójne podejście do tego problemu, jako że przeznaczenie nieruchomości prywatnych na uciążliwe cele publiczne, które niekiedy może całkowicie wykluczyć korzystanie z nieruchomości przez jej właściciela, może wynikać nie tylko z przepisów o planowaniu przestrzennym, ale także np. z przepisów o ochronie przyrody, o ochronie przeciwpowodziowej czy o ochronie zabytków.

Rzecznik kontynuował problematykę tzw. postępowań regulacyjnych, unormowanych w ustawach regulujących stosunki państwa z poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi, a przede wszystkim brak możliwości zakwestionowania przed sądem orzeczeń wydanych przez tzw. komisje regulacyjne. Niestety, na wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji wzywające do doprowadzenia wadliwych rozwiązań legislacyjnych do stanu zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony naruszonych wolności i praw, Rzecznik nie otrzymał żadnej odpowiedzi.

Nadal wiele problemów podejmowanych przez Rzecznika wiąże się z kwestią reprivatyzacji. W roku 2015 Rzecznik sygnalizował konieczność uchwalenia stosownej regulacji w procedurze administracyjnej, która realizowałaby wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 46/13. Trybunał uznał, że przepis umożliwiający stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa nawet gdy od wydania decyzji upłynął bardzo długi okres, a decyzja była podstawą nabycia prawa, jest niezgodny z Konstytucją. W ocenie Rzecznika konieczne jest zatem pilne wprowadzenie czasowych ograniczeń dla składania wniosków o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej rażąco naruszającej prawo. Rzecznik zwrócił uwagę, iż z braku kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej instytucja stwierdzenia nieważności decyzji jest obecnie podstawowym instrumentem dochodzenia praw przez byłych właścicieli nieruchomości, pozbawionych mienia w toku powojennych nacjonalizacji i wywłaszczeń.

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie dotyczącej zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami, który nie umożliwia poprzedniemu właścicielowi nieruchomości uzyskania zwrotu nieruchomości, jeśli została ona nabyta na cele publiczne w toku rokowań przedwywłaszczeniowych, jeżeli następnie nieruchomość ta okazała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisu uniemożliwiającego zwrot samego udziału w wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta stała



się zbędna na cele wywłaszczenia. W sprawie tej Trybunał w pełni podzielił stanowisko Rzecznika zaprezentowane w toku postępowania.

Problematyka związana z dopuszczalnością zwrotu poprzedniemu właścicielowi wywłaszczonych nieruchomości w sytuacji gdy zostały one zbyte z publicznego zasobu nieruchomości, a cel wywłaszczenia nie został zrealizowany była również przedmiotem pytania prawnego Rzecznika do Sądu Najwyższego oraz jego stanowiska w postępowaniu przed Naczelny Sąd Administracyjny, zainicjowanego pytaniem Prokuratora Generalnego.

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie dotyczącej wysokości wynagrodzenia za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zdaniem Rzecznika zakazany przepis, nakładający obowiązek zapłaty wynagrodzenia w wysokości pięciokrotnie przewyższającej wywoławczą wysokość czynszu dzierżawnego, narusza konstytucyjne gwarancje ochrony prawa własności poprzez naruszenie zasady równego traktowania. Skarb Państwa został w sposób niekonstytucyjny uprzywilejowany w obrocie prawnym, zaś sytuacja prawna bezumownych posiadaczy cudzych gruntów rolnych została w sposób niezasadny zróżnicowana.

Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją przepis wprowadzający zróżnicowanie poziomu ochrony podmiotów uprawnionych z autorskich praw majątkowych w stosunku do użytkowników, którzy w sposób zawiniony dokonali naruszenia tych praw autorskich, poprzez przyznanie podmiotom praw autorskich prawa żądania zapłaty trzykrotności wynagrodzenia należnego uprawnionemu z tytułu udzielenia zgody na korzystanie z utworu. Trybunał w pełni podzielił stanowisko Rzecznika, że takie ograniczenie jest niezgodne z zasadą równej ochrony praw majątkowych.

H. Egzekucja świadczeń

W 2015 r. został zrealizowany postulat Rzecznika, wprowadzenia jednoznacznych reguł zapewniających dłużnikowi tzw. minimum egzystencji w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych z jego rachunku bankowego. Środki pieniężne zgromadzone na rachunku bankowym będą więc wolne od zajęcia, w każdym miesiącu kalendarzowym, w którym obowiązuje zajęcie, do wysokości 75 % minimalnego wynagrodzenia za pracę. Rzecznik podjął ponadto do wyjaśnienia kwestię niskiej skuteczności egzekucji należności alimentacyjnych, m.in. kierując wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej. Z Prezesem Krajowej Rady Komorniczej była prowadzona korespondencja także w sprawie dopuszczalności wzywania dłużnika do osobistego stawiennictwa w kancelarii komornika pod karą grzywny. W ocenie Rzecznika z przepisów powszechnie obowiązującego prawa nie wynika upoważnienie dla komornika do kierowania tego typu wezwań do dłużników. Wątpliwości Rzecznika co do legalności tej praktyki zostały w pełni podzielone przez Krajową Radę Komorniczą. Do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej zostało ponadto skierowane wystąpienie dotyczące niedopuszczalnej w ocenie Rzecznika praktyki, polegającej na zastępowaniu wierzycieli przez komorników w korespondencyjnym doręczaniu przedsądowych wezwań do zapłaty.



**Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego
i gospodarczego oraz pozostałych dziedzin prawa**



A. Prawo do dobrej legislacji

Rzecznik we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego zakwestionował zgodność zawartego w ustawie o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów upoważnienia do ogłoszenia w drodze obwieszczenia sposobu stwierdzania trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu. Obwieszczenie nie jest źródłem prawa i dlatego nie może być właściwą formą do realizacji tego upoważnienia. Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Pomimo faktu, że zgodnie z ustawą o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, uprawnienie do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej przysługuje wszystkim dawcom przeszczepu, to zasady ich udzielania zostały w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych uregulowane tylko w przypadku uprawnień świadczeniobiorców, którzy posiadają tytuł „Zasłużonego Dawcy Przeszczepu”. Na tę niespójność Rzecznik zwrócił uwagę Ministrowi Zdrowia, który podzielił jego stanowisko. Stwierdził, iż wskazane jest doprecyzowanie obowiązujących regulacji w zakresie uprawnień „Dawców Przeszczepu”, co ma zostać dokonane wraz z planowaną nowelizacją. Rzecznik oczekuje na realizację zapowiedzi Ministra.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zasad finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników. Odpowiadając na wystąpienie, Minister poinformował, że wobec niemożności określenia dochodów poszczególnych rolników i naliczania od nich składek, wprowadzenie alternatywnych do obecnie obowiązujących rozwiązań wydaje się niecelowe. Minister nie wykluczył jednak możliwości ich zmiany w przyszłości. Wobec wyczerpania środków działania, Rzecznik postanowił zakończyć badanie sprawy.

B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności obywateli

Rzecznik zwrócił uwagę Ministrowi Sprawiedliwości na regulacje procedur sądowo-administracyjnej, administracyjnej, podatkowej oraz cywilnej mogące stanowić zagrożenie dla realizacji prawa do sądu. Na gruncie wskazanych regulacji, skutek równoznaczny z wniesieniem pisma bezpośrednio do sądu ma bowiem nadanie go w placówce operatora pocztowego, ale tylko wówczas, gdy jest to placówka operatora wyznaczonego (Poczty Polskiej S.A.). Powodować to może sytuacje, w których środki zaskarżenia kierowane w dobrej wierze za pośrednictwem innych niż wyznaczony operatorów pocztowych będą przez sądy odrzucane. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra.

C. Ochrona praw konsumentów

Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie ochrony konsumentów na rynku usług bankowych, którzy zawarli umowy kredytu





we franku szwajcarskim. W odpowiedzi organ nadzoru nie podzielił stanowiska Rzecznika, wskazał jednakże, że od wielu lat podejmował działania mające na celu ograniczenie ryzyka związanego z kredytami udzielanymi we franku szwajcarskim. Sprawa jest w toku.

Rzecznik wystąpił do Ministra Rozwoju w sprawie pozwów zbiorowych, wskazując, że obowiązująca regulacja nie spełniła oczekiwań konsumentów. Postępowanie jest sformalizowane i długotrwałe. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra.

D. Daniny publiczne

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie podwyższenia standardów ochrony praw podatników, poprzez przygotowanie administracji podatkowej do jednolitego stosowania zasady rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika. Minister podzielił stanowisko Rzecznika i wydał interpretację ogólną w celu zapewnienia jednolitego stosowania zasady. Sprawa w toku.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów w sprawie opodatkowania zwrotu kosztów noclegu tzw. pracownika mobilnego związanego z wyjazdem służbowym, nie będącym jednocześnie podróżą służbową pracownika. Minister podzielił stanowisko Rzecznika, korzystne dla podatników, w myśl którego zapłatę przez pracodawcę kosztu noclegu tzw. pracownika mobilnego należy traktować jako wydatek ponoszony w interesie pracodawcy, a nie pracownika.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie zwolnienia podatkowego na własne cele mieszkaniowe, uwzględniającego kwoty wniesione do spółdzielni jako wkład mieszkaniowy w związku z nabyciem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub na rzecz Towarzystwa Budownictwa Społecznego tytułem partycypacji w kosztach budowy realizowanej przez ten podmiot. Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika. Rzecznik wyczerpał prawne środki działania.

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w sprawie ustalenia wysokości kwoty wolnej od podatku. Zdaniem Rzecznika, przepis dotyczący ustalenia wysokości kwoty wolnej od podatku narusza zasadę sprawiedliwości społecznej. Obecne rozwiązanie jest krzywdzące dla podatników, gdyż wskazana kwota została określona w oderwaniu od przyjętych w obowiązującym prawie kryteriów ubóstwa. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika i orzekł, że kwestionowana regulacja w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, gwarantującego co najmniej minimum egzystencji, jest niezgodna z Konstytucją.

Rzecznik kontynuował działania w sprawie opłat abonamentowych. Zwrócił się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie pilnych prac legislacyjnych nad dostosowaniem obecnego systemu pobierania opłat abonamentowych do standardów konstytucyjnych. Rzecznik wskazał, że obowiązujący system regulowania opłat abonamentowych nie ma charakteru powszechnego. Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika. Sprawa jest w toku.



E. Działalność gospodarcza

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Środowiska, Rzecznik zakwestionował regulacje przewidujące dotkliwe (5.000-500.000 zł) kary pieniężne za brak wywieszenia w miejscu sprzedaży informacji o opakowaniach i odpadach opakowaniowych w zakresie systemu zwrotu, recyklingu, właściwego postępowania z odpadami opakowaniowymi, a także znaczenia oznaczeń na opakowaniach. Zdaniem Rzecznika, nakładając kary nie bierze się pod uwagę sytuacji ekonomicznej karanego podmiotu. Minister nie podzielił zastrzeżeń Rzecznika wskazując, że organ nakładający karę ma obowiązek pouczyć o możliwości rozłożenia na raty lub umorzenia kary. Ponadto w jego ocenie, wysokość kar odzwierciedla ich cel, którym jest pozbawienie podmiotu łamiącego prawo korzyści z tego tytułu. Sprawa pozostaje w toku.

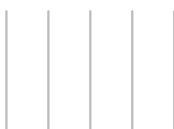
Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej, dotyczącej ujawniania informacji handlowych. W ocenie Rzecznika, prawo do informacji, wynikające z regulacji Prawa własności przemysłowej, narusza konstytucyjne standardy ograniczeń wolności działalności gospodarczej oraz prawo do prywatności w związku z zasadą proporcjonalności. Rzecznik oczekuje na rozpoznanie sprawy przez Trybunał.

Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów w sprawie działalności kantorów internetowych, wskazując, że brak stosownych regulacji prawnych może potencjalnie zagrażać interesom klientów. Minister podzielił stanowisko Rzecznika, lecz zmiany nie zostały wprowadzone. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej, dotyczącej kontroli przedsiębiorcy. W ocenie Rzecznika, przepis wyłączający możliwość złożenia skargi do sądu na postanowienie organu o stwierdzeniu niedopuszczalności sprzeciwu kwestionującego zasadność wszczęcia kontroli i czynności podejmowanych w jej toku, jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu, zakazem uchwalania przepisów zamykających drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności i praw oraz zasadą wolności działalności gospodarczej. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

F. System ochrony zdrowia

W związku z negatywnymi wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli przedstawionymi w informacji pt. „Funkcjonowanie podstawowej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej finansowanej ze środków publicznych”, Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Zdrowia i zwrócił się o przekazanie stanowiska w sprawie oraz informacji o planowanych działaniach w celu rozwiązania przedstawionych przez NIK problemów. W odpowiedzi Minister podzielił opinię Rzecznika, wskazał, iż dostrzega potrzebę zmian w systemie opieki zdrowotnej, w szczególności w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej i poinformował o podjęciu prac legislacyjnych.





Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o uregulowanie zasad dostępu do wyrobów medycznych w przepisach ustawowych, w oparciu o przejrzyste kryteria tworzenia kolejek i realizacji zleceń, co zapobiegnie wątpliwej konstytucyjnie praktyce stosowanej przez oddziały wojewódzkie NFZ wprowadzające okresowo listy oczekujących, bez umocowania ustawowego. Minister poinformował, że zostaną podjęte działania mające na celu uregulowanie tej materii. Rzecznik oczekuje na rozwiązanie problemu.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik przedstawił wątpliwości dotyczące zapewnienia odpowiedniej ilości personelu pielęgniarskiego w świetle ustawy o działalności leczniczej. Minister w odpowiedzi poinformował, iż w celu wyeliminowania możliwości wystąpienia niedoborów personelu pielęgniarskiego, podjęto działania zmierzające do wprowadzenia nowego zawodu opiekuna medycznego. Minimalne normy zatrudnienia pielęgniarek i położnych dotyczą natomiast również przedsiębiorców, jeżeli zawarli oni umowę z NFZ. W takim wypadku, spełnianie przez nich kryteriów podlega przez cały okres trwania umowy kontroli NFZ. Wytyczne, również będące przedmiotem wystąpienia Rzecznika, w ocenie Ministra w żadnym wypadku nie mają charakteru pozornego. Dla określenia sposobu ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek podstawowe znaczenie ma bowiem zapewnienie właściwej jakości i dostępności świadczeń zdrowotnych. Rzecznik przyjął wyjaśnienia Ministra do wiadomości.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia w sprawie pobierania opłat za wydawanie seniorom zaświadczeń lekarskich o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania zajęć sportowych, mimo że jednym z priorytetów polityki senioralnej jest rozwój i wspieranie aktywności fizycznej osób starszych. Minister podzielił uwagi Rzecznika i wskazał, że przyznanie bezpłatnych zaświadczeń dla seniorów będzie przedmiotem prac przy najbliższej nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Rzecznik oczekuje na realizację zapowiedzi Ministra.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie opóźnień we wdrażaniu nowych kompetencji pielęgniarek i położnych obejmujących m.in. wystawianie recept na niektóre leki, zleceń na wyroby medyczne i skierowań na badania. Minister Zdrowia wyjaśnił przyczyny zwłoki w wydaniu rozporządzeń, a także przedstawił informację o podjętych działaniach, mających na celu zorganizowanie niezbędnych kursów dla pielęgniarek i położnych jeszcze w 2015 r. Na koniec pierwszego kwartału 2016 r. przewidziane jest wdrożenie programu dofinansowania ze środków unijnych kursów doszkalających. Rzecznik przyjął wyjaśnienia Ministra Zdrowia do wiadomości.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o informację, czy zostały podjęte, bądź są planowane prace legislacyjne, mające na celu usunięcie istniejącej w prawie nieśpójności, utrudniającej polskim pacjentom dostęp do leków zawierających marihuanę medyczną. Podkreślił przy tym, że problem ten dostrzegł Trybunał Konstytucyjny, który w postanowieniu sygnalizacyjnym z 17 marca 2015 r. wskazał na potrzebę uregulowania kwestii medycznego wykorzystywania marihuany. Stanowisko Ministra w przedmiotowej sprawie nadal jest oczekiwane.

W ocenie Rzecznika, samo przyjęcie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, bez przygotowania koniecznych zmian legislacyjnych i zabezpieczenia środków budżetowych na realizację wyznaczonych w nim celów, nie przyczyniło się do poprawy



warunków, w jakich świadczona była opieka psychiatryczna. W odpowiedzi, Minister przedstawił informacje dotyczące realizacji Programu, a także zapewnił, że ochrona zdrowia psychicznego jest – obok onkologii i kardiologii inwazyjnej – traktowana zarówno przez niego, jak przez NFZ, jako dziedzina priorytetowa. Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego będzie natomiast kontynuowany po 2015 r. Sprawa pozostaje w toku.

Kontynuując wcześniejszą korespondencję, Rzecznik negatywnie ocenił wyjaśnienia Ministra Zdrowia dotyczące sytuacji Instytutu Psychiatrii i Neurologii w Warszawie. Podjęte działania nadzorcze Rzecznik uznał za w dużej mierze spóźnione, skoro sytuacja ta była znana Ministrowi od dawna. Rzecznik ponownie zwrócił się o podjęcie działań, które doprowadzą do natychmiastowej poprawy warunków, w jakich leczeni są pacjenci Instytutu. W odpowiedzi Minister poinformował o przyjęciu do realizacji w latach 2015-2017, na wniosek Instytutu, zadania pn. Przebudowa istniejących Klinik Psychiatrycznych. Rzecznik będzie monitorował realizację tych zapowiedzi.

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i Konstytucją rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie kierowania na leczenie uzdrowskowe albo rehabilitację uzdrowskową. W ocenie Rzecznika, Minister wykroczył poza zakres upoważnienia ustawowego, określając kompetencje oddziału wojewódzkiego NFZ do określenia rodzaju leczenia, trybu, zakładu lecznictwa, daty rozpoczęcia leczenia, a także jego okresu. Rzecznik zakwestionował także regulację, wyłączając możliwość wniesienia odwołania w razie niepotwierdzenia skierowania. Oczekiwane jest wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie braku odpowiednich przepisów przejściowych ustawy o leczeniu niepłodności w ustawie z 1 listopada 2015 r. W wyniku wejścia w życie ustawy, kobiety niepozostające w związku małżeńskim albo we wspólnym pożyciu z mężczyzną, które dotychczas zdeponowały w klinikach zarodki powstałe z ich komórki rozrodczej i komórki anonimowego dawcy nie będą mogły ich wykorzystać, o ile nie będą mieć partnerów deklarujących gotowość ojcostwa. Przyjęte rozwiązania wzbudzają wątpliwości z uwagi na konstytucyjnie chronione prawo do prywatności i związaną z nim swobodę decyzji o posiadaniu potomstwa. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik zwrócił się o wyjaśnienie przyczyn, dla których ministerstwo ma zamiar zrezygnować z finansowania ze środków publicznych procedury zapłodnienia pozaustrojowego oraz wskazanie argumentów przemawiających za wsparciem innych niż in vitro metod leczenia niepłodności. W odpowiedzi Minister udzielił stosownych wyjaśnień i poinformował, że w ocenie ministerstwa w omawianej sytuacji nie doszło do naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela.

W kolejnych wystąpieniach do Ministra Zdrowia Rzecznik wystąpił z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu ustanowienie mechanizmu, który pozwoli pacjentowi uzyskać informację o tym, gdzie można realnie uzyskać świadczenie zdrowotne, którego wykonania mu odmówiono z powołaniem się przez lekarza na klauzulę sumienia. Minister wyjaśnił, że obowiązujące przepisy zawierają stosowny mechanizm, w związku z powyższym nie ma konieczności podejmowania innych działań.



G. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w sprawie skutecznej realizacji uprawnień osób niewidomych do dostępu do środków transportu wraz z psem przewodnikiem. Przewodniczący w pełni podzielił wątpliwości Rzecznika zapowiadając podjęcie prac analitycznych i koncepcyjnych mających na celu opracowanie mechanizmów prawnych gwarantujących realizację osobom niepełnosprawnym ich ustawowych uprawnień. Sprawa pozostaje w toku.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o wskazanie przyczyn, dla których ustawodawca wyłączył tryb odwoławczy w stosunku do orzeczeń o wskazaniach do ulg i uprawnień, wydanych osobom legitymującym się orzeczeniem o zaliczeniu do jednej z grup inwalidów. Minister przedstawił informację, zgodnie z którą, uzasadnieniem jest okoliczność, że przy wydawaniu tych orzeczeń, ustalenie stopnia niepełnosprawności nie następuje w wyniku badania stanu zdrowia, ale poprzez „przepisanie” stopnia niepełnosprawności z orzeczenia o inwalidztwie. Jednocześnie, osoba niepełnosprawna może zdecydować się na złożenie wniosku o wydanie orzeczenia w zwykłym trybie (o ustalenie stopnia niepełnosprawności). Sprawa pozostaje w toku.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika w sprawie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o transporcie kolejowym w zakresie, w jakim nie określa horyzontu czasowego obowiązku dostosowania stacji, peronów kolejowych i taboru kolejowego do potrzeb osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Trybunał nie podzielił stanowiska Rzecznika.

Najważniejsze zagadnienia z zakresu zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji



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

W związku z napływem do Europy licznych grup migrantów wspólnota międzynarodowa, a w szczególności Unia Europejska, stoi wobec wyzwania zapewnienia adekwatnego wsparcia dla osób najbardziej potrzebujących pomocy. W ocenie Rzecznika konieczne jest wzmoczenie wysiłków na rzecz przeciwstawienia się rosnącej fali nienawiści wobec migrantów. Szczególnie niepokojące są informacje o przebiegu demonstracji organizowanych w wielu miastach przez przeciwników przyjęcia uchodźców do Polski. Prezentowane podczas tych zgromadzeń zachowania, w tym niektóre wypowiedzi ich uczestników, mogą być ocenione jako przekraczające granice wolności słowa, a nawet wypełniające znamiona czynu zabronionego, w szczególności znieważenia grupy ludności z powodu przynależności narodowej czy wyznaniowej lub nawoływania do nienawiści na tle różnic etnicznych czy wyznaniowych. Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę na potrzebę szybkiej i adekwatnej reakcji organów ścigania, zobowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim osobom przebywającym na terytorium naszego kraju, w tym odpowiedniego reagowania na przestępstwa dyskryminacyjne.

Rzecznik zwrócił się także do Komendanta Głównego Policji z prośbą o przedłożenie informacji, czy podczas wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji czynności służbowych odnotowano zdarzenia, które wypełniały znamiona czynu zabronionego, o liczbie wszczętych postępowań, jak również o wskazanie, czy podejmowane są działania mające na celu zapewnienie oczekiwanej skuteczności ze strony tej służby w zakresie ochrony osób przebywających już na terytorium Polski i tych, których przyjazd jest planowany. Rzecznik wystąpił ponadto do Prokuratora Generalnego z prośbą o przedstawienie oceny skuteczności działań prokuratury w omawianym zakresie, a także o wskazanie planowanych czynności mających na celu reakcję na zjawisko rozprzestrzeniającej się, w szczególności w Internecie, mowy nienawiści.

Rzecznik podjął również sprawę istniejących na budynkach napisów, symboli lub znaków, które mogą wypełniać znamiona przestępstwa z nienawiści. Zdaniem Rzecznika umieszczenie na budynku nienawistnych napisów może być interpretowane jako nienależyty stan estetyczny i prowadzić do takiego oszpecenia otoczenia, które będzie podstawą interwencji odpowiedniego organu nadzoru budowlanego. Rzecznik wystąpił do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z prośbą o wyjaśnienia w zakresie interpretacji odpowiednich przepisów Prawa budowlanego i praktyki ich stosowania.

Od wielu lat w obszarze zainteresowania Rzecznika znajduje się także sytuacja społeczności romskiej. W wyniku wizytacji osiedli romskich w województwie małopolskim Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie potrzeby stworzenia kompleksowego programu, niezależnego od realizowanego obecnie „Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020”, którego celem byłoby wyłącznie zaplanowanie i sfinansowanie procesu poprawy warunków mieszkaniowo-bytowych na osiedlach romskich na terenie całej Polski. W ocenie Rzecznika należy się także zastanowić nad rozwiązaniami, które zachęcą samorządy terytorialne do większego zaangażowania w działania na rzecz poprawy warunków życia lokalnych społeczności romskich.



W sprawie warunków socjalno-bytowych, w których żyją Romowie, Rzecznik zwrócił się także bezpośrednio do Wójta Gminy Limanowa, na terenie której znajduje się jedno z osiedli romskich, i zauważył, że mimo wprowadzonych zmian, większość problemów mieszkańców osiedla nadal pozostaje nierozwiązana.

Rzecznik kontynuował także działania na rzecz grupy rumuńskich Romów zamieszkujących m.in. na terenie Wrocławia, którzy z różnych przyczyn nie mogą uregulować kwestii pobytu na terytorium Polski. Brak rejestracji pobytu w takich przypadkach wyklucza możliwość korzystania ze świadczeń z pomocy społecznej. Tym samym sytuacja rumuńskich Romów w Polsce nie uległa żadnej wyraźnej poprawie. Grupa ta nadal egzystuje w skrajnej biedzie i warunkach urągających godności ludzkiej. Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych wskazując na konieczność uproszczenia procedur rejestracji w Polsce obywateli Unii Europejskiej. Ostatecznie resort spraw wewnętrznych podzielił obawy Rzecznika. W udzielonej odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapowiedział, że w 2016 r. wprowadzone zostaną ułatwienia w zakresie uzyskiwania przez obywateli UE prawa pobytu na terytorium Polski. Ułatwienia te zniwelować mają sygnalizowane przez Rzecznika trudności w rejestrowaniu pobytu przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej.

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

Rzecznik opublikował raport z badań pt. Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej. Analiza i zalecenia. Wyniki badania wskazują, że przyjęte rozwiązania prawne, choć przyczyniły się do poprawy sytuacji, nie chronią poszczególnych grup wyznaniowych i społecznych w wystarczającym stopniu, a dostęp do lekcji religii wyznań mniejszościowych i etyki nie zawsze jest gwarantowany. W toku badania ustalono m.in., że zdarzają się przypadki nieuwzględniania ocen z religii mniejszości wyznaniowych na świadectwie szkolnym dzieci, przynależących do kościołów lub związków wyznaniowych, które prowadzą edukację religijną zarówno w ramach systemu edukacji szkolnej jak i poza tym systemem. Pomimo zmiany przepisów, wyniki badania ujawniły również przypadki odmowy organizacji lekcji etyki ze względu na zbyt małą liczbę chętnych, choć obowiązkiem szkoły lub organu prowadzącego jest zorganizowanie lekcji etyki czy religii mniejszościowych nawet na życzenie jednego ucznia. Osoby starające się o zorganizowanie lekcji spotkały się z lekceważeniem ich próśb o zorganizowanie lekcji etyki lub religii mniejszościowych, ignorowaniem zgłoszeń czy wywieraniem presji na udział dziecka w lekcjach religii z pozostałą częścią klasy.

Opisane powyżej przykłady to w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich niezgodna z prawem dyskryminacja bezpośrednia ze względu na religię i światopogląd w obszarze edukacji. W celu przeciwdziałania podobnym zjawiskom Rzecznik przedstawił w raporcie również wnioski i zalecenia dla poszczególnych organów władzy publicznej.

Rzecznik w dalszym ciągu otrzymuje skargi od osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych wskazujące na problemy z otrzymaniem wyżywienia zgodnego



z dietą wyznaniową, wegetariańską lub inną dietą indywidualną. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, Dyrektor Generalny Służby Więziennej poinformował, że jednostki organizacyjne Służby Więziennej posiadają zaplecze techniczne i możliwości organizacyjne, które w większości przypadków pozwalają zapewnić osadzonym wyżywienie zgodne z ich wymogami religijnymi i kulturowymi. W stosunku do więźniów przetransportowanych do innych jednostek penitencjarnych planowane są rozwiązania umożliwiające kontynuację wyżywienia według tej samej normy i diety z uwzględnieniem wymogów religijnych pod warunkiem, że są one stosowane w jednostce, do której przybył osadzony. Obowiązek uzyskania zgody dyrektora na korzystanie z wyżywienia z uwzględnieniem wymogów religijnych i kulturowych dotyczyć będzie jedynie przypadków, kiedy w jednostce penitencjarnej, do której osadzony został przetransportowany, dotychczas nie przygotowano wnioskowanego przez osadzonego rodzaju wyżywienia.

C. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Rzecznik szczególną uwagę poświęca problemowi przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej oraz skutecznemu przeciwdziałaniu tym zjawiskom. Rzecznik wielokrotnie rekomendował udostępnienie ogólnokrajowego, całodobowego i bezpłatnego telefonu dla ofiar przemocy, w celu udzielania porad oraz umożliwienia powiadomienia odpowiednich służb w sytuacjach nagłych, zagrażających życiu lub zdrowiu. Jak wynika z dotychczasowych informacji ogólnopolska linia telefoniczna dla ofiar przemocy będzie finansowana dopiero od 2017 roku. Rzecznik zaapelował do Prezesa Rady Ministrów o przyspieszenie uruchomienia takiej infolinii, zwłaszcza wobec uznania dostępnych obecnie rozwiązań za niewystarczające. W ocenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wcześniejsze uruchomienie bezpłatnego telefonu zaufania nie jest jednak możliwe.

Rzecznik zwrócił także uwagę na kwestię dostosowania polskiego ustawodawstwa dotyczącego izolacji sprawcy przemocy od ofiary do wymogów Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (tzw. Konwencja Stambulska). Zgodnie z postanowieniami tej Konwencji państwa powinny przyjąć konieczne środki umożliwiające właściwym władzom nakazanie sprawcy przemocy domowej, w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia, opuszczenia miejsca zamieszkania ofiary lub osoby zagrożonej, na odpowiedni okres oraz zakazania sprawcy wchodzenia do lokalu zajmowanego przez ofiarę lub osobę zagrożoną lub kontaktowania się z nią. Obowiązujące ustawodawstwo przewiduje szereg środków umożliwiających izolację sprawcy przemocy domowej od ofiary, jednak nie są one wystarczające i wymagają odpowiedniego uzupełnienia.

W odpowiedzi Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zapowiedziała wprowadzenie do ustawy o Policji rozwiązań prawnych mających na celu szybką i skuteczną izolację sprawców przemocy jeszcze przed wszczęciem postępowania karego.

Kolejnym istotnym problemem w tym obszarze są ograniczenia w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Uchylenie się od płacenia alimentów należy traktować jako formę przemocy ekonomicznej, która dotyka przede wszystkim kobiety. Zjawisko to wymaga podjęcia kompleksowych działań ze strony państwa, w związku z niską





skutecznością aktualnie dostępnych metod egzekucji tych świadczeń. Na przestrzeni 7 lat obowiązywania przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wysokość świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz wysokość kryterium dochodowego pozostały na niezmiennym poziomie. Przy spadku realnej wartości pieniądza, wzrosło koszty utrzymania, a przede wszystkim przy wzroście wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, to zaniechanie niesie za sobą poważne konsekwencje. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie działań zmierzających do zabezpieczenia praw rodziców i dzieci doświadczających niealimentacji, w tym zniesienia kryterium dochodowego bądź podwyższenia jego wysokości.

Rzecznik podejmował także szereg działań na rzecz praw reprodukcyjnych kobiet i zdrowia prokreacyjnego. Rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie braku odpowiednich przepisów przejściowych w ustawie o leczeniu niepłodności. Ich brak oznacza, że kobiety niepozostające w związku małżeńskim albo we wspólnym pożyciu z mężczyzną, które przed wejściem w życie ustawy o leczeniu niepłodności zdeponowały w klinikach zarodki powstałe z ich komórki rozrodczej i komórki anonimowego dawcy, nie będą mogły ich wykorzystać, o ile nie będą mieć partnerów deklarujących gotowość do ojcostwa, zaś po upływie 20 lat od wejścia w życie ustawy lub po śmierci dawców zarodka, zarodek zostanie przekazany do tzw. dawstwa. Rzecznik zwrócił się także do Ministra Zdrowia z prośbą o wyjaśnienie przyczyn, dla których Ministerstwo ma zamiar zrezygnować z finansowania ze środków publicznych procedury zapłodnienia pozaustrojowego (w ramach programu realizowanego od roku 2013) oraz wskazanie argumentów przemawiających za wsparciem innych niż *in vitro* metod leczenia niepłodności.

Rzecznik wystąpił ponadto do Narodowego Funduszu Zdrowia o wyjaśnienie różnicy w dostępie pacjentek do farmakologicznych metod znieczulenia podczas porodu, w zależności od miejsca zamieszkania. Z doniesień prasowych wynika, że 75 proc. wszystkich znieczuleń podczas porodu miało miejsce w największych miastach w Polsce, takich jak Warszawa, Kraków czy Katowice. Tak znaczna dysproporcja w dostępie do świadczenia zdrowotnego finansowego w całości przez NFZ wzbudziła wątpliwości Rzecznika, czy rodzące kobiety mają w rzeczywistości zagwarantowany równy dostęp do tego świadczenia, bez względu na miejsce zamieszkania. Rzecznik zwrócił się także do wszystkich oddziałów NFZ o udostępnienie danych dotyczących liczby porodów zakończonych drogami natury oraz liczby wykonanych podczas porodów zabiegów znieczulenia zewnątrzoponowego za 2015 rok.

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który uchylił niektóre regulacje ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry w polskim porządku prawnym brak jest wyraźnie określonego podmiotu zobowiązanego do wskazania pacjentowi, któremu lekarz powołując się na klauzulę sumienia odmówił wykonania określonego świadczenia, realnych możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym. Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Zdrowia zwrócił uwagę na konieczność podjęcia pilnych prac legislacyjnych w celu wyeliminowania tej luki prawnej.



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

Do Rzecznika wpływają sygnały o dużej skali przemocy motywowanej uprzedzeniami. Przemoc i mowa nienawiści to nadal szczególne przejawy dyskryminacji, na które narażone są osoby będące członkami mniejszości narodowych, etnicznych, czy wyznaniowych, ale także osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, osoby nieheteroseksualne i osoby transpłciowe. Przemoc wobec tych osób ma szczególny charakter. Ze względu na fakt, że jej motywem są uprzedzenia sprawcy, sprawy tego rodzaju wymagają zwiększonych wysiłków na rzecz wykrywania, ścigania i karania. Do kategorii przestępstw z nienawiści penalizowanych obecnie w Kodeksie karnym należą przestępstwa popełniane z uwagi na narodowość, rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie albo bezwyznaniowość ofiary. W ocenie Rzecznika obowiązek ujawniania motywów sprawcy i surowszego karania należałoby rozszerzyć na takie przesłanki jak niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną i tożsamość płciową.

Rzecznik podjął także sprawę zatrzymania transpłciowego mężczyzny z powodu jazdy tramwajem bez biletu i podejrzenia posługiwania się cudzymi dokumentami lub danymi osobowymi innej osoby. W związku z zarzutem poniżającego traktowania przez funkcjonariuszy Policji, Rzecznik poddał analizie akta postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Policję i prokuraturę. Zarzuty dotyczące poniżającego traktowania nie potwierdziły się, największe zastrzeżenia Rzecznika wzbudziło jednak samo zatrzymanie pokrzywdzonego i ocena jego legalności dokonana przez prokuratora w uzasadnieniu postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. W ocenie prokuratora doprowadzenie pokrzywdzonego na komisariat Policji stanowi „krótkotrwałe ograniczenie swobody dysponowania swoją wolnością”, które nie jest zatrzymaniem w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania karnego. Tymczasem w ocenie Rzecznika, doprowadzenie na komisariat Policji jest zatrzymaniem i powinno spełniać określone odpowiednimi przepisami warunki. Taką opinię przedstawił również Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie *Tomaszewscy przeciwko Polsce*.

Rzecznik przystąpił do postępowania sądowego w sprawie odmowy wydania przez Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego m.st. Warszawy zaświadczenia o możliwości zawarcia związku małżeńskiego za granicą ze względu na to, że przyszły małżonek wnioskodawcy jest tej samej płci co wnioskodawca. Zdaniem Rzecznika zdolność małżeńską ocenia się w odniesieniu do konkretnej osoby przyszłego małżonka, co uniemożliwia wydanie wnioskodawcy zaświadczenia z tego powodu, że zamierza on zawrzeć związek małżeński z partnerem tej samej płci. Jednak takie przepisy prawa krajowego są w ocenie Rzecznika niezgodne z prawem Unii Europejskiej, ponieważ ograniczają one swobodę przemieszczania się, a także naruszają przepisy Karty Praw Podstawowych i Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W konsekwencji Rzecznik złożył wniosek o skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej co do zakresu zastosowania prawa unijnego w tej sprawie. Sąd Okręgowy nie przychylił się do wniosku Rzecznika o zmianę postanowienia Sądu I instancji, ani o wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym i oddalił apelację wnioskodawcy.



E. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek i niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

Rzecznik szczególną uwagę przywiązuje do ochrony praw osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, a zwłaszcza osób ubezwłasnowolnionych. Jednym z niewykonanych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest wyrok z 2012 r. w sprawie Kędzior przeciwko Polsce dotyczący zasad umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej. Trybunał uznał w tym orzeczeniu, że Polska naruszyła postanowienia Konwencji wobec osoby chorującej psychicznie, która decyzją opiekuna prawnego została umieszczona w domu pomocy społecznej wbrew własnej woli. Przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego nie przewidują automatycznej sądowej oceny legalności umieszczenia i przetrzymywania osoby w zakładzie opiekuńczym takim jak dom pomocy społecznej. Ponadto oceny takiej nie może zainicjować osoba, która została całkowicie ubezwłasnowolniona. Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia z apelem o pilną nowelizację ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, a wobec niesatysfakcjonującej odpowiedzi złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego kwestionując niektóre regulacje tej ustawy. W ocenie Rzecznika jedyną przesłanką uzasadniającą pominięcie woli osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej przy podejmowaniu decyzji o umieszczeniu w domu pomocy społecznej może być niezdolność do jej wyrażenia.

Rzecznik kontynuował także działania na rzecz prawa osób z niepełnosprawnościami do edukacji. Badania przeprowadzone na zlecenie Rzecznika wskazują, że studenci z niepełnosprawnościami spotykają się z barierami nie tylko architektonicznymi i komunikacyjnymi, lecz również wynikającymi z mentalności niektórych pracowników uczelni czy innych studentów, które w skrajnych przypadkach uniemożliwiają rozpoczęcie lub kontynuowanie nauki na uczelni wyższej. Najpoważniejszym problemem jest wykluczenie osób z niepełnosprawnościami z grona potencjalnych studentów niektórych uczelni wyższych. W ocenie Rzecznika ewentualne ograniczenia w dostępie do edukacji akademickiej muszą opierać się na obiektywnych i racjonalnych przesłankach oraz odnosić się do poszczególnych osób, nie zaś do wszystkich osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik postuluje także zmianę przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, tak aby umożliwić uczelniom wyższym wsparcie osób z niepełnosprawnościami będących słuchaczami studiów podyplomowych oraz umożliwienie pobierania przez studentów z niepełnosprawnościami stypendium specjalnego na drugim kierunku studiów, jeśli nie byli do niego uprawnieni w trakcie realizacji pierwszego kierunku. Wyniki przeprowadzonych badań Rzecznik przedstawił w raporcie pn. „Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”, a także w wystąpieniu do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Rzecznik podejmował również działania na rzecz urzeczywistnienia prawa osób z niepełnosprawnościami do informacji oraz wolności wypowiedzenia się i wyrażania opinii, które realizuje się w dwóch podstawowych obszarach. Po pierwsze w zakresie oficjalnego uznania języka migowego i zagwarantowania korzystania przez osoby z niepełnosprawnościami we wszystkich sprawach urzędowych z wybranych przez nie środków komunikacji,

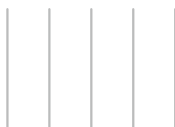


po drugie zaś w dostosowaniu publicznych stron internetowych do potrzeb użytkowników z niepełnosprawnościami.

W wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych Rzecznik zwrócił uwagę na niską skuteczność rozwiązań przewidzianych w drodze ustawy o języku migowym i innych środkach komunikacji. W ocenie Rzecznika niezbędna jest nowelizacja ustawy, tak aby do współpracy z tłumaczami języka migowego zobowiązane były wszystkie instytucje finansowane ze środków publicznych, a także, żeby uprościć zasady finansowania tych usług.

Rzecznik zwrócił się także do Ministra Cyfryzacji wskazując, że pomimo upływu terminu dla dostosowania wszystkich publicznych stron internetowych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami wiele serwisów pozostaje niedostępnych, a liczne instytucje publiczne nie podejmują żadnych działań w celu ich dostosowania. Rzecznik poprosił o wyjaśnienie, jakie działania podjęto w celu dotrzymania terminu zapewnienia pełnej dostępności publicznych stron internetowych, a także, jak resort cyfryzacji zamierza zapewnić dostępność stron internetowych jednostek samorządu terytorialnego.

Działając jako niezależny organ monitorujący Rzecznik opublikował także Sprawozdanie z realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w latach 2012–2014. Sprawozdanie jest dostępne w wersji elektronicznej oraz w Polskim Języku Migowym na stronie internetowej RPO.



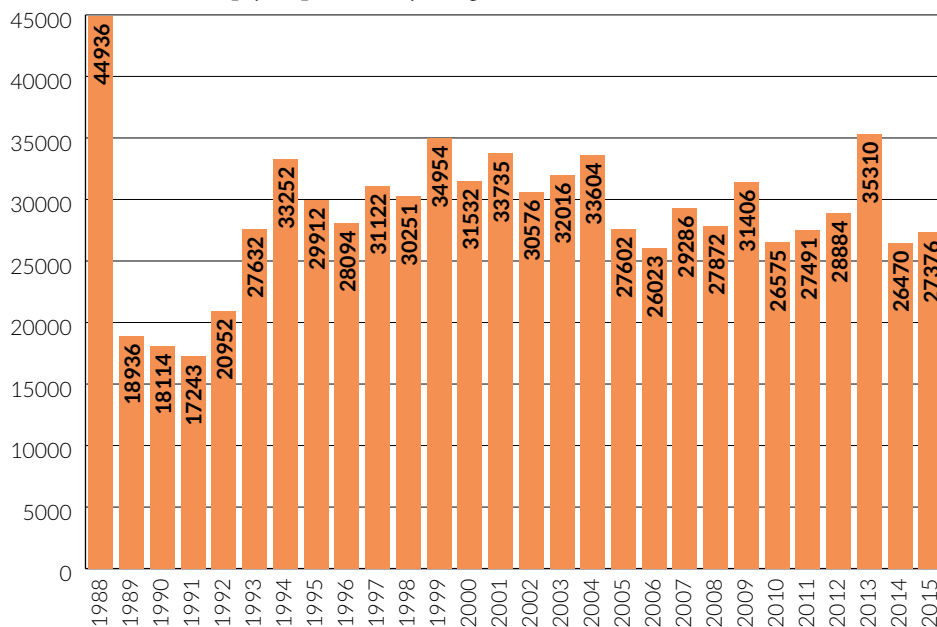
Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

	2015 1.01. – 31.12.
Wpływ ogółem	57 627
Sprawy nowe	27 376
Odpowiedzi w sprawach podjętych przez RPO	12 832

W 2015 roku w Biurze RPO przyjęto 5656 interesantów oraz przeprowadzono 38 074 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad.

Wpływ spraw nowych ogółem w latach 1988–2015



Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:		2015
1)	wystąpień problemowych – w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	286 144
2)	wniośków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	21
3)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	12

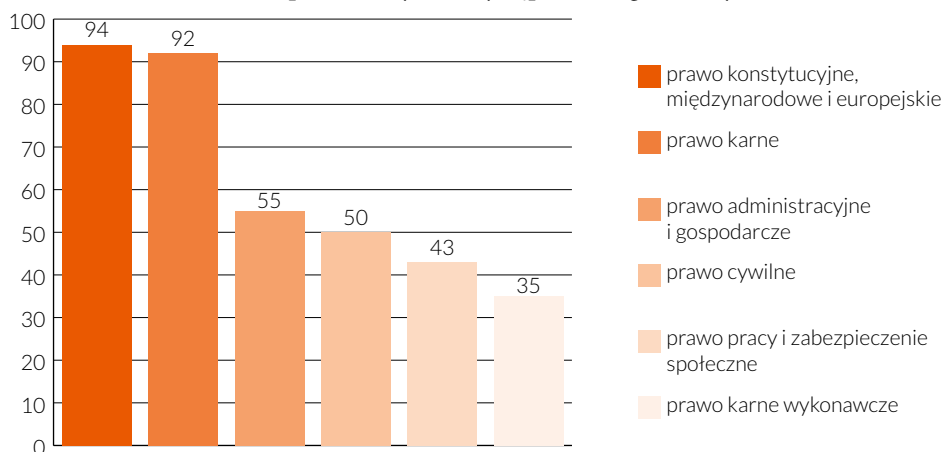


4)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	5
5)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	4
6)	pytań prawnych do Sądu Najwyższego	4
7)	kasacji	60
8)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	1
9)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
10)	skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	6
11)	wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	1
12)	skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	12
13)	przystąpił do postępowania sądowego	19
14)	przystąpił do postępowania administracyjnego	3

Spśród 435 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2015 roku najczęściej dotyczyło spraw z zakresu:

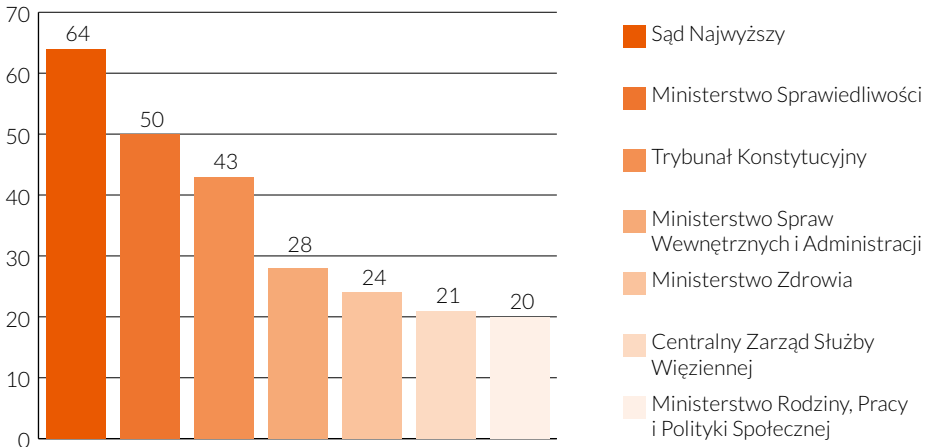
Problematyka	Liczba	%
prawa konstytucyjnego, międzynarodowego i europejskiego	94	21,6
prawa karnego	92	21,1
prawa administracyjnego i gospodarczego	55	12,6
prawa cywilnego	50	11,5
prawa pracy i zabezpieczenia społecznego	43	9,9
prawa karnego wykonawczego	35	8,0

Rozkład problematyki w wystąpieniach generalnych





Główni adresaci wystąpień Rzecznika



Sprawy rozpatrzone w 2015 roku

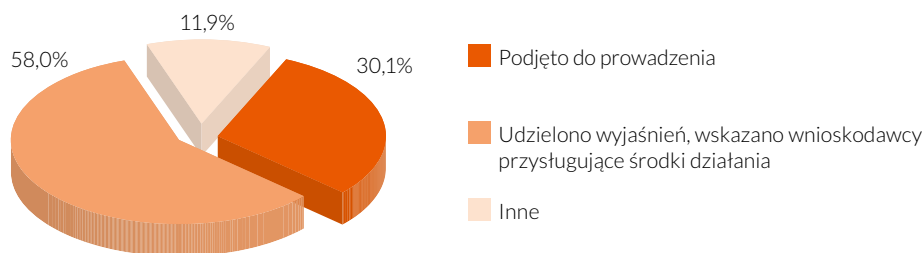
W okresie objętym Informacją rozpatrzono **29 923** spraw, w tym:

1	Sposób rozpatrzenia sprawy		3	4
	2			
Podjęto do prowadzenia	1	Razem	9 006	30,1
	2	podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	7 679 506	25,7
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1 327	4,4
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem	17 357	58,0
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	17 357	58,0
Inne	6	Razem	3 560	11,9
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	672	2,2
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	1 046	3,5
	9	nie podjęto ⁶	1 842	6,2
Łącznie			29 923	100,0

⁶ Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.



Sposób rozpatrzenia spraw w 2015 r.



Spośród **29 923** spraw rozpatrzonych najczęściej było spraw z zakresu:

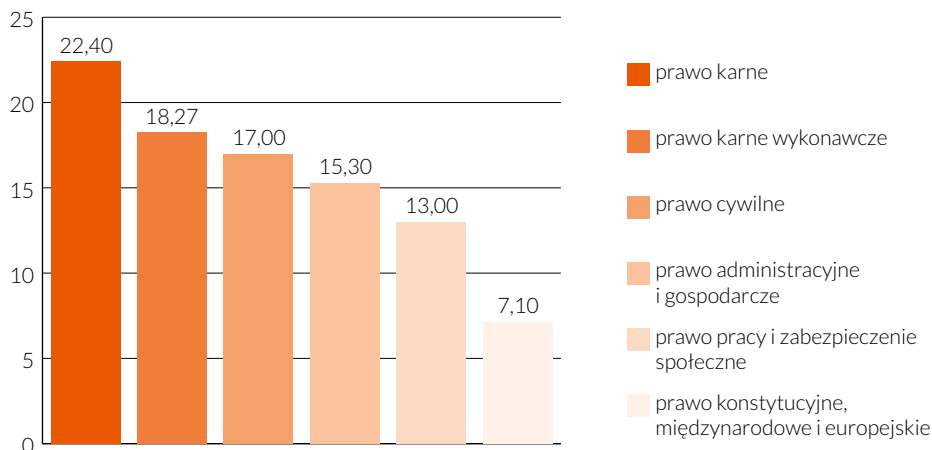
Problematyka	Liczba	%
prawo karne	7 363	24,6
prawo cywilne	5 788	19,3
prawo karne wykonawcze	5 648	18,9
prawo administracyjne i gospodarcze	4 769	16,0
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3 414	11,4
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	1 615	5,4
inne	1 326	4,4

Z 29 923 spraw rozpatrzonych w 2015 roku podjęto do prowadzenia **9006**, w tym najczęściej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	2 016	22,4
prawo karne wykonawcze	1 645	18,3
prawo cywilne	1 534	17,0
prawo administracyjne i gospodarcze	1 376	15,3
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1 169	13,0
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	640	7,1
inne	626	6,9



Przedmiotowy rozkład spraw podjętych

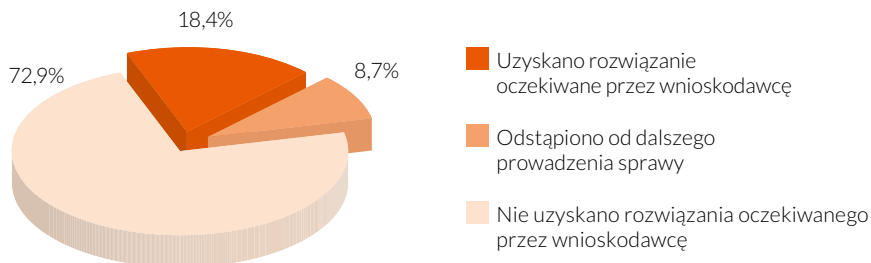


Zakończono postępowanie w 7 947 sprawach podjętych w roku 2015 i latach poprzednich.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1	Razem (2+3)	1 463	18,4
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	929	11,7
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	534	6,7
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	693	8,7
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	250	3,1
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	443	5,6
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	5 791	72,9
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	4 679	58,9
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1 058	13,3
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	54	0,7
Razem			7 947	100,0



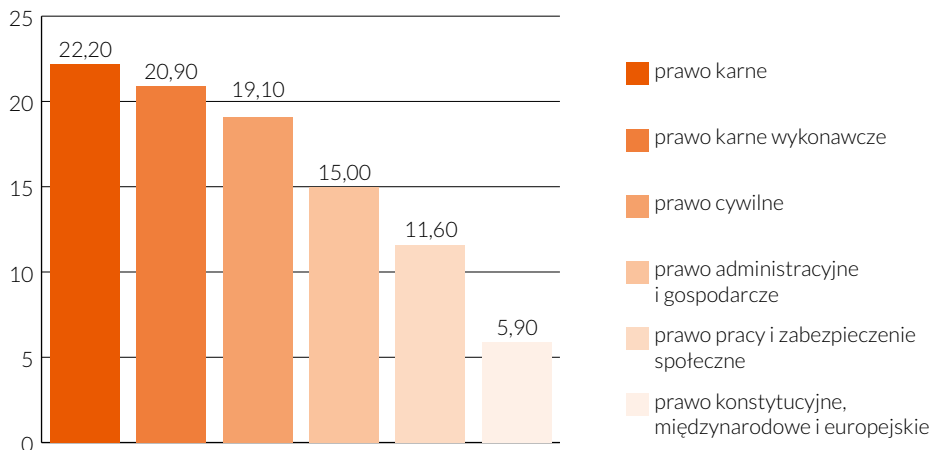
Zakończenie spraw podjętych



Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2015 r.

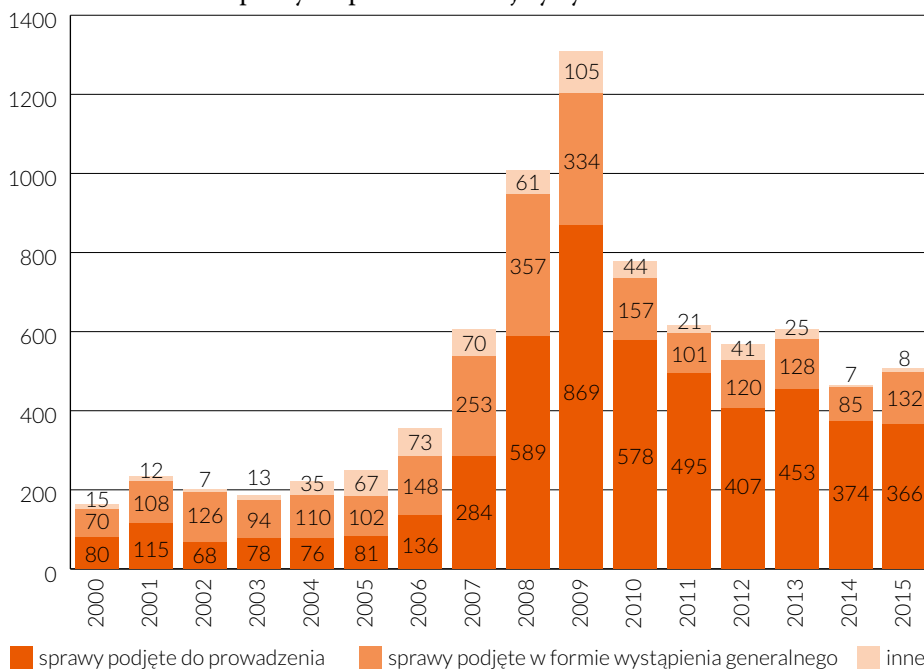
	Problematyka	Liczba	%
1	prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	1622	5,9
2	prawo karne	6 082	22,2
3	prawo karne wykonawcze	5 718	20,9
4	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3 182	11,6
5	prawo cywilne	5 225	19,1
6	prawo administracyjne i gospodarcze	4 094	15,0
7	równe traktowanie	837	3,1
8	Krajowy Mechanizm Prewencji	134	0,5
9	ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	263	0,9
10	inne	219	0,8
11	Razem	27 376	100,0

Główne problematyki spraw nowych w 2015 r.

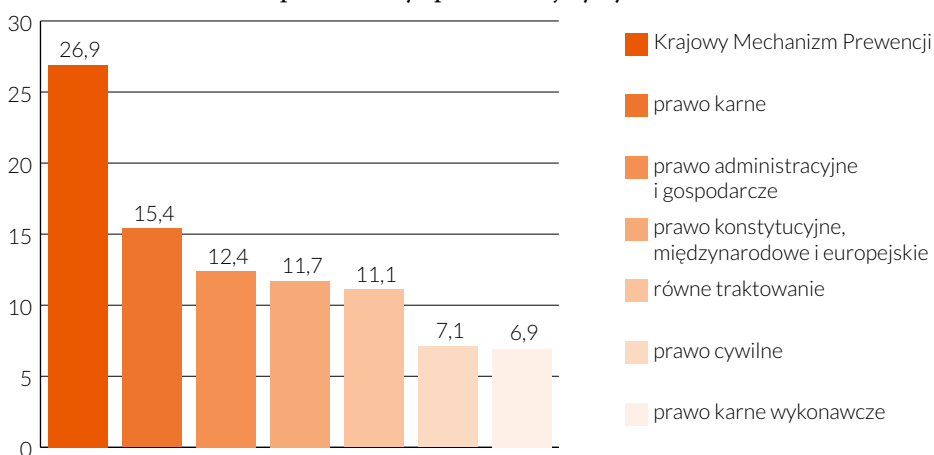




Sprawy rozpatrzone z inicjatywy Rzecznika

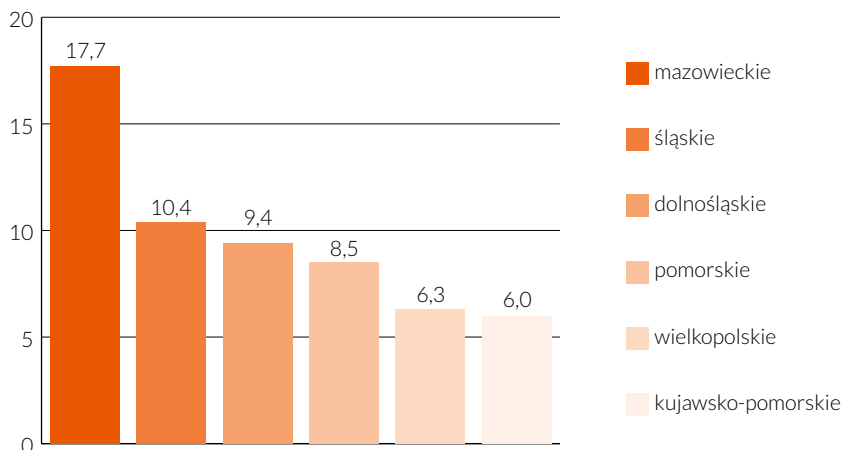


Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika

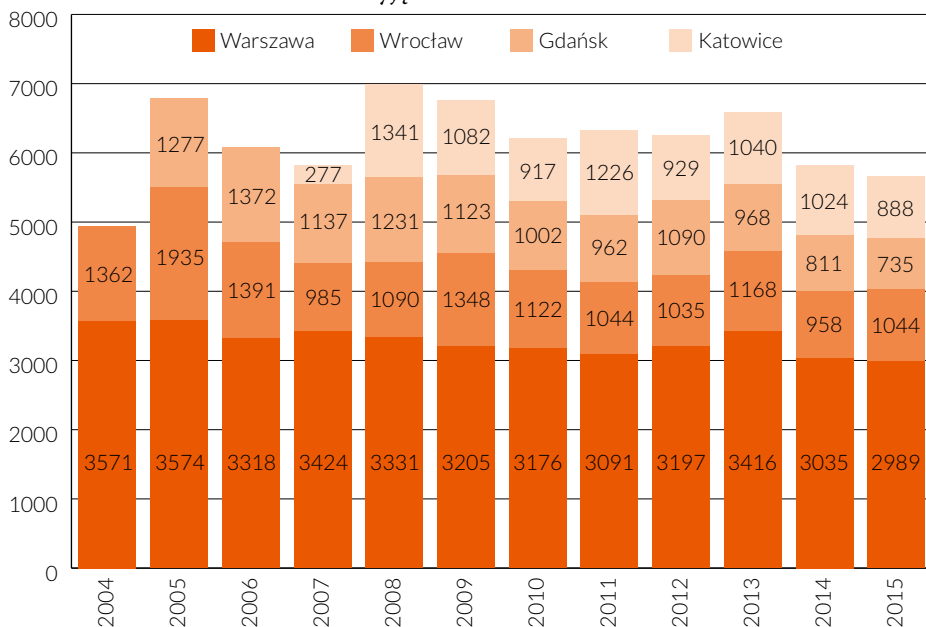




Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw

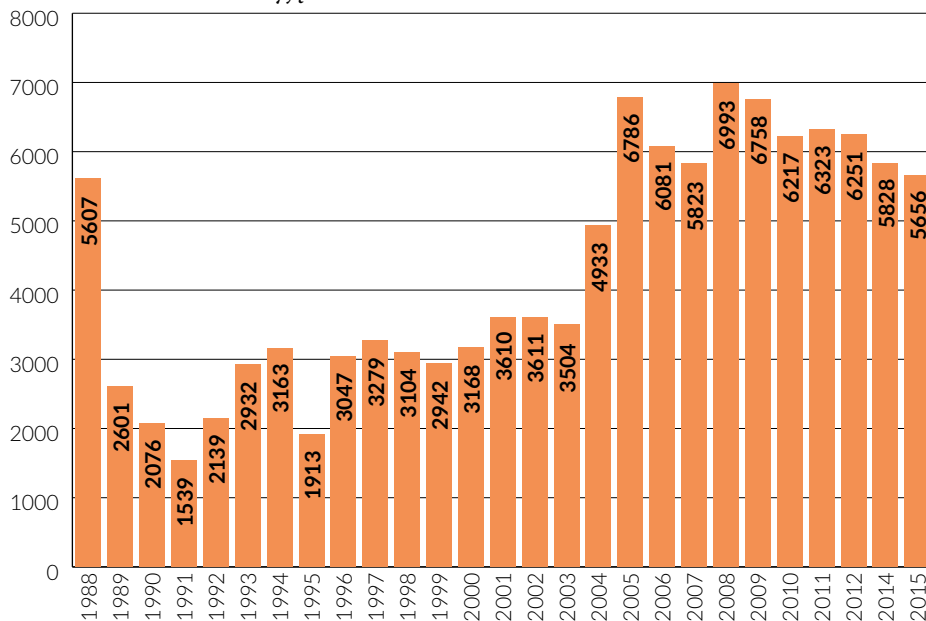


Przyjęcia interesantów

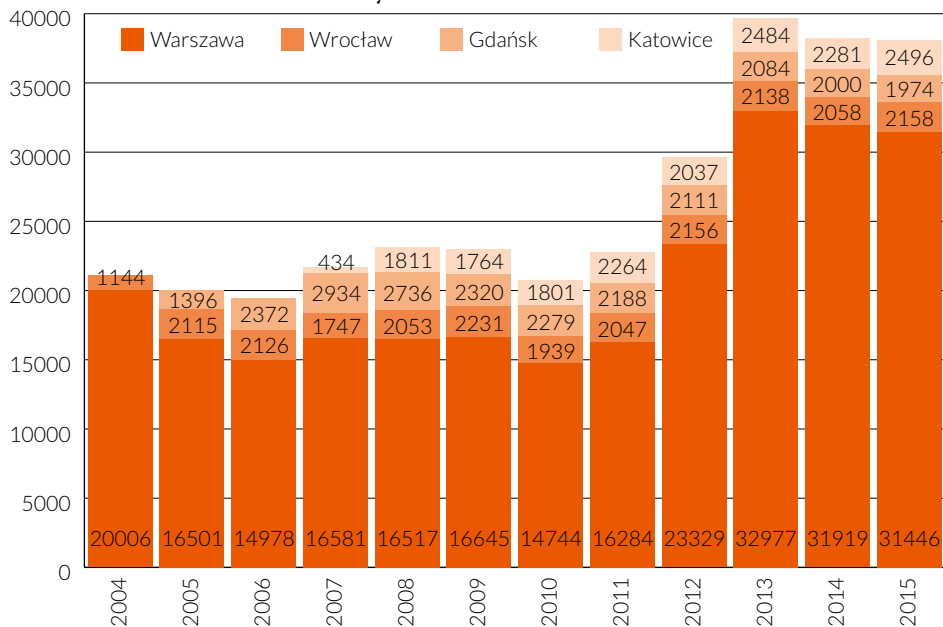




Przyjęcia interesantów w latach 1988-2015

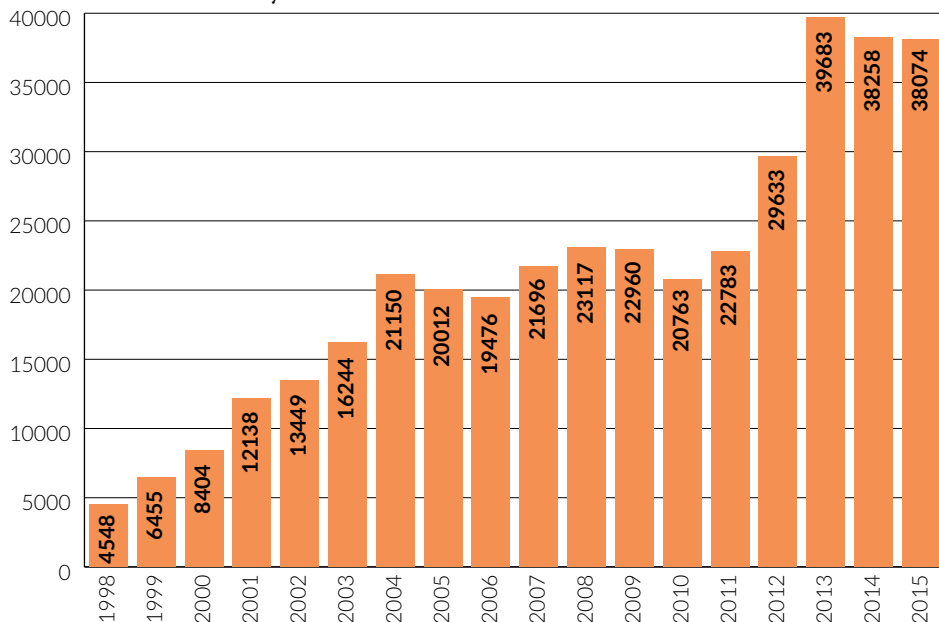


Porady udzielane telefonicznie

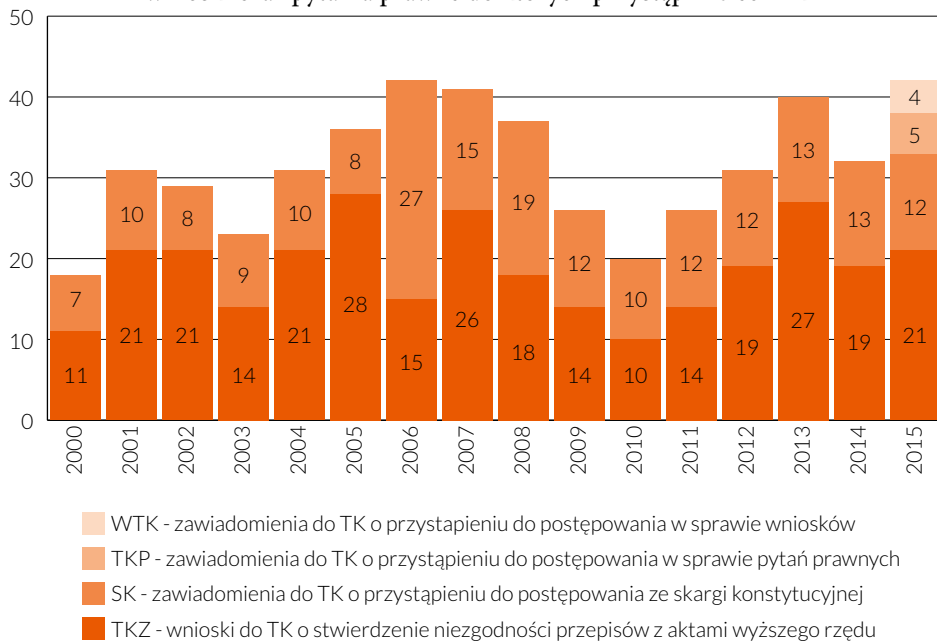




Porady udzielane telefonicznie w latach 1998-2015

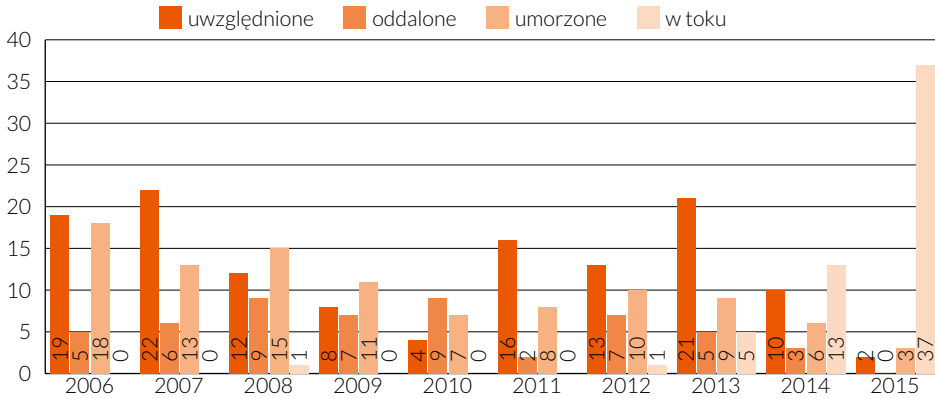


Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne do których przystąpił Rzecznik





Rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skarg konstytucyjnych oraz wniosków i pytań prawnych do których przystąpił Rzecznik⁷



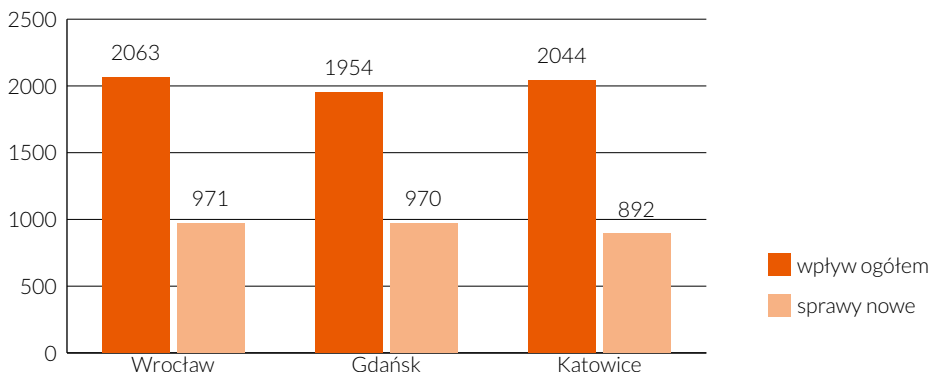
Biura Pełnomocników Terenowych



⁷ Wykres pokazuje, jaki jest stan wszystkich spraw na dzień 31 grudnia 2015 r. Dane przedstawione są w podziale na lata, w których wnioski te były zgłaszane przez Rzecznika.



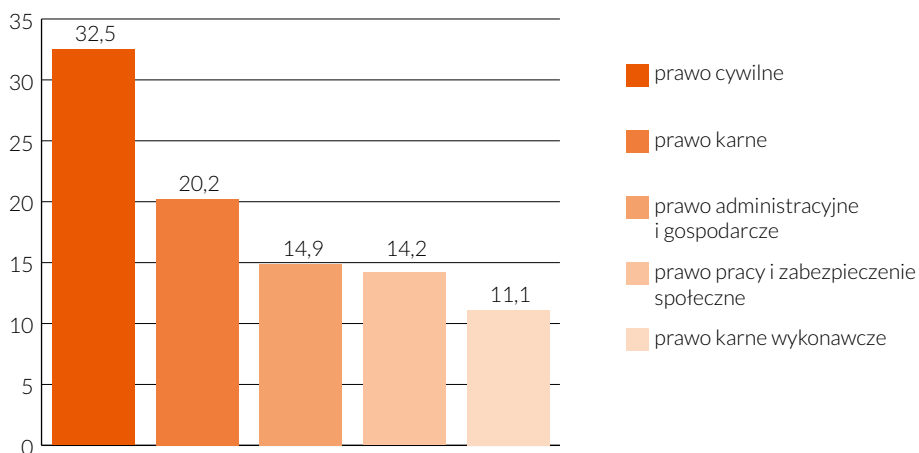
Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



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

Problematyka	Liczba	%
prawo cywilne	922	32,5
prawo karne	571	20,2
prawo administracyjne i gospodarcze	421	14,9
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	402	14,2
prawo karne wykonawcze	314	11,1

Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO

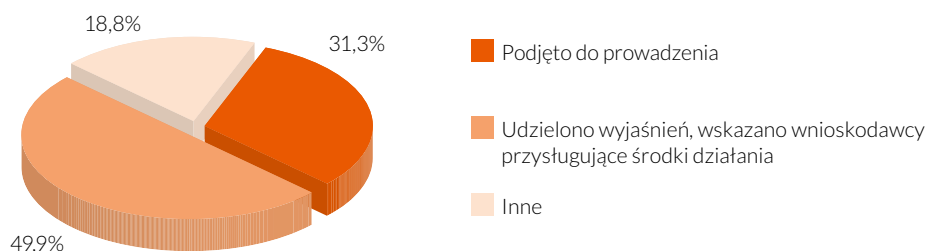




W okresie objętym Informacją w Biurach Pełnomocników Terenowych rozpatrzone 2 926 spraw, w tym:

Sposób rozpatrzenia	Liczba	%
podjęto do prowadzenia	917	31,3
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1459	49,9
przekazano wniosek wg właściwości	37	1,3
zwrócono się o uzupełnienie wniosku	58	2,0
nie podjęto ⁸	455	15,5

Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO



W Biurach Pełnomocników Terenowych RPO zakończono postępowanie w 728 sprawach podjętych w 2015 r. i w latach poprzednich

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	137	18,8
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	126	17,3
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	11	1,5
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	45	6,2
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	22	3,0
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	23	3,2
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	546	75,0
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	521	71,6
	9	Niewuzględnienie wystąpienia generalnego RPO	11	1,5
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	14	1,9
Razem			728	100,0

⁸ Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.



Zakończenie spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO

