



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

# **SYNTEZA**

**Informacji o działalności**

**Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2016,  
z uwagami o stanie przestrzegania wolności  
i praw człowieka i obywatela**

**BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2017, nr 2**  
**ŹRÓDŁA**

**Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich  
w roku 2016, 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](http://www.rpo.gov.pl)  
Infolinia Obywatelska 800 676 676

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
Warszawa 2017

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w maju 2017 r.  
Podpisano do druku w czerwcu 2017 r.  
Nakład: 1000 egz.

Projekt okładki:



**RZECZYOBRAZKOWE**

**Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:**

OMIKRON, Sp. z o.o.  
[omikron.net.pl](http://omikron.net.pl)

# Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	5
<b>Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego</b> .....	10
A. Prawo do dobrej legislacji .....	11
B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności obywateli.....	12
C. Wolność słowa i prawo do informacji .....	13
D. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych.....	14
E. Wolność zgromadzeń .....	16
F. Prawa wyborcze .....	17
G. Wolność zrzeszania .....	18
H. Prawo do ochrony zdrowia.....	18
I. Prawo do nauki.....	19
J. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych.....	21
<b>Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego</b> .....	22
A. Prawo do dobrej legislacji .....	23
B. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki .....	24
C. Wolność osobista .....	28
D. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych.....	29
E. Ochrona praw rodziny .....	29
F. Ruch drogowy.....	30
G. Ochrona praw osób pozbawionych wolności .....	31
H. Opieka medyczna nad osobami pozbawionymi wolności .....	37
I. Ochrona praw nieletnich .....	39
J. Osadzeni niepełnosprawni intelektualnie.....	40
<b>Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i służb mundurowych</b> .....	44
A. Zagadnienia z zakresu prawa pracy.....	45
B. Prawo do zabezpieczenia społecznego .....	48
C. Pomoc społeczna .....	51
<b>Najważniejsze zagadnienia z zakresu ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych</b> .....	52



<b>Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa cywilnego</b> .....	59
A. Prawo do dobrej legislacji .....	60
B. Prawo do sądu w postępowaniu cywilnym .....	61
C. Prawo do korzystania z dóbr kultury .....	62
D. Ochrona praw rodziny .....	63
E. Prawa osób niepełnosprawnych .....	64
F. Ochrona praw mieszkaniowych obywateli .....	64
G. Ochrona praw majątkowych i gospodarka nieruchomościami .....	66
H. Sytuacja osób bezdomnych .....	70
<b>Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i gospodarczego oraz pozostałych dziedzin prawa</b> .....	71
A. Prawo do dobrej legislacji .....	72
B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności obywateli .....	72
C. Ochrona praw konsumentów .....	73
D. Daniny publiczne .....	74
E. Działalność gospodarcza .....	77
F. System ochrony zdrowia .....	78
G. Ochrona praw osób niepełnosprawnych .....	82
H. Ruch drogowy .....	83
<b>Najważniejsze zagadnienia z zakresu zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji</b> .....	84
A. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię lub wyznanie .....	85
B. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć .....	87
C. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową .....	89
D. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek .....	90
E. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych .....	90
<b>Dane informacyjno-statystyczne</b> .....	93
Załącznik .....	94

# 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. W 2016 r. do Rzecznika skierowano ogółem 52 551 wniosków, w tym 24 360 wniosków w sprawach nowych. Ponadto pracownicy Biura Rzecznika przyjęli 5195 osób, zaś w ramach działającej w Biurze Rzecznika bezpłatnej infolinii przeprowadzili rozmowy telefoniczne z 36 782 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 2016 r. z własnej inicjatywy Rzecznik podjął 837 spraw (w tym 231 w formie wystąpień generalnych).

W kierowanych w 2016 r. do Rzecznika sprawach dominowała problematyka prawa karnego (22,3% spraw), prawa karnego wykonawczego (20,9% spraw), prawa cywilnego (18,7% spraw), prawa administracyjnego i gospodarczego (14,5% spraw) oraz prawa pracy i zabezpieczenia społecznego (12,4% spraw).

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura. W 2016 r. zadania te były wykonywane przez Biuro w Warszawie oraz Biura Pełnomocników Terytorialnych we Wrocławiu, w Gdańsku i w Katowicach. Ponadto pracownicy Biura Rzecznika przyjmowali wnioski w punktach w Bydgoszczy, Słupsku, Częstochowie, Kielcach, Lublinie i Szczecinie.

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 niedostatecznym poziomie wiedzy prawnej, lecz ilustruje także systemowy deficyt powszechnej pomocy i edukacji prawnej.

W okresie objętym informacją Rzecznik skierował 441 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 2016 r. 196 wystąpień Rzecznika dotyczyło 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 o Trybunale Konstytucyjnym<sup>1</sup>, która 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 2016 r., korzystając z samodzielnej zdolności wnioskowej, Rzecznik skierował 24 wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, przystąpił do 12 postępowań wszczętych skargą konstytucyjną, a także do 13 postępowań wszczętych pytaniem prawnym sądu oraz do 6 postępowań wszczętych w wyniku wniosku innych podmiotów. Niestety kolejne zmiany dotyczące ustaw regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym doprowadziły do stopniowego paraliżu tego organu. W rezultacie większość wniosków jak również spraw, do których przystąpił Rzecznik wciąż pozostaje nierozwiązana, zaś poważne wątpliwości w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego budzi jego obsada personalna.

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

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów powszechnych Rzecznik w 2016 r. skierował 1 pytanie prawne do rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy oraz 3 pytania prawne do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach indywidualnych rozstrzyganych przez sądy Rzecznik wniósł 72 kasacje i skargi kasacyjne od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych. Natomiast w sprawach administracyjnych Rzecznik skierował 18 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz 17 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W ramach wykonywania mandatu Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2016 r. zostało przeprowadzonych 85 wizytacji prewencyjnych w miejscach pozbawienia wolności (m.in. zakładach karnych, aresztach śledczych, policyj-

<sup>1</sup> Ustawa z 25 czerwca 2015 r., (Dz.U. poz. 1064).

nych pomieszczeniach dla osób zatrzymanych, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych).

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 oraz opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie problemów związanych z dyskryminacją. W roku 2016 Rzecznik wydał dwa raporty z serii „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka”: *Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego* oraz *Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości*.

Rzecznik pełni także funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Podsumowanie działań Rzecznika w tym obszarze, jak również w zakresie realizacji zasady równego traktowania zawarte jest w „Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2016”.

W zakresie realizacji powyższych zadań Rzecznik współpracuje z sześcioma komisjami ekspertów tj. Komisją Ekspertów ds. Osób Starszych, Komisją Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością, Komisją Ekspertów ds. Migrantów, Komisją Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, Komisją Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji oraz Komisją Ekspertów ds. Zdrowia. Komisje ekspertów mają za zadanie wspierać Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań, w szczególności w zakresie monitorowania przestrzegania zasady równego traktowania oraz realizacji postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

W ramach współpracy Rzecznika z organizacjami obywatelskimi działającymi na rzecz ochrony wolności i praw człowieka, w Biurze organizowane były liczne spotkania, seminaria i konferencje dotyczące m.in. 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).

W 2016 r. w ramach programu konsultacje regionalne Rzecznik odwiedził 49 miejscowości. W 38 miejscowościach spotkał się z przedstawicielami organizacji społecznych. W 7 przeprowadzono debaty, poświęcone artykułom

Konstytucji, odnoszącym się do wolności i praw obywatelskich. W trakcie wyjazdów regionalnych zorganizowano 7 spotkań ze studentami i środowiskami naukowymi. Rzecznik odwiedził również 29 organizacji społecznych, które zaprezentowały mu swoje działania na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zawodowym.

Ważną część aktywności Biura RPO w 2016 r. stanowiło upowszechnianie wiedzy o prawach obywatelskich i informacji dotyczących działalności Rzecznika. Udzielono ponad 850 odpowiedzi na prośby o informacje i na pytania ze strony mediów. Wysłanych zostało również ponad 100 komunikatów informujących o najważniejszych działaniach podejmowanych przez RPO. W prasie, radiu, telewizji i internecie ukazały się 23 552 publikacje odnoszące się do spraw związanych z działaniami Rzecznika.

W 2016 r. Biuro RPO kontynuowało współpracę z redakcjami gazet, stacjami telewizyjnymi i radiowymi, nawiązało też kontakty z wieloma nowymi portalami internetowymi. Zarówno Rzecznik, jak i inni przedstawiciele Biura RPO często informowali w mediach obywateli o swoich działaniach oraz wyjaśniali zawiłości systemu prawnego. Ponadto, w związku z organizacją spotkań regionalnych, Biuro RPO nawiązało współpracę z przedstawicielami mediów lokalnych w całej Polsce. Rzecznik obecny był również w mediach społecznościowych.

Rok 2016 był niezwykle ważny z punktu widzenia ochrony i wzmocnienia pozycji ustrojowej Rzecznika zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Do Polski przybyło z wizytą wiele podmiotów międzynarodowych, a Biuro RPO było jedną z instytucji, której skuteczność funkcjonowania monitorowano. Komisja Wenecka gościła w urzędzie dwukrotnie, każdorazowo badając czy Ombudsman może niezależnie wykonywać obowiązki wynikające ze swojego mandatu przy uwzględnieniu kryzysu dotyczącego Trybunał Konstytucyjny. Poparcie dla działań Rzecznika podpisało wiele instytucji międzynarodowych m.in. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR)<sup>2</sup>, a także Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI)<sup>3</sup>, Europejska Sieć Organów Równościowych EQUINET<sup>4</sup>, Rada Europy<sup>5</sup>, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Praw Człowieka (OHCHR)<sup>6</sup>, a także Specjalny Sprawozdawca Narodów Zjednoczonych do Spraw Sytuacji Rzeczników Praw Obywatelskich.

Jednym z istotnych tematów, podejmowanym przez Rzecznika na arenie międzynarodowej w 2016 r., była migracja i jej wpływ na przestrzeganie praw człowieka i poszanowanie godności ludzkiej. W styczniu 2016 r. Rzecznik spo-

<sup>2</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights – <http://www.osce.org/odihr>

<sup>3</sup> European Network of National Human Rights Institutions – <http://ennhri.all2all.org/>

<sup>4</sup> Equinet European Network of Equality Bodies – <http://www.equineteurope.org/>

<sup>5</sup> Council of Europe – <http://www.coe.int/en/>

<sup>6</sup> United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights – <http://www.ohchr.org/EN/Pages/Home.aspx>






tkał się z członkami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przebywającymi w Polsce z misją poświęconą problemowi migracji. W marcu Biuro RPO zorganizowało w Parlamencie Europejskim w Brukseli III Szczyt Rzeczników Praw Obywatelskich z państw Partnerstwa Wschodniego, Bałkanów Zachodnich oraz Grupy Wyszehradzkiej (V4). Celem spotkania była wymiana doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy Ombudsmanami, służąca podniesieniu standardów przestrzegania praw człowieka w kontekście kryzysu migracyjnego. W spotkaniu wzięła udział także Ombudsman Unii Europejskiej, Emily O'Reilly.

W Biurze RPO odbyło się wiele wizyt studyjnych służących wymianie doświadczeń w dziedzinie ochrony praw człowieka, wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego i zasady państwa prawa m.in.: wizyta przedstawicieli sądów i prokuratur z krajów UE, przedstawicieli organizacji pozarządowych z Ukrainy, sędziów sądów administracyjnych z Królestwa Tajlandii, delegatów z Najwyższej Rady Sądownictwa Portugalii, a także prawników i obrońców praw człowieka z Białorusi i Kirgistanu.

W 2016 r. Rzecznik odbył kilka wizyt zagranicznych, z których warto wymienić: udział w seminarium w Strasburgu na temat podstawowych wartości, imigracji oraz integracji jako wspólnej odpowiedzialności państw członkowskich UE, międzynarodową konferencję o prawie do obrony w sprawach karnych w Budapeszcie oraz międzynarodowe warsztaty europejskich Ombudsmanów, które odbyły się w Oksfordzie i Barcelonie. Poruszone zostały na nich zarówno priorytetowe dla Rzecznika zagadnienia związane ze sprawami dotyczącymi migrantów i uchodźców, ale także kwestie ważne z punktu widzenia zagrożenia niezależności instytucji ombudsmańskiej i wyzwania stojących przed krajowymi instytucjami zajmującymi się ochroną praw człowieka w XXI wieku.

Przejęcie przez Rzecznika w ostatnich latach nowych zadań (realizacja mandatu Krajowego Mechanizmu Prewencji, zasady równego traktowania, monitorowania wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, monitorowanie niewłaściwych działań Policji i innych służb), nie uzyskało dostatecznego wsparcia finansowego, co było sygnalizowane przez Rzecznika w kolejnych informacjach rocznych. Ten stan pogłębił się w 2016 r., w wyniku istotnego zmniejszenia budżetu Rzecznika, co było jednym z powodów ograniczenia wizytacji przeprowadzanych w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji (o ile w 2015 r. było 121 wizytacji, to w 2016 r. przeprowadzono 85 wizytacji).

A solid red vertical bar is positioned on the left side of the page, extending from the top to the bottom.

## Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego

## A. Prawo do dobrej legislacji

W 2016 r. Rzecznik zajmował się zmianami ustaw regulujących funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego. Skierował m.in. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ustawy z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W ocenie Rzecznika ustawa ta budziła liczne zastrzeżenia dotyczące trybu jej uchwalenia oraz procedury stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK, postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów Trybunału, wprowadzenia reguły orzekania w pełnym składzie i rozpoznawania spraw według kolejności wpływu. W dniu 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i uznał ustawę za niezgodną z Konstytucją.

W dniu 22 lipca 2016 r. uchwalona została kolejna ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, która również stała się przedmiotem wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Rzecznika ustawa ta ponownie wprowadzała rozwiązania ingerujące w sposób niedopuszczalny w sferę niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów. W dniu 11 sierpnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i uznał większość zaskarżonych przepisów ustawy za niezgodne z Konstytucją.

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności znowelizowanych przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W ocenie Rzecznika, ustawa regulując procedurę tzw. profilowania bezrobotnych pomija wprowadzenie adekwatnego środka zaskarżenia czynności ustalenia dla bezrobotnego profilu pomocy, a także przenosi część materii ustawowej do regulacji w formie aktów wykonawczych. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał.

Kontynuując sprawę zasiłków z pomocy społecznej dla rodziców dzieci martwo urodzonych, których płci nie da się ustalić, Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP z prośbą o podjęcie stosownych działań w tej sprawie. Senatorowie poparli postulat Rzecznika i podjęli prace nad projektem zmian w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Rzecznik skierował także do Prezesa Rady Ministrów postulat wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych, które umożliwią składanie podpisów drogą elektroniczną w ramach obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej. W odpowiedzi udzielonej przez Ministra Cyfryzacji poinformowano o możliwości realizacji tego postulatu i poparciu dla tej idei, zaznaczając jednocześnie, że konieczne jest przeprowadzenie dalszych analiz.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Rozwoju w związku z projektem zmian w ustawie o petycjach, zgodnie z którym petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej powinna być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem elektronicznym potwierdzonym profilem zaufa-

nym ePUAP. W odpowiedzi Minister poinformował, że do projektu wprowadzono autopoprawkę uwzględniającą uwagi Rzecznika.

## B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności obywateli

Rzecznik wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu Prawa o ustroju sądów powszechnych, który nie przewiduje możliwości poddania kontroli sądu decyzji Ministra Sprawiedliwości odmawiającej uwzględnienia wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazał, że regulacje odnoszące się do instytucji odwołania sędziego z delegacji powinny zostać jak najszybciej zmienione. Decyzja w przedmiocie odwołania sędziego z delegacji pozostawiona została całkowitemu uznaniu Ministra, a ponadto nie podlega zaskarżeniu do sądu. W odpowiedzi Minister poinformował, że zagadnienie to będzie rozważane w ramach planowanej szerokiej reformy sądownictwa.

Rzecznik zgłosił także udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa, dotyczącego zewnętrznego nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami. W uzasadnieniu stanowiska wskazał, że Minister Sprawiedliwości, który jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym nie powinien posiadać uprawnień, które stanowią zagrożenie dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał.

Natomiast w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazał, że brak uregulowania odrębnej procedury dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej asystentów sędziów i jednocześnie uzależnienie awansu zawodowego na stanowisko starszego asystenta sędziego od braku karalności za przewinienia dyscyplinarne, stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i prawa. W odpowiedzi Minister zapowiedział, iż ureguluje tę kwestię przy okazji nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych.

Rzecznik skierował wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie odmowy powołania przez Prezydenta RP sędziego na stanowisko sędziego wyższej instancji, bez podania przyczyn takiej odmowy. Standardy demokratycznego państwa prawnego wymagają bowiem, by zainteresowani kandydaci na sędziów, ubiegający się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego mogli zapoznać się z motywami uzasadniającymi podjęcie negatywnej decyzji przez Prezydenta RP. W odpowiedzi Prezydent RP poinformował, że zgodnie z Konstytucją, uprawnienie do przyjęcia lub odrzucenia przedłożonej kandydatury ma charakter prerogatywy i nie wymaga uzasadnienia. Nie podzielając stanowiska Prezydenta RP Rzecznik przystąpił do postępowania sądownoadministracyjnego w sprawie zainicjowanej skargą sędziów, a następnie w związku z odrzuceniem skargi

przez Wojewódzki Sąd Administracyjny wniósł skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Aktualnie sprawa ta oczekuje na rozpoznanie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rzecznik po raz kolejny wystąpił do Ministra Sprawiedliwości zwracając uwagę na konieczność pilnego przyjęcia kompleksowej ustawy o biegłych sądowych. Ponadto zasygnalizował konieczność uwzględnienia w ustawie odpowiedniej regulacji wynagrodzeń biegłych w celu zapewnienia dostępu do biegłych o najwyższych kwalifikacjach. W odpowiedzi Minister poinformował, że po przygotowaniu projektu zostanie on przedstawiony Rzecznikowi do zaopiniowania.

Ze względu na liczne wątpliwości dotyczące zgodności z Konstytucją niektórych przepisów nowego Prawa o prokuraturze, Rzecznik zwrócił się o ich rozstrzygnięcie do Trybunału Konstytucyjnego. Nowa ustawa, zmieniając strukturę jednostek prokuratury, spowodowała, że pracujący w likwidowanych jednostkach prokuratorzy albo dostali powołania do nowych jednostek albo trafili do jednostek niższego rzędu. Rzecznik zwrócił uwagę, że decyzja o przeniesieniu na niższe, a nawet najniższe stanowisko służbowe przekreśla dotychczasowy dorobek zawodowy prokuratora i stanowi wyraz negatywnej oceny jego dokonań zawodowych, a ustawodawca nie stworzył tym prokuratorom żadnych gwarancji procesowych. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał.

Z kolei we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zasad postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratorów Rzecznik wskazał, że ustawodawca nie może dawać funkcjonariuszom publicznym przyzwolenia na łamanie praw człowieka, wyłączając ich odpowiedzialność dyscyplinarną w sytuacji działania w bliżej niezidentyfikowanym interesie społecznym. Także i ten wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości zostało zasygnalizowane, że sądem właściwym do rozpoznania odwołania wniesionego przez komornika jest sąd okręgowy, nad którym zwierzchni nadzór administracyjny sprawuje jeden z wnioskodawców tego postępowania, czyli prezes sądu okręgowego, może prowadzić do naruszenia prawa komornika do bezstronnego i rzetelnego postępowania odwoławczego. W odpowiedzi Minister nie podzielił poglądu Rzecznika. W jego ocenie aktualnie obowiązujące regulacje procesowe w sposób całkowicie wystarczający zabezpieczają prawo komorników sądowych do niezawisłego i bezstronnego sądu.

## C. Wolność słowa i prawo do informacji

Rzecznik zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego ustawę o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji. Zdaniem Rzecznika ustawa narusza konstytucyjne gwarancje wolności słowa i wolności mediów podporządkowując publiczne radio i telewizję bezpośrednio rządowi i ignorując konstytucyjną rolę Krajowej Rady

Radiofonii i Telewizji. W dniu 13 grudnia 2016 r. Trybunał wydał wyrok w tej sprawie podzielając część zarzutów Rzecznika.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik zwrócił uwagę, że wydawanie prasy przez samorządy lokalne stanowi zagrożenie m.in. dla korzystania z wolności słowa, zgodności z zasadami uczciwej konkurencji, a także dla prawa dostępu obywateli do informacji publicznej. W ocenie Rzecznika jednostki samorządu terytorialnego powinny wydawać jedynie biuletyny, zawierające informacje obiektywne, użyteczne dla lokalnej społeczności. W odpowiedzi Minister poinformował, że ze względu na złożoność podniesionej przez Rzecznika problematyki celowe wydaje się zaangażowanie w dyskusję szerszego kręgu podmiotów.

W związku z debatą dotyczącą depenalizacji przestępstwa zniesławienia Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z propozycjami rozważenia możliwości wprowadzenia takich zmian legislacyjnych, które doprowadziłyby do uproszczenia procedury dochodzenia roszczeń na drodze cywilnoprawnej, przy jednoczesnym pozostawieniu możliwości zastosowania sankcji karnych do tych przypadków, w których sankcje cywilnoprawne mogą okazać się niewystarczające. W odpowiedzi Minister nie przychylił się do propozycji Rzecznika i wskazał, że przepisy dot. zniesławienia w obecnym kształcie zapewniają równowagę między ochroną wypowiedzi, a ochroną godności człowieka.

Rzecznik monitoruje również sprawę dziennikarzy Polskiego Radia przeniesionych na inne stanowiska lub zwolnionych z pracy. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie m.in. do Prezes Polskiego Radia wskazując na konstytucyjne standardy dotyczące wolności słowa. W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany, że wszelkie decyzje są podyktowane potrzebami pracodawcy oraz pozostają w zgodzie z Kodeksem pracy.

W związku z opublikowaną na stronach internetowych Sejmu „Informacją na temat zmian w organizacji pracy mediów w Parlamencie” Rzecznik skierował wystąpienie do Marszałka Sejmu, w którym przypomniał o standardach wynikających z konstytucyjnego prawa obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej i podkreślił niedopuszczalność regulowania kwestii dostępu dziennikarzy do informacji i trybu udzielania informacji w drodze zarządzenia Marszałka Sejmu.

## D. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

W 2016 r. Rzecznik ponownie podjął sprawę uregulowania zasad stosowania monitoringu wizyjnego. Rzecznik skierował wystąpienia do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z pytaniami o planowane działania i harmonogram prac. Problem monitoringu dotyka praw podstawowych obywateli, co oznacza, że ustawa regulująca to zagadnienie kompleksowo jest niezbędna. Mi-

nister poinformował, że opracowany w poprzednich latach projekt założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym został wycofany spod obrad Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, co zostało podyktowane koniecznością podjęcia dalszych analiz i prac koncepcyjnych. Zapewnił jednocześnie, że prace takie są w resorcie prowadzone.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej z uwagami dotyczącymi ochrony prawa do prywatności i prawa do ochrony danych osobowych w związku z wejściem w życie przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci wprowadzającej program Rodzina 500 plus. Wątpliwości Rzecznika wzbudziła kwestia utworzenia centralnego rejestru, udostępniania danych w nim zawartych, a także spełnienia podstawowych przesłanek uzasadniających gromadzenie danych (adekwatności, przejrzystości i precyzyjności). W odpowiedzi Minister poinformował, że w jego opinii proces gromadzenia danych jest prawidłowy i zgodny z prawem. Ponadto zapewnił, że w ciągu 12 miesięcy zostanie przeprowadzony kompleksowy przegląd i ocena rozwiązań, w trakcie których prowadzone będą konsultacje z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych.

Zagadnienie ochrony danych osobowych zostało także poruszone w wystąpieniu do Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Wątpliwości Rzecznika wzbudziły przyznane w tych przepisach uprawnienia Przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego, polegające na możliwości żądania od podmiotu świadczącego usługi telekomunikacyjne udostępnienia informacji, stanowiących tajemnicę telekomunikacyjną, jak również innych informacji związanych z połączeniem lub przekazem. Szczególne zastrzeżenia budzi brak niezależnej kontroli organów państwa nad procesem gromadzenia danych. W odpowiedzi Minister poinformował Rzecznika o przesłankach uzasadniających obowiązywanie tych przepisów. Jednocześnie podzielił wątpliwości dotyczące braku mechanizmu zewnętrznej kontroli i poinformował, że prace w tym zakresie będą prowadzone na szczeblu międzyresortowym, w celu skoordynowania prac pozostających w gestii wielu organów państwa.

W 2016 r. Rzecznik otrzymał szereg skarg dotyczących obaw obywateli w związku z wejściem w życie ustawy o wykonywaniu Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FATCA, zobowiązującej obywateli polskich do składania oświadczeń o rezydencji podatkowej USA, a także przekazywaniem ich danych do USA. Rzecznik podzielił te zastrzeżenia i zwrócił się do Ministra Finansów wskazując, że w ustawie nie zdefiniowano podstawowych pojęć – w szczególności pojęcia rezydenta podatkowego USA, przy jednoczesnym nałożeniu rygoru odpowiedzialności karnej za złożenie niezgodnego z prawdą

oświadczenia. W odpowiedzi na wystąpienie Minister zapowiedział wprowadzenie zmian w ustawie.

W reakcji na informacje o wycieku danych z bazy PESEL w związku z czynnościami podejmowanymi przez komorników Rzecznik skierował wystąpienia do Ministra Cyfryzacji, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z prośbą o stanowisko. W odpowiedzi na wystąpienie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Rzecznika o stanie bezpieczeństwa informatycznego w Ministerstwie oraz jednostkach podległych resortowi. Przedstawił również stan ochrony teleinformatycznej i wskazał, że w każdej z tych jednostek wdrożono zabezpieczenia mające na celu poprawę bezpieczeństwa informacji. Minister Cyfryzacji poinformował o działaniach, które podjęto w związku z tą sprawą. Na stronie Ministerstwa znalazły się informacje mające na celu przekazanie obywatelom wiedzy na temat funkcjonowania bazy PESEL oraz przybliżenie im zasad ochrony danych osobowych. Publikacja ta służyła uspokojeniu opinii publicznej. Nie doszło bowiem do nieautoryzowanego dostępu do danych wrażliwych. Natomiast Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych poinformował Rzecznika, że w związku z tą sprawą zaplanowano przeprowadzenie w kancelariach komorniczych kontroli zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych.

Rzecznik analizował również przepisy projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, który rozpatrywany był w 2016 r. przez parlament. Wątpliwości wzbudził przede wszystkim brak uzasadnienia projektu pod kątem efektywności proponowanych rozwiązań, a także szczegółowe kwestie związane z ochroną prawa do prywatności nie tylko sprawców przestępstw, ale przede wszystkim ich ofiar. W związku z tym Rzecznik zgłosił swoje wątpliwości w opinii prawnej. Uchwalona ustawa uwzględniła część uwag Rzecznika.

## E. Wolność zgromadzeń

Rzecznik zajął także stanowisko dotyczące projektu nowelizacji Prawa o zgromadzeniach. Projekt zakładał wprowadzenie pierwszeństwa organizacji zgromadzeń przez władze publiczne oraz kościoły i związki wyznaniowe, a także wprowadzenie instytucji zgromadzeń cyklicznych. W ostatecznie uchwalonej ustawie część uwag Rzecznika została uwzględniona. W dalszym ciągu jednak przepisy dotyczące priorytetu zgromadzeń cyklicznych naruszają wolność zgromadzeń. Prezydent przed podpisaniem ustawy zwrócił się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności tych przepisów z Konstytucją.



W korespondencji z Prezydentem Miasta Krakowa Rzecznik zwrócił uwagę na niedopuszczalne ograniczanie konstytucyjnej wolności zgromadzeń z powołaniem się na przepisy ruchu drogowego. Urząd Miasta Krakowa kilkakrotnie odmówił przyjęcia zawiadomienia o planowanej organizacji zgromadzenia w formie przejazdu rowerowego w ramach Masy Krytycznej. W odpowiedzi na wystąpienie Prezydent zapewnił Rzecznika o zmianie praktyki w tym zakresie.

## F. Prawa wyborcze

Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania o podjęcie skutecznych działań mających zapewnić wyborcom niepełnosprawnym ochronę ich praw wyborczych, w związku z niedostosowaniem części lokali wyborczych do ich potrzeb. W odpowiedzi Pełnomocnik zapewnił o swoim poparciu w kwestii ochrony praw wyborczych osób niepełnosprawnych i wyraził gotowość dalszej współpracy w tym zakresie.

W wystąpieniu skierowanym do Prezydenta RP Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie zainicjowania zmian legislacyjnych dotyczących praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych w Polsce. Rzecznik oczekuje na podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej, która spowoduje, że osoby ubezwłasnowolnione nie będą automatycznie pozbawiane praw wyborczych.

W wystąpieniu do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Rzecznik zwrócił uwagę na brak regulacji w polskim prawie wyborczym instytucji tzw. krajowych obserwatorów wyborów, co podkreślane jest od pewnego czasu w raportach OBWE. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej potwierdził potrzebę zmiany prawa. Dlatego Rzecznik zwrócił się do odpowiedniej podkomisji sejmowej z prośbą o zainicjowanie prac legislacyjnych.

Rzecznik w wystąpieniu do Przewodniczącego Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego Sejmu RP zajął się problemem braku regulacji dotyczących tzw. prekampanii wyborczej, który wpływa negatywnie na zasadę równości szans kandydatów i komitetów wyborczych, a także jawności finansowania kampanii wyborczych. W odpowiedzi Przewodniczący Podkomisji poinformował, że zgłoszone przez Rzecznika propozycje zostaną wzięte pod uwagę w stosownym czasie, tj. w przypadku rozpatrywania przez Podkomisję skierowanych do niej projektów zmian Kodeksu wyborczego.

Rzecznik wystąpił także do Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania o przekazanie informacji na temat planowanych działań w celu zwiększenia udziału kobiet w życiu publicznym, w tym w wyborach. Zwrócił uwagę na brak działań edukacyjnych i promocyjnych skierowanych do potencjalnych kandydatek i brak pogłębionej analizy

barier w kandydowaniu kobiet w wyborach. W odpowiedzi Pełnomocnik zapewnił, że sprawy te staną się jednym z priorytetów nowej edycji Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania oraz Pełnomocnika.

## G. Wolność zrzeszania

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik podniósł problem organizacji wspólnego samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentyistów, wskazując m.in. na niejasne zasady wyboru lekarzy dentyistów w wyborach delegatów na Krajowy Zjazd Lekarzy oraz brak unormowań zapewniających właściwy mechanizm selekcji kandydatów wybieranych do samorządu. Minister nie podzielił jednak zastrzeżeń Rzecznika i uznał, że obowiązujące rozwiązania są odpowiednie.

W związku z wyemitowaniem przez TVP materiałów przedstawiających działalność kilku uznanych organizacji pozarządowych w negatywnym świetle, bez przedstawienia konkretnych zarzutów, Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z prośbą o stosowną reakcję. W odpowiedzi Przewodniczący poinformował o skierowanym do prezesa Zarządu Telewizji Polskiej SA wystąpieniu, w którym zwrócił m.in. uwagę na zasady obowiązujące w programach publicznego nadawcy wynikające z ustawy o radiofonii i telewizji, w tym w szczególności na: bezstronność, rzetelność, pluralizm, obiektywizm, wyważenie oraz swobodne kształtowanie opinii publicznej.

Rzecznik skierował ponadto wystąpienie do Prezesa Polskiego Związku Działkowców z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie kwestionowanych przez niezadowolonych działkowców regulacji statutowych ograniczających swobodę zrzeszania się. W odpowiedzi Prezes uznał zgłaszane do statutu zastrzeżenia za nieuzasadnione i podkreślił, że statut Polskiego Związku Działkowców został uznany za zgodny z prawem przez sąd rejestrowy.

## H. Prawo do ochrony zdrowia

Do Ministra Zdrowia Rzecznik zwracał się w sprawie zaprzestania finansowania procedury in vitro i nieprzedłużenia obowiązywania rządowych programów. Minister poinformował, że zaprzestanie finansowania procedury in vitro z budżetu państwa nie pozbawia skuteczności ustawy o leczeniu niepłodności, a także wskazał na prowadzone prace zmierzające do poprawy ochrony zdrowia prokreacyjnego. Podkreślił m.in. znaczenie nowego Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020.

Wciąż z odpowiednią reakcją legislacyjną nie spotkał się wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący powoływania się lekarzy na klauzulę sumienia. Nie ma bowiem efektywnych mechanizmów, które zapewniłyby pacjentom informację o placówkach opieki zdrowotnej zastępczo realizujących świadczenia zdrowotne w sytuacji, gdy lekarz odmówi takiego świadczenia powołując się na klauzulę sumienia. Stąd też Rzecznik oczekuje podjęcia w tym zakresie prac legislacyjnych, czemu dał wyraz w wystąpieniu do Ministra Zdrowia.

Rzecznik zwrócił się także do Ministra Zdrowia i Ministra Cyfryzacji z prośbą o przedstawienie informacji na temat działań podjętych w celu dostosowania polskich przepisów do przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi. Ministrowie do chwili obecnej nie odpowiedzieli na wystąpienie.

Rzecznik wskazał również Ministrowi Zdrowia na potrzebę uregulowania materii przeprowadzania testów genetycznych i biobankowania. W odpowiedzi Minister podzielił opinię na temat konieczności niezwłocznego podjęcia prac w tym zakresie, a także poinformował o utworzeniu zespołu, który będzie prowadził prace nad projektem stosownej ustawy.

Rzecznik zwrócił się do Rzecznika Praw Pacjenta w sprawie zapewnienia realizacji prawa do przerywania ciąży w przypadkach, o których mowa w ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. W odpowiedzi Rzecznik Praw Pacjenta poinformował, że prowadzi postępowanie służące weryfikacji doniesień medialnych dotyczących dostępności do legalnego zabiegu przerywania ciąży.

## I. Prawo do nauki

W toku prac nad reformą oświaty pojawiły się wątpliwości co do tego, czy zmiany polegające na wprowadzeniu ośmioletniego cyklu kształcenia w szkołach podstawowych będą dotyczyły także ogólnokształcących szkół muzycznych pierwszego stopnia. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej. W odpowiedzi na wystąpienie Minister poinformował, że w porozumieniu z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego została podjęta decyzja, że ogólnokształcące szkoły muzyczne również będą szkołami o ośmioletnim cyklu kształcenia, z uwzględnieniem sześcioletniego okresu kształcenia muzycznego w poszczególnych etapach.

Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty przywróciła stan prawny, zgodnie z którym obowiązkiem szkolnym są objęte dzieci od siódmego roku życia. Zmiana ta wzbudziła wątpliwości Rzecznika w związku z realizacją praw dzieci 3, 4 i 5-letnich do edukacji przedszkolnej. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej. W odpowiedzi Minister poinformo-

wał, że zmiany wychodzą naprzeciw oczekiwaniom rodziców protestujących przeciwko obniżeniu wieku obowiązku szkolnego.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej poruszona została sprawa przenoszenia dzieci sześciolletnich do zerówek w szkołach podstawowych. W odpowiedzi Minister wskazał, że każde dziecko sześciolletnie powinno mieć zapewnione miejsce w przedszkolu, do którego dotychczas chodziło. Odmowa realizacji prawa do kontynuacji edukacji w przedszkolu, do którego dziecko uczęszcza, stanowi naruszenie przepisów prawa oświatowego.

W sprawach egzaminów maturalnych Rzecznik poddał pod rozwagę Ministra Edukacji Narodowej wprowadzenie możliwości odwołania od uzyskanego wyniku zarówno w przypadku egzaminów ustnych, jak i pisemnych, zmianę zasad przeprowadzania egzaminu ustnego z języka polskiego oraz umożliwienie zdawania egzaminu z języka obcego na poziomie podstawowym jako przedmiotu dodatkowego. W odpowiedzi Minister poinformował, że przygotowuje zmianę ustawy o systemie oświaty, która umożliwi odwołanie się od wyników części pisemnej egzaminu maturalnego do Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik podjął sprawę trudnej sytuacji finansowej młodzieżowych ośrodków wychowawczych, która spowodowana była uzależnieniem wysokości dotacji od liczby osób wpisanych do księgi wychowanków i przebywających w ośrodku w dniu 30 września. W odpowiedzi Minister potwierdził, że dotychczasowe przepisy powodowały istotne problemy z finansowaniem zadań tych ośrodków, dlatego też do ustawy o systemie oświaty wprowadzono nową definicję wychowanka Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik podniósł problem wprowadzenia regulacji dotyczącej monitoringu wizyjnego stosowanego w szkołach i innych placówkach oświatowych. W odpowiedzi Minister podzielił wątpliwości Rzecznika oraz poinformował, że dalsze działania w tej sprawie uwarunkowane są wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli na temat faktycznego wpływu dozoru wizyjnego na poprawę bezpieczeństwa w szkołach.

W wystąpieniu do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego Rzecznik wyraził wątpliwość, co do zgodności z zasadą równości rozwiązania przewidującego ograniczenie wiekowe dla kandydatów na członków Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, a także członków Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Polskiej Akademii Akredytacyjnej. Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika. W ocenie resortu obowiązujące przepisy nie dyskryminują pracowników naukowych i akademickich ze względu na wiek.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie pobierania przez uczelnie wyższe nadmiernych opłat rekrutacyjnych, które pozostają w sprzeczności z przepisami Prawa o szkolnictwie wyższym. W od-

powiedzi Minister wskazał, że w jego ocenie sygnalizowane przez Rzecznika nieprawidłowości dotyczą stosowania prawa i nie wymagają zmian.

Rzecznik kontynuował także sprawę równego dostępu do edukacji na poziomie wyższym dla osób z tzw. „starą maturą”. W odpowiedzi Minister poinformował, że dokonywane są wszelkie starania mające na celu ujednoczenie zasad rekrutacji na uczelnie w tym zakresie.

## J. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych

Rzecznik, uznając, że obowiązki państwa polegające na zapewnieniu obywatelom bezpieczeństwa nie mogą jednocześnie ingerować w ich prawa w sposób nieproporcjonalny i nadmierny, skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w sprawie ustawy o działaniach antyterrorystycznych. Zdaniem Rzecznika wiele przepisów ustawy, począwszy od definicji zdarzenia o charakterze terrorystycznym, jest niejasnych i nieprecyzyjnych, co może powodować dowolność w ich stosowaniu przez właściwe organy. Ponadto przepisy nie realizują wymogu ustanowienia właściwych gwarancji proceduralnych, w tym sądowych, które powinny istnieć w przypadku naruszenia praw i wolności jednostki. Różnicują także pozycję obywatela i cudzoziemca (również obywatela UE) w sposób, który nie znajduje uzasadnienia na gruncie przepisów Konstytucji, Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności i Karty Praw Podstawowych UE. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik zwrócił się o przedstawienie stanowiska w sprawie przepisów ustawy o Biurze Ochrony Rządu, zgodnie z którymi Biuro w celu realizacji nałożonych zadań może gromadzić i przetwarzać informacje, w tym dane osobowe. Ustawodawca nie przewidział jednak żadnego mechanizmu kontrolnego nad tymi informacjami. W odpowiedzi Minister nie zgodził się z opinią Rzecznika. Sprawa w dalszym ciągu będzie analizowana przez Rzecznika.

W reakcji na wnioski obywateli, którym odmówiono wejścia na wydarzenie sportowe (mecz) wyłącznie z powodu ich miejsca zamieszkania, Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o wyjaśnienia. W odpowiedzi Minister potwierdził, że praktyka niektórych organów samorządu terytorialnego może istotnie nosić znamiona nieuprawnionej dyskryminacji.

A solid red vertical bar is positioned on the left side of the page, extending from the top to the bottom.

## Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego



## A. Prawo do dobrej legislacji

Rzecznik, w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości zasygnalizował konieczność nowelizacji wadliwego przepisu prawa materialnego prowadzącego do możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osoby uprawnionej, która przekazała innej osobie hasło do systemu komputerowego. Przepis nie precyzuje bowiem, że podmiotem opisanego w nim przestępstwa wytwarzania, pozyskiwania, zbywania lub udostępniania hasła komputerowego, kodu dostępu lub innych danych umożliwiających dostęp do informacji przechowywanych w systemie komputerowym lub sieci teleinformatycznej, jest wyłącznie osoba nieuprawniona.

Rzecznik przedstawił także Ministrowi Sprawiedliwości krytyczną ocenę nowych regulacji z zakresu procedury karnej. Dotyczy to zwłaszcza stosowania tymczasowego aresztowania wyłącznie w oparciu o przesłankę grożącej surowej kary, możliwości przeprowadzania i wykorzystania dowodu uzyskanego do celów postępowania karnego za pomocą czynu zabronionego, ograniczenia prawa do obrony z urzędu i ograniczenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za błędy wymiaru sprawiedliwości poprzez skrócenie do roku terminu przedawnienia roszczeń za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie.

W wystąpieniu do Ministra Finansów Rzecznik zwrócił uwagę, że przepisy dotyczące manipulacji instrumentami finansowymi są nieprecyzyjne i naruszają zasady prawidłowej legislacji, a w konsekwencji mogą powodować trudności z określeniem, jakie zachowania na rynku są dozwolone, a jakie zakazane i naruszać zasadę, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez ustawę. W odpowiedzi Minister poinformował o pracach legislacyjnych nad implementacją przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku oraz umożliwienia stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nadużyć na rynku.

Rzecznik we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego wyraził pogląd, iż przepisy intertemporalne dotyczące stosowania kar łącznych powinny bezwzględnie respektować konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Rzecznik zgłosił także udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego sądu mającego na celu wyjaśnić zróżnicowanie prawa do orzeczenia kary łącznej ze względu na moment uprawomocnienia się poszczególnych kar jednostkowych lub łącznych.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziło przerzucanie przez pracodawców na pracowników obowiązku uzyskania dokumentu o niekaralności i ponoszenia związanych z tym kosztów. Może to prowadzić do naruszenia sfery prywatności osoby zatrudnionej lub ubiegającej się o pracę, ograniczając też jej prawa i wolności. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podzielił ten pogląd

uznając nadto, iż żądanie przez pracodawcę poświadczenia okoliczności niepozostających w związku z wykonywaną pracą bądź zajmowanym stanowiskiem może zostać uznane za nieuzasadnione naruszenie.

Rzecznik, w wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości oraz Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu, wskazał na zagrożenia płynące z projektowanego wprowadzenia zmian do systemu prawa karnego, w tym tzw. „rozszerzonej” konfiskaty obejmującej przedsiębiorstwo jako zorganizowaną całość. Proponowane rozwiązania naruszają sformułowane w Konstytucji: zasadę proporcjonalności represji karnej, prawo własności i dziedziczenia, zasadę domniemania niewinności, nieretroaktywności prawa karnego, prawo do prywatności i życia rodzinnego, a także prawo do obrony.

## B. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zasygnalizował konieczność wprowadzenia rozwiązań prawnych uwzględniających sytuację osób z niepełnosprawnością, obłożnie chorych, czy z innych przyczyn niezdolnych do osobistego odbioru pism sądowych w postępowaniu karnym.

Anachroniczny system doręczeń dokumentacji sądowej powoduje, że w polskim procesie karnym nie jest praktycznie wykorzystana możliwość przekazywania pism procesowych za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej, co narusza prawa uczestników postępowania. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik krytycznie ocenił brak możliwości odbierania pism sądowych w sprawach karnych za pośrednictwem pełnomocnika.

Rzecznik skierował także wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował rozwiązania zawarte w Prawie o prokuraturze, dotyczące m.in. uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do zmiany lub uchylenia decyzji podległego mu prokuratora, a także do przejmowania spraw prowadzonych przez prokuratorów i nakładające na nich obowiązek wykonywania poleceń Ministra. Zdaniem Rzecznika konstytucyjnie niedopuszczalna jest możliwość ingerowania przez Ministra Sprawiedliwości sprawującego także urząd Prokuratora Generalnego w decyzje procesowe prokuratorów wkraczające w takie dobra, jak: wolność osobista, prawo do prywatności czy też nienaruszalność mieszkania.

Konsekwentnie Rzecznik zgłosił także udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o stwierdzenie niezgodności przepisów nowego Prawa o prokuraturze z Konstytucją. Przyznanie Prokuratorowi Generalnemu prawa do ujawniania informacji zgromadzonych w toku postępowania przygotowawczego, także bez zgody prokuratora prowadzącego to postępowanie, jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, z prawem do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, z zasadą proporcjonalności, niezależności sądów i trybunałów





oraz zasadą niezawisłości sędziów i zakazem przynależności sędziego do partii politycznych, związku zawodowego oraz z konstytucyjną zasadą trójpodziału władzy.

W związku ze skargami rodzin, których bliscy zginęli w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem w dniu 10 kwietnia 2010 r., niezgadających się z decyzją prokuratury o zarządzeniu ekshumacji wszystkich ofiar katastrofy, Rzecznik kierował wystąpienia do Zastępcy Prokuratora Generalnego. Rzecznik podnosił, że decyzja o ekshumacji stanowi ingerencję w dobra osobiste osób żyjących i jako taka powinna podlegać kontroli sądowej. Należy w związku z tym poszukiwać wykładni przepisów procedury karnej, która zapewni na poziomie stosowania prawa ochronę Konstytucji, w tym prawa do sądu. Rzecznik nie podzielił poglądu Prokuratora wyrażonego w odpowiedzi, że decyzja prokuratora o zarządzeniu ekshumacji nie podlega zaskarżeniu do sądu.

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej odnoszącej się do niezapewnienia pokrzywdzonemu możliwości wzięcia udziału w posiedzeniach sądu, dotyczących wydania wyroku nakazowego przed rozprawą. Przepisy procedury karnej powinny umożliwiać pokrzywdzonemu skuteczne wykonywanie swoich uprawnień poprzez czynne uczestnictwo w postępowaniu przed sądem w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Trybunał Konstytucyjny umorzył jednak postępowanie w tej sprawie.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik podniósł, iż konstytucyjnie zagwarantowane prawo do obrony doznaje uszczerbku w następstwie ograniczenia wysokości podlegających zwrotowi kosztów obrony w sprawach z oskarżenia publicznego – zwłaszcza w przypadku spraw skomplikowanych i długotrwałych, gdy koszty obrony często znacznie przewyższają sześciokrotność stawki minimalnej. Wówczas, w razie uniewinnienia oskarżonego czy umorzenia postępowania w sprawie z oskarżenia publicznego, to obywatel pokrywa w zasadniczej części koszty obrony, a nie strona przegrywająca, czyli Skarb Państwa. Minister uznał, iż przyjęte rozwiązania pozostawiają ocenę w tej kwestii sądowi i nie ma potrzeby dokonywania w tym zakresie zmian.

Rzecznik zasygnalizował ponadto Ministrowi Sprawiedliwości konieczność wprowadzenia zakazu niepogarszania sytuacji prawnej oskarżonego w wypadku wniesienia sprzeciwu od wyroku nakazowego w postępowaniu karnym, by uniknąć sytuacji, w której dochodzi do rozstrzygnięcia surowszego od tego, które zawarto w wyroku nakazowym.

Kolejna kwestia przedstawiona Ministrowi Sprawiedliwości to problem braku w procedurze karnej precyzyjnej definicji „osoby podejrzanej”, a także katalogu jej praw i obowiązków w postępowaniu karnym, co może rodzić obawę, że organy wymiaru sprawiedliwości mogą utrzymywać świadka w grupie osób podejrzanych i prowadzić wobec niego czynności, których przeprowadzenie byłoby utrudnione w przypadku nadania mu statusu podejrzanego. Budzi to

wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnym prawem do obrony i przemawia za wzmocnieniem statusu osoby podejrzanej. W odpowiedzi Minister zapowiedział nowelizację w ramach wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności.

Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Sprawiedliwości na standard, według którego zatrzymanemu należy niezwłocznie umożliwić – na jego żądanie – nawiązanie kontaktu z adwokatem (radcą prawnym), a także bezpośrednio z nim rozmowę. Realizacja tego standardu wymaga pilnej implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumienia się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności. Minister w odpowiedzi uznał, iż kwestie te są prawidłowo uregulowane. Rzecznik zwrócił się także do Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka o podjęcie działań mających na celu, m.in. organizację szkoleń dla funkcjonariuszy obejmujących prawa osób zatrzymanych.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zakwestionował przepis procedury karnej stanowiący, iż dowodu nie można uznać za niedopuszczalny wyłącznie na tej podstawie, że został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego. Zdaniem Rzecznika jest on niezgodny z konstytucyjnymi prawami: do obrony, do sądu, do prywatności, do ochrony tajemnicy komunikowania się oraz z zakazem tortur, i z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Rzecznik zgłosił również udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej udziału osoby zatrzymanej w sprawie o wykroczenie w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie. W ocenie Rzecznika przepisy regulujące postępowanie w sprawach o wykroczenia – w zakresie, w jakim nie gwarantują osobie zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie – są niezgodne z konstytucyjnym prawem do sądu i prawem do obrony. Rzecznik przedłożył także tę ocenę Ministrowi Sprawiedliwości, który ją podzielił i poinformował, iż stanowisko Rzecznika będzie brane pod uwagę przy najbliższych pracach nowelizacyjnych nad procedurą w sprawach o wykroczenia.

W wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji do Spraw Petycji Sejmu RP Rzecznik wyraził nadzieję, że zostanie dokonana nowelizacja przepisu uniemożliwiającego uchylenie się od odpowiedzi, gdy świadkowi lub osobie jemu najbliższej grozi narażenie się na odpowiedzialność za wykroczenie lub wykro-



czenia skarbowe. Taki stan prawny koliduje bowiem z konstytucyjnym prawem jednostki do obrony w postępowaniu karnym.

Rzecznik przedstawił Marszałkowi Sejmu RP opinię w sprawie zmian w procedurze karnej wskazując, że należy zachować równość stron procesowych oraz władczą pozycję sądu jako gospodarza procesu karnego po wniesieniu aktu oskarżenia. Wnioski prokuratora o przekazanie mu sprawy do uzupełnienia postępowania przygotowawczego powinny mieć charakter fakultatywny i podlegać kontroli sądu. Na etapie prac senackich uwagi te podzielono i usunięto przepis, przewidujący na etapie postępowania odwoławczego zwrot sprawy prokuratorowi w celu usunięcia braków postępowania przygotowawczego. Sąd I instancji nadal, według zmienionego prawa, będzie jednak zobligowany do zwrotu sprawy prokuratorowi do uzupełnienia postępowania przygotowawczego.

Z kolei w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik podniósł, iż narusza prawo do rzetelnego procesu rozszerzenie kompetencji sądu odwoławczego do zwrócenia akt sprawy sądowi I instancji w celu uzupełnienia uzasadnienia wyroku, bowiem brak jest zarówno możliwości ponownego zaskarżenia wyroku, którego uzasadnienie zostało uzupełnione, jak też uprawnienia do uzupełnienia apelacji wniesionej przed uzupełnieniem wyroku.

Rzecznik zasygnalizował również Ministrowi Sprawiedliwości konieczność podjęcia prac legislacyjnych w celu umożliwienia uczestnikom postępowania karnego, poprzez czytelne pouczenie, dostępu do informacji niezbędnych do swobodnego i świadomego ukształtowania własnej roli procesowej. Pouczenia muszą spełniać minimalne standardy zawarte w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym.

Przystępując do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej Rzecznik wyraził pogląd, że nie można akceptować pozbawienia danej osoby statusu oskarżyciela posiłkowego w postępowaniu karnym bez kontroli instancyjnej. Prawo do działania pokrzywdzonego przestępstwem w charakterze oskarżyciela posiłkowego ubocznego, mające źródło w konstytucyjnym prawie do sądu, nie może być prawem fasadowym i w toku postępowania musi podlegać realnej ochronie.

Minister Sprawiedliwości był także adresatem wystąpienia wskazującego na potrzebę wprowadzenia sądowej kontroli decyzji nieprokuratorskich organów prowadzących postępowanie przygotowawcze w zakresie odmowy dostępu do akt, a także poddania kontroli sądowej arbitralnej decyzji prokuratora odnośnie nieudostępnienia podejrzanemu i jego obrońcy dowodów z zeznań świadków w razie uzasadnionej obawy zagrożenia dla życia, zdrowia albo wolności świadka lub osoby dla niego najbliższej.

W sprawach historycznych w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił uwagę, że stosowanie przesłanki domicylu wobec polskich obywateli walczących o niepodległość kraju, którzy w związku z przesunięciem

granic kontynuowali tę działalność i zginęli poza terytorium Polski, nie spełnia standardów konstytucyjnych wynikających z zasady równości podmiotów wobec prawa. Rozwiązanie takie powoduje, że osoby najbliższe nie mogą dochodzić roszczeń odszkodowawczych. Natomiast w wystąpieniu do Marszałka Senatu Rzecznik stwierdził, że ustawodawca powinien umożliwić uzyskanie rekompensaty osobom represjonowanym w okresie stanu wojennego, wobec których władze PRL nie wykonały decyzji o internowaniu (np. z powodu ukrywania się). Większość z postulatów Rzecznika została uwzględniona. Postulowane rozwiązania zostały zawarte w projekcie przygotowanym przez Senacką Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Podjmując działania w sprawach historycznych Rzecznik złożył wnioski do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przedawnienia zbrodni komunistycznych. Zdaniem Rzecznika przedawnienie umyślnych przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu, wolności lub wymiarowi sprawiedliwości, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r., narusza określone w Konstytucji i aktach prawa międzynarodowego prawo do sądu osób pokrzywdzonych i uniemożliwia im dochodzenie naruszonych przez przestępstwo praw, które najpierw nie mogły być chronione z przyczyn politycznych, zaś potem – z powodu decyzji ustawodawcy, która doprowadziła do przedawnienia karalności tych czynów.

## C. Wolność osobista

Rzecznik złożył wnioski do Trybunału Konstytucyjnego kwestionując, z perspektywy respektowania konstytucyjnego prawa do sądu i rozsądnego czasu trwania postępowania, a także ukształtowanego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wprowadzenie możliwości stosowania tymczasowego aresztowania tylko z powodu surowości kary grożącej podejrzanemu, także wówczas, gdy nie ma ryzyka, że podejrzany będzie utrudniał postępowanie. Optymalnym rozwiązaniem byłoby określenie górnej granicy stosowania tego środka oraz wskazanie szczegółowych przesłanek uzasadniających jego przedłużenie.

Rzecznik przystąpił również do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej i wyraził pogląd, iż nie do pogodzenia z kanonami konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego jest obowiązująca instytucja środków zabezpieczających, która nałożyła na sąd obowiązek tzw. typowania na przestępcę, czyli określenia stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego, który sprawca może popełnić oraz prawdopodobieństwa jego popełnienia w przyszłości.

Rzecznik zakwestionował także we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przepisy ustaw, które nie przewidują środka zaskarżenia na użycie przez funkcjonariuszy publicznych wobec jednostki środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, stanowiących poważną ingerencję w prawa i wolności obywateli.



telskie mogącą przybrać zakazaną formę nieludzkiego lub poniżającego traktowania. Stosowanie tych środków wymaga równoczesnego zagwarantowania efektywnych środków kontroli, a tego obowiązujące prawo nie zapewnia.

W wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości i Komendanta Głównego Policji, Rzecznik zaapelował, aby zabezpieczanie sprzętu komputerowego na potrzeby postępowania karnego było jak najmniej dolegliwe, zwłaszcza dla osób, które nie mają statusu podejrzanych. W odpowiedzi Prokuratura Krajowa zapewniła, że wykonywanie tych czynności jest przedmiotem kontroli w prokuraturach, zwróci jednak uwagę na sposób ich przeprowadzania. Komendant Główny zapewnił zaś, że Policja będzie zmierzać do stosowania rozwiązań zmniejszających uciążliwość związane z zabezpieczaniem cyfrowego materiału dowodowego.

## D. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik wyraził pogląd, że znowelizowane przepisy ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw w zakresie stosowania kontroli operacyjnej, podsłuchów i pobierania danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych, budzą poważne zastrzeżenia z punktu widzenia standardów wskazanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczących zapewnienia niezależnej kontroli oraz prawa do prywatności i autonomii informacyjnej. Rzecznik wskazał także, że wymóg respektowania przez państwo takich praw, jak prawo do prywatności, wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się i nienaruszalności mieszkania oraz zakazu pozyskiwania i gromadzenia informacji o obywatelach, które nie są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, powinien prowadzić do derogowania przepisów w zakresie zgody następczej na wykorzystanie w postępowaniu karnym materiałów uzyskanych w wyniku kontroli operacyjnej (podsłuchu), dotyczącej innego przestępstwa lub innej osoby niż objętej sądownym zarządzeniem kontroli.

## E. Ochrona praw rodziny

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wyraził pogląd, że nieodzowne jest prowadzenie monitoringu zjawiska porwań rodzicielskich, a także rozważyć należy zmianę przepisów w tym zakresie. Minister w udzielonej odpowiedzi poruszył problem przyznania Policji większych uprawnień

zmierzających do realizacji efektywnego wykonania orzeczenia sądu o odebraniu dziecka, w sytuacji, gdy kurator zwróci się o pomoc w przeprowadzeniu takich czynności.

Kolejny problem poruszony w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości dotyczył opracowania precyzyjnych unormowań dotyczących przestępstwa nielegalnej adopcji, bowiem niektóre zachowania – naruszające prawa dziecka – nie są objęte odpowiedzialnością karną.

Rzecznik zwrócił się ponadto do Ministra Sprawiedliwości oraz Dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości o stanowisko w sprawie postulatów zgłoszonych przez Stowarzyszenie „Dla naszych dzieci” oraz przekazanie danych dotyczących ścigania i karania przestępstw niealimentacji, a także analizy skuteczności działań organów ścigania i egzekwowania orzeczeń sądowych. Minister zwrócił uwagę na problemy związane z egzekucją świadczeń alimentacyjnych i zapowiedział działania w celu poprawy sytuacji, natomiast Dyrektor Instytutu zadeklarował przeprowadzenie badań na ten temat.

Rzecznik wystąpił również do Ministra Sprawiedliwości i Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa o podjęcie działań usprawniających postępowania wobec dłużników alimentacyjnych. Minister poinformował o zapowiedzianej nowelizacji znamion przestępstwa niealimentacji, zaś Przewodniczący KRS o przekazaniu wystąpienia Dyrektorowi Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w celu rozważenia możliwości zorganizowania szkoleń dotyczących problematyki niealimentacji.

## F. Ruch drogowy

Rzecznik, w wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji, zwrócił uwagę na konieczność wyposażenia Policji w urządzenia do prowadzenia badań na zawartość w organizmie kierowców środków psychoaktywnych innych niż alkohol. Komendant potwierdził, że liczba narkotestów nie jest wystarczająca. Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poczynienie niezbędnych nakładów finansowych przeznaczonych na zakup odpowiedniej liczby narkotestów. Minister poinformował o działaniach podjętych w tej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika w sprawie zatrzymywania praw jazdy i uznał, że zaskarżony przepis w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności karnej za wykroczenie, jest zgodny z Konstytucją, natomiast w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających – ze względu na stan wyższej konieczności – jest zdaniem Trybunału niezgodny z ustawą zasadniczą, co nakłada na ustawodawcę obowiązek odpowiedniego ukształtowania procedury odwoławczej. Rzecznik



mając na uwadze wskazania Trybunału, zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP o rozważenie możliwości zainicjowania odpowiednich działań legislacyjnych.

## G. Ochrona praw osób pozbawionych wolności

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. Minister nie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika twierdząc, że aktualne uregulowania prawnokarne w kwestii stosowania tortur są wystarczające dla realizacji zobowiązań międzynarodowych Polski. Rzecznik wystąpił w związku z tym do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworzędności i Petycji o podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez Senat.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się o wprowadzenie instytucji mediacji do postępowania wykonawczego. Obecnie jedynym rozwiązaniem nawiązującym do zagadnienia mediacji, zawartym w Kodeksie karnym wykonawczym, jest obowiązek uwzględnienia ugody przez sąd penitencjarny przy rozpatrywaniu wniosku o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Niestety sądy nie kierują spraw do instytucji lub osoby do tego uprawnionej, w celu przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, co powoduje, że dyspozycja zawarta we wskazanym przepisie jest niewypełniana. Minister odmówił podjęcia inicjatywy legislacyjnej w tej sprawie. Rzecznik skierował zatem wystąpienie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworzędności i Petycji.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie informacji na temat działań podjętych w celu poprawy efektywności systemu readaptacji społecznej skazanych. Wnioski wynikające z raportu Najwyższej Izby Kontroli wskazują, że system ten wymaga zmian. Podstawowym zarzutem jest brak kompleksowego i skoordynowanego systemu wsparcia społecznej readaptacji skazanych. Minister podkreślił w odpowiedzi, że realizacja zadań z zakresu readaptacji społecznej należy jednak do organów postępowania wykonawczego.

W ocenie Rzecznika praktykę umieszczania więźnia w warunkach gwarantujących mu 3 m<sup>2</sup> przestrzeni życiowej, a w niektórych przypadkach poniżej tej normy, uznać należy za nieludzkie i poniżające traktowanie i karanie. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zwiększenia do 4 m<sup>2</sup> normy celi mieszkalnej przypadającej na jednego osadzonego. Minister wskazał, że nie ma obecnie dostatecznie uzasadnionych podstaw do wprowadzenia normy powierzchniowej 4 m<sup>2</sup> przypadającej na jednego osadzonego w jednostce

penitencjarnej. W ocenie resortu pożądane jest natomiast podejmowanie działań zmierzających do sukcesywnego spadku liczby osób trafiających do zakładów karnych poprzez edukację, eliminację wykluczenia społecznego, czy aktywizację zawodową prowadzoną wśród członków społeczeństwa. Faktyczne zmniejszenie liczby osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych doprowadzi do zwiększenia powierzchni celi przypadającej na jednego osadzonego.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik podkreślił, że grupą więźniów, która w sposób najbardziej dotkliwy odczuwa skutki niskiej normy powierzchniowej, są osoby z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi i upośledzeniem umysłowym, przebywające w przeznaczonych dla nich oddziałach terapeutycznych. Długotrwały pobyt takich osób na niewielkiej powierzchni wieloosobowych cel potęguje dolegliwości związane z wykonywaniem wobec nich kary pozbawienia wolności. W odpowiedzi Minister poinformował Rzecznika, że resort dokłada wszelkich starań, by wypełniać rekomendacje Krajowego Mechanizmu Prewencji mające zagwarantować poszanowanie praw i godności osób przebywających w jednostkach penitencjarnych.

Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie, w jakim nie przewidują wydawania formalnej decyzji w sprawie kontroli osobistej skazanego. O poddaniu więźnia kontroli osobistej decyduje funkcjonariusz Służby Więziennej, a więzień nie ma możliwości weryfikacji tej decyzji przez sąd penitencjarny. W ocenie Rzecznika obowiązek poddania się kontroli osobistej przez więźnia, przy jednoczesnym braku możliwości weryfikacji zasadności takiej czynności przez sąd, narusza w szczególności konstytucyjne prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd oraz związany z nim zakaz zamykania przez ustawę sądowego dochodzenia naruszeń praw.

W ocenie Rzecznika prawo dostępu więźniów do Biuletynu Informacji Publicznej powinno być wyraźnie wskazane w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego. W praktyce jednostki penitencjarne udostępniają wybrane strony BIP, m.in. Służby Więziennej, Ministra Sprawiedliwości, czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie stosownych działań legislacyjnych. W odpowiedzi Minister wskazał, że lista dostępnych stron BIP nie obejmuje wszystkich stron z powodów technicznych. Zgodził się z postulatem, że istnieje potrzeba dokonania odpowiednich zmian legislacyjnych w zakresie dostępu osób osadzonych w zakładach karnych do informacji publikowanych w BIP. Nie ma bowiem uzasadnienia dla ograniczenia tym osobom prawa do dostępu do informacji publicznej. Zmiany te muszą jednak być poprzedzone analizą możliwości technicznych.

Rzecznik przeprowadził badanie problematyki przymusu bezpośredniego, stosowanego w jednostkach penitencjarnych w oparciu o ustawę o ochronie zdrowia psychicznego. Wnioski z weryfikacji tego zagadnienia przedstawił





w wystąpieniu do Dyrektora Generalnego SW. Wystąpił również do Rzecznika Praw Pacjenta z prośbą o podjęcie stosownych kroków, mających na celu spowodowanie, iż Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, na których terytorialnym obszarze aktywności znajdują się jednostki penitencjarne ze szpitalami psychiatrycznymi, obejmą swoim działaniem pacjentów tych szpitali. Rzecznik Praw Pacjenta poinformował, że podniesiona przez RPO kwestia braku działań Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego w oddziałach psychiatrycznych/szpitalach psychiatrycznych przy aresztach śledczych i zakładach karnych nie jest zasadna, ponieważ pełnią oni swoje obowiązki w określonych podmiotach leczniczych na terenie poszczególnych województw. Natomiast po przeprowadzeniu analizy przekazanego przez RPO materiału, Rzecznik Praw Pacjenta zaplanował na 2017 rok badanie spraw na miejscu w przywieziennych szpitalach w zakresie przestrzegania praw pacjenta, w tym kwestii związanych m.in. ze stosowaniem wobec pacjentów z zaburzeniami psychicznymi przymusu bezpośredniego.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW o zajęcie stanowiska w sprawie braku potwierdzenia odbioru korespondencji (wniosków, skarg lub prośb) więźniów kierowanej do dyrektorów jednostek penitencjarnych. Służba Więzienna nie prowadzi bowiem rejestrów korespondencji wewnętrznej, nie wydaje też osadzonym potwierdzeń odbioru tej korespondencji, co powoduje, że oprócz oświadczeń obu stron nie ma żadnych obiektywnych dowodów w sprawie. Dyrektor odpowiedział, że nie widzi potrzeby wprowadzania jakichkolwiek zmian, a obowiązujące przepisy prawne są optymalne dla potrzeb i gwarancji praworządnego wykonywania kary pozbawienia wolności.

W kolejnym wystąpieniu do Dyrektora Generalnego SW Rzecznik zwrócił się w sprawie podstaw prawnych do przeprowadzania przez Służbę Więzienną badań na obecność alkoholu u osób, które ubiegają się o wejście do jednostki penitencjarnej na widzenie z osobami pozbawionymi wolności. Zdaniem Rzecznika istnieje konieczność wprowadzenia odpowiednich regulacji umożliwiających zbadanie stanu trzeźwości osoby ubiegającej się o wejście na teren zakładu karnego, w sposób uwzględniający zarówno prawa jednostki poddawanej badaniu na zawartość alkoholu w organizmie, jak również potrzeby zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych. Dyrektor Generalny SW zajął stanowisko, że obecne regulacje dają Służbie Więziennej takie możliwości.

Kilkukrotnie Rzecznik zwracał się do Dyrektora Generalnego SW w sprawie zagwarantowania właściwej realizacji prawa osób pozbawionych wolności do korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych, wobec dużej liczby skarg wpływających w tym przedmiocie do Biura RPO. Dyrektor poinformował, że Centralny Zarząd Służby Więziennej podjął działania mające na celu stworzenie, jednolitego dla całej Służby Więziennej, systemu realizującego potrzeby osadzonych w zakresie telefonii samoinkasującej. Z uwagi na złożoność i specyfikę zagadnienia, powstanie systemu planowane jest na rok 2017.

Sprawa praktyki nieudzielania przez organ dysponujący zgodą na korzystanie z aparatu telefonicznego przez tymczasowo aresztowanego, w celu porozumiewania się z obrońcą była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości. Zarówno adwokaci, jak i radcowie prawni wykonują zawody zaufania publicznego. Obrońca jest zobowiązany do postępowania zgodnie z zasadami etyki wykonywanego zawodu, a przede wszystkim zgodnie z prawem. Jeżeli zachodzą obawy, że obrońca wykorzystuje kontakt telefoniczny z tymczasowo aresztowanym niezgodnie z przepisami, to niewyrażenie zgody na rozmowę należy uznać za uzasadnione. Jednak w takim przypadku powinny zostać podjęte dodatkowe działania np. poinformowania odpowiednio Okręgowej Rady Adwokackiej lub Okręgowej Izby Radców Prawnych. W przeciwnym wypadku brak zgody nie daje aresztowanym równych szans w przygotowaniu się do postępowania.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW w sprawie nieprawidłowości w realizacji prawa osób pozbawionych wolności do otrzymywania paczek. W odpowiedzi Dyrektor poinformował, że nie ma obecnie przeszkód w realizacji prawa do paczki i zamawiania, rozszerzonego o owoce i warzywa, asortymentu towarów. Wycofany został również obowiązek złożenia przez osadzonych oświadczenia o zgodzie na zastąpienie brakującego towaru innym.

Rzecznik przystąpił także do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej prawa osób pozbawionych wolności do otrzymania paczki żywnościowej i przedstawił stanowisko, że przepisy Kodeksu karnego wykonawczego, w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2015 r., w zakresie w jakim przewidują, że zamówienie na paczkę żywnościową dla skazanego może być złożone (oprócz skazanego) tylko przez osobę najbliższą, jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości, humanitarnego traktowania oraz zaufania jednostki do państwa i stanowionej przez nie prawa.

Rzecznik przeprowadził analizę kilkudziesięciu porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych różnego typu. W rezultacie skierował wystąpienie do Dyrektora Generalnego SW w sprawie zapewnienia osobom osadzonym w zakładach karnych i aresztach śledczych odzieży odpowiedniej do pory roku. Dyrektor podkreślił, że to do dyrektora jednostki penitencjarnej należy ustalanie porządku wewnętrznego. Nie zgodził się z opinią Rzecznika, że istnieje nadmierny rygoryzm w kwestii odpowiedniego ubioru w trakcie wizyty w pokoju wychowawcy, psychologa lub podczas innych zajęć niż sportowe, poza celą mieszkalną.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego z prośbą o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania z zarządzeń regulujących porządek wewnętrzny zapisów, które nie gwarantują pełni praw przysługujących osadzonym i są niezgodne z aktami prawa powszechnie obowiązującego. Zwrócił się również z propozycją rozważenia zasadności publikacji zarządzeń dyrektorów jednostek penitencjarnych w sprawie porządków wewnętrznych na stronie internetowej Służby Więziennej. Rzecznik otrzymał pozytywną odpowiedź na swoje postulaty.

W wystąpieniu do Dyrektora Generalnego SW Rzecznik zwrócił się o podjęcie działań, które zapewnią realny dostęp osób pozbawionych wolności do informacji publicznej. Rzecznik podkreślił, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie wymaga określonej formy. Powinien tylko zawierać dane wnioskodawcy wystarczające do udzielenia odpowiedzi w sposób i w formie wskazanych we wniosku. Wnioskodawca nie musi też wskazywać podstawy prawnej, określającej tryb udzielenia informacji ani podawać powodu, dla którego występuje z wnioskiem. Jeżeli żądana informacja nie wymaga przetworzenia, to wnioskodawca nie ma obowiązku wykazania interesu faktycznego lub prawnego. Oznacza to, że treść uzasadnienia wniosku nie powinna wpływać na sposób jego rozpatrzenia. W odpowiedzi Dyrektor Generalny SW poinformował, że wystosuje pismo do jednostek organizacyjnych Służby Więziennej o uważne i staranne rozpoznawanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Zostanie także wydane polecenie przeprowadzenia szkoleń uzupełniających. Pozytywnie odniósł się także do postulatu Rzecznika udostępnienia osobom pozbawionym wolności dodatkowych stron internetowych: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) i [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl), zawierających orzeczenia, decyzje, rezolucje oraz raporty ETCP.

Rzecznik ponownie przedstawił Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji problem braku odpowiedniej podstawy prawnej do przeprowadzania czynności sprawdzenia osoby zatrzymanej w pomieszczeniach Straży Granicznej. Szczegółowe sprawdzenie wykonywane przez funkcjonariuszy przybiera formę kontroli osobistej i nie może być prowadzone na podstawie regulaminu stanowiącego załącznik do rozporządzenia MSWiA. Tego rodzaju ingerencja w prawo do prywatności może być ustanowiona tylko w ustawie i tylko w określonych sytuacjach. Rzecznik zwrócił się o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych. Minister podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował, że w ramach prac legislacyjnych ulegną zmianie w niezbędnym zakresie przepisy ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o Straży Granicznej.

Ustalenia przedstawicieli KMP dokonujących wizytacji prewencyjnych wskazują, że praktyką w tego typu jednostkach jest rozbieranie do naga zatrzymanych podczas przyjęcia i poddawanie ich sprawdzeniu. Z zebranych przez przedstawicieli KMP materiałów wynika, że czynność ta dokonywana jest w sposób szczegółowy, a więc również poprzez lustrację ciała w oparciu o przepisy rozporządzenia MSWiA. Po wcześniejszych wystąpieniach w tej sprawie Rzecznik został zapewniony o trwających pracach nad uregulowaniem tej czynności w ustawie o Policji. Proces legislacyjny nie został jednakże zakończony. Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wskazanie terminu wprowadzenia odpowiednich przepisów. Minister poinformował, że zmieniona została formuła prac nad nowelizacją przepisów ustawy o Policji, a planowane zmiany w ustawie będą dokonywane sukcesywnie, z uwzględnieniem priorytetów w działalności legislacyjnej Ministerstwa.

Opracowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych dokument pt. „Strategia działań nakierowanych na przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka przez funkcjonariuszy Policji” obejmuje prowadzenie działań w 10 obszarach tematycznych, w tym m.in. rozpatrywania skarg na policjantów, działań edukacyjnych, badań na temat agresji w Policji, wsparcia pokrzywdzonych. Zwracając się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik opisał sprawę podejrzenia stosowania tortur w jednej z komend miejskich Policji wobec mężczyzny zatrzymanego pod zarzutem posiadania narkotyków. Wizytacje przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji w jednostkach organizacyjnych Policji, przeprowadzone w ostatnich latach, ujawniły przypadki niewłaściwego traktowania zatrzymanych przez policjantów (popchnięcia, ciągnięcia za ucho, spoliczkowania). Rzecznik poprosił Ministra o informacje w sprawie działań podjętych w ramach wszystkich obszarów tematycznych „Strategii”. W odpowiedzi Minister wskazał, że w ramach dotychczas podjętych działań zrealizowano m.in. projekt badawczy dotyczący agresji w Policji, mający na celu przeciwdziałanie potencjalnym przypadkom stosowania przemocy przez funkcjonariuszy Policji, dokonano analizy możliwości wzmocnienia organizacyjnego pełnomocników ds. ochrony praw człowieka w Policji oraz przetłumaczono na język polski podręczniki szkoleniowe dla Policji zawierające międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka.

W ocenie Rzecznika w chwili obecnej brakuje regulacji prawnej stosowania środków przymusu bezpośredniego w placówkach całodobowej opieki prowadzonych w formie działalności gospodarczej. W myśl obowiązujących przepisów ich użycie poza szpitalem psychiatrycznym jest dozwolone w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, domach pomocy społecznej lub w dowolnym miejscu przez uprawnione podmioty. Jeżeli środki przymusu bezpośredniego są stosowane w placówkach całodobowej opieki, to w ocenie Rzecznika stanowi to działanie nielegalne, mogące wypełniać znamiona czynów zabronionych. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o uregulowanie stosowania środków przymusu bezpośredniego w placówkach całodobowej opieki. Minister podzielił argumentację Rzecznika zapewniając, że w Ministerstwie trwają działania zmierzające do wprowadzenia na gruncie ustawy o pomocy społecznej możliwości zatrudniania w takich placówkach personelu medycznego, który byłby uprawniony do stosowania środków przymusu.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący zgodności z Konstytucją i umowami międzynarodowymi przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Chodzi o ustawę, na podstawie której po odbyciu w pełni kary pozbawienia wolności możliwe jest dalsze pozbawienie człowieka wolności (uznanego za stwarzającego zagrożenie dla społeczeństwa), poprzez umieszczenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym bądź ograniczenie tej wolności, poprzez zastoso-



wanie nadzoru prewencyjnego. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wyłącznie jeden z zakwestionowanych przepisów ustawy, odnoszący się do procedury przedłużania pobytu w Ośrodku, narusza ustawę zasadniczą, pozwalając sądowi wydać postanowienie o niezbędności/zbędności dalszego pobytu w Ośrodku na podstawie opinii jednego lekarza psychiatry oraz wyników postępowania terapeutycznego.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Zdrowia, Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę uregulowania na poziomie ustawy praw, ograniczeń praw i obowiązków pacjentów przebywających w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym. Minister poinformował, że do udzielania świadczeń opieki zdrowotnej osobom umieszczonym w Ośrodku mają zastosowanie przepisy dotyczące innych pacjentów, chyba że stosowanie tych przepisów zostało wyłączone albo istnieją uregulowania szczególne. Stosownie do ustawy o działalności leczniczej sprawy dotyczące sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych, w tym przebieg procesu udzielania świadczeń zdrowotnych w danym podmiocie, określa regulamin organizacyjny ustalony przez kierownika tego podmiotu. Minister zapewnił, że na bieżąco analizuje działalność Ośrodka i rozważa ewentualne zmiany mające na celu prawidłową realizację jego zadań. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie również do Ministra Sprawiedliwości, jednak nie otrzymał na nie odpowiedzi.

Rzecznik zwrócił uwagę na brak rozwiązań prawnych dotyczących zapewnienia jedzenia i picia osobom zatrzymanym przez Policję, w trakcie udziału w czynnościach procesowych. Skierował wystąpienie w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz do Ministra Sprawiedliwości. Pierwszy z Ministrów poinformował, że policyjne izby zatrzymań posiadają ograniczoną infrastrukturę w stosunku do aresztów śledczych i zakładów karnych. Brak w nich zaplecza gastronomicznego, pozwalającego na organizowanie posiłków dla osób pobieranych na czynności procesowe. Minister Sprawiedliwości nie odniósł się do przedstawionego tematu.

## H. Opieka medyczna nad osobami pozbawionymi wolności

W ocenie Rzecznika konieczne jest zwiększenie dostępności pomocy psychologicznej dla osób pozbawionych wolności, a jednocześnie zapewnienie psychologom odpowiednich standardów pracy. Obecnie na jednego psychologa penitencjarnego powinna przypadać grupa 200 osadzonych, co i tak sprawia, że wypełnianie wszystkich zadań wymaganych od psychologów nie jest możliwe. Psycholog zatrudniony w jednostce penitencjarnej na pełnym etacie ma – teoretycznie – możliwość pracy w bezpośrednim kontakcie z każdym z osadzonych przypadających na niego, średnio przez 48 minut w ciągu miesiąca. Problem dostępu do psychologa pogłębia się w związku z długotrwałymi

nieobecnościami np. z powodu długoterminowego zwolnienia lekarskiego, czy uczestniczenia w szkoleniach i podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Dlatego Rzecznik wystąpił do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o ustalenie nowego standardu pracy psychologów. W odpowiedzi Dyrektor podzielił stanowisko Rzecznika. Dyrektor wskazał jednakże, że bez przekazania więzienictwu nowych etatów, zmiany w zakresie opieki psychologicznej w jednostkach penitencjarnych będą miały charakter jedynie stopniowy, dokonujący się w miarę posiadanych przez Służbę Więzienną środków finansowych.

Obowiązujące przepisy prawne nie dają ratownikowi medycznemu szeregu uprawnień zastrzeżonych dla lekarza i felczera. Zgodnie z prawem tylko lekarz lub felczer decydują o przyjęciu osoby do izby wytrzeźwień lub placówki spełniającej tę funkcję. W związku z brakiem kształcenia nowych felczerów, to głównie lekarze zatrudniani są w izbach wytrzeźwień. Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji ujawniły sytuacje, w których w związku z brakiem lekarzy, izby wytrzeźwień były czasowo zamykane. Zdaniem Rzecznika ratownik medyczny, jako osoba posiadająca kwalifikacje w zakresie ratowania życia, może wypełniać czynności odnoszące się do osób zatrzymanych w izbach wytrzeźwień. Takie rozwiązanie przyczyni się wymiennie do lepszego funkcjonowania izb wytrzeźwień gwarantując ciągłość świadczonej przez nie opieki. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w przedstawionej kwestii. W odpowiedzi Minister poinformował, że program kształcenia ratowników medycznych nie przewiduje orzekania o stanie zdrowia pacjenta, przyjmowanego do izby. Decyzja ta wiąże się z dużym ryzykiem pomyłek, a ratownik medyczny nie ma dostatecznego przygotowania, by móc przeprowadzać takie badanie i wydawać opinie, które zadecydują o losach pacjenta.

Rzecznik wielokrotnie przedstawiał Ministrom Sprawiedliwości problem braku wykazu „wolnościowych” podmiotów leczniczych do wykonywania tymczasowego aresztowania. Zachodzi zatem obawa, że w sytuacji, gdy żaden z więziennych zakładów leczniczych nie będzie w stanie zapewnić tymczasowo aresztowanemu odpowiedniej opieki lekarskiej, a nie będzie możliwe zastosowanie nieizolacyjnego środka zapobiegawczego, tymczasowo aresztowany nie zostanie objęty świadczeniami medycznymi, adekwatnymi do potrzeb w tym zakresie. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie działań w przedstawionej sprawie.

W 2016 r. Rzecznik zajmował się zagadnieniem opieki medycznej dla osób przebywających w jednostkach penitencjarnych. W wystąpieniu do Dyrektora Generalnego SW zwrócił uwagę na niedostateczną liczbę lekarzy specjalistów oraz średniego personelu medycznego. Wydłuża to czas oczekiwania na realizację usług medycznych i wpływa na ich jakość. Celowym byłoby także prowadzenie systematycznych szkoleń dla personelu medycznego dotyczących budowania prawidłowych relacji z pacjentem. Rzecznik zwrócił się również do Ministra Sprawiedliwości i Ministra Zdrowia o powołanie międzyresortowego



zespołu, który dokonałby oceny funkcjonowania więziennej opieki medycznej. Minister Zdrowia odniósł się pozytywnie do tego pomysłu, Minister Sprawiedliwości zanegował zaś taką potrzebę.

Leczenie osób pozbawionych wolności, chorych na wirusowe zapalenie wątroby typu C było przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Dyrektora Generalnego SW. Więźniowie stanowią grupę wysokiego ryzyka zakażeń WZW typu C. Niestety, nie mają oni dostępu do podstawowych broszur informacyjnych na temat profilaktyki, a w jedynym w Polsce oddziale, gdzie leczone są osoby pozbawione wolności chore na WZW typu C brakuje miejsc. Należałoby także zastanowić się nad stworzeniem projektu będącego kompleksową ofertą wsparcia psychologicznego dla chorych więźniów oraz informowaniem osadzonych o pomocy dostępnej po opuszczeniu zakładu karnego. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że Centralny Zarząd Służby Więziennej – zgodnie z sugestią Rzecznika – wprowadzi do realizacji od 2017 r. przez Naczelnych Lekarzy Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej programy oświatowo-zdrowotne dotyczące problematyki związanej z chorobami zakaźnymi przenoszonymi przez krew, ze szczególnym uwzględnieniem zapalenia wątroby typu C.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o podjęcie stosownych działań, aby obowiązujące w jednostkach penitencjarnych procedury dotyczące diagnostyki nie naruszały praw pacjenta. W ocenie Rzecznika wymóg składania prośby o wykonanie badań medycznych do dyrektora jednostki narusza prawo do prywatności oraz prawo pacjenta do zachowania tajemnicy o swoim stanie zdrowia, które określa ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Dyrektor zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika i przyznał, że występowanie takich przypadków jest niedopuszczalne. Do Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej zostało przesłane pismo przypominające o właściwym trybie postępowania.

## I. Ochrona praw nieletnich

Wizytacje zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i młodzieżowych ośrodków wychowawczych przeprowadzane w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji ujawniły niejednorodną praktykę w zakresie postępowania z korespondencją przebywających w nich wychowanków. W niektórych placówkach poczta wysyłana i przychodząca jest sprawdzana przez wychowawcę, ale nieletni nie uczestniczą w tej procedurze. Odmienna praktyka polega na obowiązkowej obecności wychowanka w trakcie kontroli zawartości korespondencji. Rzecznik zwrócił uwagę, że różnice w działaniach administracji placówek wychowawczych wynikają z braku przepisów dotyczących sprawowania nadzoru nad korespondencją przebywających w nich nieletnich. Rzecznik zwrócił się o włączenie do prac nad nową ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich

konieczności usunięcia opisanej luki prawnej. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister zapewnił, że kwestia nadzoru nad korespondencją zostanie poddana analizie i uwzględniona w toku prac legislacyjnych nad przygotowaniem nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Rzecznik od kilku lat apeluje o dokonanie zmian w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, które wprowadzą możliwość wykonywania w placówce resocjalizacyjnej faktycznej opieki nad dzieckiem przez nieletnią. W ocenie Rzecznika przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej powinny umożliwiać stałe przebywanie nieletniej matki z dzieckiem w młodzieżowym ośrodku wychowawczym. Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie. W odpowiedzi Minister poinformował, że resort podejmie wszelkie działania, aby zapewnić zarówno nieletnim matkom, jak i będącym w ciąży wychowankom młodzieżowych ośrodków wychowawczych, optymalny przebieg procesu resocjalizacji i warunki pobytu tak, by udział w sprawowaniu opieki nad dzieckiem był możliwy.

Wizytacje przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji prowadzone w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych oraz analiza obowiązujących przepisów ujawniły brak katalogu wydarzeń nadzwyczajnych, tzn. sytuacji trudnych, niepożądanych, które mają miejsce w tych placówkach. Rzecznik już we wcześniejszych wystąpieniach zwracał uwagę na brak takiego katalogu. W efekcie, w wielu przypadkach informacja o wydarzeniach nadzwyczajnych nie trafia do organów sprawujących nadzór pedagogiczny. Dlatego też Rzecznik wystąpił o podjęcie stosownych działań legislacyjnych. Minister poinformował, że powołano zespół roboczy, którego zadaniem jest opracowanie jednolitego katalogu zdarzeń nadzwyczajnych. W skład ww. zespołu wchodzi również przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji.

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie umieszczania nieletnich w oddzielnym pomieszczeniu lub izbie przejściowej dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich. Zaskarżone przez Rzecznika przepisy rozporządzenia zostały uchylone na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lipca 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

## J. Osadzeni niepełnosprawni intelektualnie

W 2016 r. Rzecznik zbadał sprawy ponad 120 osób niepełnosprawnych intelektualnie lub psychicznie, które przebywają w jednostkach penitencjarnych. Na kanwie badanych w Biurze RPO spraw wyłonił się problem braku właściwej regulacji w zakresie podstaw prawnych do umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym o odpowiednim stopniu zabezpieczenia osób, które dokonały czynu zabronionego, ale w momencie jego popełnienia w świetle opinii biegłych były





poczytalne i nie orzeczono środka zabezpieczającego, po czym w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności ujawniła się choroba psychiczna, która stanowi bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia tej osoby. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o podjęcie inicjatywy legislacyjnej i stworzenie podstaw prawnych dla umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym o odpowiednim stopniu zabezpieczenia (podstawowym, wzmocnionym lub maksymalnym, a więc takich, jakie stosuje się przy środkach zabezpieczających) osób, którym sąd penitencjarny udzielił obligatoryjnej przerwy w karze z powodu choroby psychicznej, a które stanowią bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia zarówno swojego, jak i innych osób. Przedstawił to zagadnienie także Ministrowi Sprawiedliwości wobec przypadków nieudzielenia przerwy w karze, mimo że zachodzą przesłanki jej obligatoryjnego zastosowania. Na tle indywidualnych przypadków Rzecznik zwrócił uwagę na problem chorych psychicznie w zakładach karnych i brak adekwatnej reakcji ze strony administracji jednostek penitencjarnych także Dyrektorowi Generalnemu SW.

W ocenie Rzecznika konieczne jest opracowanie systemowych rozwiązań dotyczących postępowania w przypadku wątpliwości co do niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej osoby zatrzymanej, a następnie umieszczonej w areszcie śledczym czy zakładzie karnym. Należałoby stworzyć spójny i całościowy system wsparcia tych osób już od momentu zatrzymania przez Policję. Ponieważ funkcjonariusze Policji jako pierwsi mają kontakt z zatrzymanym, Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji z postulatem opracowania wytycznych dotyczących dokumentowania oraz przekazywania informacji i spostrzeżeń o stanie psychicznym bądź intelektualnym osób zatrzymanych przez Policję. Komendant wyraził wolę współpracy.

Zdaniem Rzecznika istnieje potrzeba uwzględnienia w katalogu czynności, jakie wykonuje funkcjonariusz Policji po doprowadzeniu osoby zatrzymanej do jednostki organizacyjnej Policji, obowiązku polegającego na odnotowaniu, czy osoba zatrzymana należy do grupy osób wymagających szczególnego traktowania i z jakiego powodu. Właściwym miejscem dokumentowania tych spostrzeżeń jest protokół zatrzymania osoby. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej. W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że protokół zatrzymania osoby jest dokumentem sporządzanym z przeprowadzenia czynności zatrzymania i niewłaściwym byłoby dokonywanie w jego treści „osobistych” spostrzeżeń funkcjonariusza, co do stanu zdrowia fizycznego lub psychicznego osoby zatrzymanej.

W kontekście osób niepełnosprawnych intelektualnie i psychicznie Rzecznik zwrócił się również do Przewodniczącego Krajowej Rady Kuratorów podkreślając, że dostrzega potrzebę poszerzenia zakresu kształcenia kuratorów o problematykę dotyczącą osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną. Duże znaczenie mają wywiady środowiskowe prowadzone przez kuratorów

w postępowaniu przygotowawczym, sądowym oraz wykonawczym. Dobrze sporządzone wywiady stanowią niezastąpione źródło wiedzy o osobie, której postępowanie dotyczy.

Rzecznik zwrócił uwagę na obowiązującą obecnie regulację, zgodnie z którą każda tymczasowo aresztowana lub skazana osoba, choćby nawet była w stanie bezpośredniego zagrożenia życia, musi być przyjęta do jednostki penitencjarnej, by dopiero później móc mieć zapewnioną odpowiednią opiekę lekarską. Dotyczy to także osób w stanie ostrej psychozy i ciężko chorych somatycznie. Dlatego Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o wskazanie powodów ukształtowania w taki sposób przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności. W odpowiedzi wskazano, że resort sprawiedliwości jest gotowy podjąć prace analityczno-koncepcyjne mogące skutkować zmianą przepisów na szczeblu ustawowym czy też przepisów wykonawczych, w przypadku przedstawienia takich propozycji przez Rzecznika.

Rzecznik wystąpił również do Dyrektora Generalnego SW z postulatem zmiany sposobu przeprowadzania rozmów wstępnych z osobami przyjmowanymi do jednostki penitencjarnej. Odpowiednio przeprowadzona rozmowa pozwoli zgromadzić informacje potrzebne do stwierdzenia, czy dana osoba w ogóle powinna przebywać w warunkach więziennych. Niezbędne jest każdorazowe informowanie sędziów penitencjarnych o takich przypadkach. Rzecznik wystąpił również z postulatem opracowania i wdrożenia specjalnej oferty resocjalizacyjnej dla osób pozbawionych wolności z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. W odpowiedzi Dyrektor Generalny SW wskazał, że kadra więzienna wielokrotnie była informowana o konieczności powiadomienia sędziego penitencjarnego w przypadku wątpliwości co do pobytu konkretnej osoby w warunkach izolacji penitencjarnej. Polecenie to nadal obowiązuje i będzie przypomniane. Poza tym funkcjonariusze uczestniczą w różnego rodzaju szkoleniach, koncentrujących się na kontaktach z osadzonymi z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną.


Podczas wizytacji pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji spotkali się z niewłaściwą praktyką polegającą na badaniu osób zatrzymanych, mających zaburzenia psychiczne (np. osób po próbie samobójczej), przez lekarza nieposiadającego specjalistycznego przygotowania z zakresu psychiatrii. Celem badania lekarskiego jest ustalenie, czy zatrzymana osoba może przebywać w pomieszczeniach Policji. W przypadku niewłaściwej diagnozy, może wystąpić zagrożenie zdrowia, a nawet życia osób zatrzymanych. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o podjęcie stosownych działań w celu wyeliminowania ujawnionej praktyki. W odpowiedzi Komendant zapewnił,



że obowiązujące uregulowania są wystarczające. Przyjęte rozwiązanie wydaje się optymalne, bowiem lekarz ogólny dysponuje szeroką wiedzą medyczną, na podstawie której może zlecić dodatkowe konsultacje specjalistyczne np. psychiatryczną.

Od kilku lat Rzecznik apeluje o uregulowanie zasad konwojowania pacjentów przebywających w szpitalach i w oddziałach psychiatrycznych w ramach środka zabezpieczającego, poza teren tych placówek na konsultację lekarską, badanie lub zabieg. Obecnie obowiązek ten spada na administrację szpitali psychiatrycznych. Rzecznik zwrócił uwagę, że możliwa jest obecnie sytuacja, w której pacjent szpitala psychiatrycznego będzie konwojowany środkami transportu publicznego, co budzi uzasadnione obawy o bezpieczeństwo pasażerów. W opinii Ministerstwa Zdrowia uzasadnione jest wprowadzenie do Kodeksu karnego wykonawczego przepisów dotyczących konwojowania osób, wobec których jest wykonywany środek zabezpieczający. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w powyższej kwestii.

W związku z brakiem uregulowań prawnych rangi ustawowej dopuszczających stosowanie monitoringu w szpitalach psychiatrycznych, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z postulatem rozpoczęcia stosownych prac legislacyjnych. Minister podzielił stanowisko Rzecznika. W Ministerstwie Zdrowia trwają prace nad nowelizacją ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Bezpośrednio w ustawie zostaną uregulowane podstawowe kwestie dotyczące monitorowania pomieszczeń, w których realizowany jest przymus bezpośredni w postaci izolacji.

A solid red vertical bar is positioned on the left side of the page, extending from the top to the bottom.

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



## A. Zagadnienia z zakresu prawa pracy

Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w sprawie zasad ustalania wynagrodzenia gwarantowanego na poziomie minimalnym. Obecna regulacja prowadzi do mniej korzystnego traktowania osób najniżej wynagradzanych, legitymujących się dłuższym, ponad 5-letnim stażem pracy w porównaniu do osób o krótszym stażu pracy. Osoba, której wynagrodzenie zostało ustalone w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, pomimo dłuższego stażu może otrzymywać wynagrodzenie w tej samej wysokości, co osoba rozpoczynająca pracę lub mająca relatywnie krótszy staż pracy. Prowadzi to do naruszenia zasady równego traktowania i niedyskryminacji pracowników posiadających ponad 5-letni staż pracy w stosunku do pracowników nowozatrudnionych. Praktyka taka ma miejsce zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że Ministerstwo dostrzega potrzebę modyfikacji obecnego kształtu wynagrodzenia minimalnego za pracę, w celu zapewnienia bardziej sprawiedliwego i przejrzystego kształtu tego wynagrodzenia. Rozważane są zmiany polegające na etapowym wyłączeniu poszczególnych składników wynagrodzenia z kategorii wynagrodzenia minimalnego. Od 1 stycznia 2017 r. przy obliczaniu wysokości wynagrodzenia minimalnego nie uwzględnia się dodatku za pracę w porze nocnej. Kwestia dalszych zmian ustawodawczych w tym zakresie będzie monitorowana przez Rzecznika.

Sprawa należytego, zgodnego ze standardami prawa pracy uregulowania zasad obniżania wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy (miasta) w trakcie kadencji była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Orzeczenia Sądu Najwyższego dotyczące poruszanej kwestii zgodne są w zasadniczym punkcie, że wynagrodzenie wójta nie jest niezmienne i podlega zmianie również in minus. W wyrokach tych jednocześnie wyrażono jednolity pogląd o niemożności stosowania do stosunków pracy na podstawie wyboru przepisów o wypowiedzeniu zmieniającym umowę o pracę, co nie oznacza, iż do stosunku pracy z wyboru nie stosuje się pozostałych przepisów prawa pracy, w tym wynikających z ustawy o pracownikach samorządowych oraz o samorządzie gminnym. Zdaniem Rzecznika stosunek pracy z wyboru ma szczególną konstrukcję, nie może to jednak prowadzić do pozbawiania tej kategorii pracowników ochrony właściwej dla prawa pracy. Z tego względu należałoby uznać za pożądaną sytuację ustalania warunków pracy przy nawiązywaniu stosunku pracy na cały okres kadencji, a zmiana tych warunków na niekorzyść pracownika bez jego zgody powinna mieć charakter wyjątkowy i znajdować oparcie w wyraźnej regulacji ustawowej. W odpowiedzi Minister przyznał, że ww. przepisy nie przewidują uregulowań w kwestii zmiany/obniżenia wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru. Jednocześnie stwierdził, że kwestia ewentualnego uzupeł-

nienia regulacji dotyczącej ustalania wynagrodzenia wójta, zawarta w ustawie o pracownikach samorządowych oraz w ustawie o samorządzie gminnym, nie pozostaje w kompetencji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, lecz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował zgodność z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw. Dokonane zmiany w ocenie Rzecznika naruszają konstytucyjne standardy dotyczące dostępu do służby publicznej oraz funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim zmiany sposobu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Otwarty i konkurencyjny nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej został zastąpiony powołaniem. Ustawa zmieniająca obniżyła także wymogi kwalifikacyjne dla osób powoływanych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Dla bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa zasadnicze znaczenie ma stabilność zatrudnienia w służbie cywilnej. Tymczasem stosunek pracy na podstawie powołania charakteryzuje się najmniejszą ochroną pracownika na wypadek jego rozwiązania. Równocześnie ustawodawca zdecydował się na wygaszenie stosunków pracy z osobami dotychczas zajmującymi wyższe stanowiska w służbie cywilnej obsadzone w wyniku otwartego i konkurencyjnego naboru, po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, jeżeli nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. Decyzja o wygaśnięciu tych stosunków pracy została pozostawiona w niczym nieograniczonej dyspozycji kierowników poszczególnych urzędów. Regulacja ta jest niezgodna z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, ponieważ bez konstytucyjnie uzasadnionego powodu narusza bezpieczeństwo prawne osób zajmujących dotychczas wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Siedmiodniowy termin do wniesienia przez pracownika odwołania od doręczenia oświadczenia pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę narusza konstytucyjne prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Tak krótki termin do dokonania czynności wniesienia odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę nie gwarantuje pracownikowi realnego prawa dostępu do sądu, ponieważ nie zapewnia niezbędnego czasu na wniesienie odwołania i negatywnie wpływa na możliwość dochodzenia roszczeń związanych z istotą stosunku pracy. Ograniczenie w nadmierny sposób (do siedmiu dni) ram czasowych wystąpienia z powództwem może w praktyce prowadzić do zaniechania korzystania z tego środka prawnego, nawet wtedy, gdy decyzja pracodawcy w przedmiocie wypowiedzenia umowy o pracę godzi w oczywisty sposób w obowiązujący porządek prawny. Nadmiernego rygoryzmu tego unormowania nie łagodzi instytucja przywrócenia terminu, która znajduje zastosowanie



wówczas, gdy pracownik uchybił terminowi bez swojej winy, a więc nie dotyczy każdego przypadku definitywnej utraty możliwości dochodzenia roszczenia na drodze sądowej. Sprawa konstytucyjności tej regulacji jest przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, do którego Rzecznik zgłosił udział.

Rzecznik wystąpił do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zgłaszając postulat wprowadzenia zakazu pracy w święta w placówkach handlowych, który obejmie nie tylko pracowników, ale także pozostałe osoby wykonujące pracę zarobkową na podstawie umów prawa cywilnego i w ramach samozatrudnienia w warunkach podobnych do zatrudnienia pracowniczego. Regulacja zawarta w przepisach Kodeksu pracy nie odpowiada w pełni standardom konstytucyjnym. Prawo do dni wolnych od pracy, wynikające z Konstytucji, dotyczy nie tylko pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy, ale również innych osób wykonujących pracę zarobkową. Taka definicja pracownika znalazła potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 r. w odniesieniu do wolności zrzeszania się. Również w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej za kryteria wyróżniające pracownika uważa się w szczególności świadczenie pracy na rzecz innej osoby, wykonywanie pracy pod kierownictwem pracodawcy i odpłatność pracy. Rodzaj stosunku pracy łączącego pracownika z pracodawcą nie ma tu decydującego znaczenia. W odpowiedzi Minister wyjaśnił, że zakaz wykonywania pracy w placówkach handlowych, uregulowany w Kodeksie pracy, obejmuje wyłącznie pracowników, czyli osoby pozostające w stosunku pracy. Zakaz ten nie dotyczy więc właścicieli placówek handlowych, a także innych osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych (np. umów zlecenia). W opinii Ministra propozycja objęcia zakazem wykonywania pracy w święta osób prowadzących działalność gospodarczą i osobiście świadczących pracę naruszałaby zasadę swobody działalności gospodarczej, zagwarantowaną w Konstytucji. Sprawa pozostaje w zakresie zainteresowań Rzecznika.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik zwrócił się w sprawie długoletności procedur związanych z rozpoznawaniem i stwierdzaniem choroby zawodowej. Rzecznik postulował zmianę obowiązującego stanu prawnego, która pozwoli na poddanie decyzji organów inspekcji sanitarnej, kontroli sądów powszechnych, a także wprowadzenie nadzoru nad jednostkami orzecznictwymi rozpoznającymi choroby zawodowe, podobnie jak w przypadku nadzoru ZUS nad orzecznictwem w sprawach dotyczących niezdolności do pracy. W ocenie Ministra proponowana przez Rzecznika zmiana zasad sprawowania kontroli nad decyzjami inspekcji sanitarnej w zakresie chorób zawodowych, polegająca na poddaniu ich kontroli sądów, nie jest zasadna. Obecnie obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne zapewniają możliwość orzekania co do stanu zdrowia badanego pacjenta oraz warunków wykonywanej przez niego pracy, z uwzględnieniem przebiegu zatrudnienia i narażenia zawodowego. Nie zgodził się rów-

niez z poglądem, zgodnie z którym poszerzenie kognicji sądów powszechnych o kontrole przedmiotowych spraw przyczyni się do rozwiązania problemu przewlekłości postępowań w zakresie rozpoznawania i stwierdzania choroby zawodowej. Sprawa pozostaje w zakresie zainteresowań Rzecznika.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wykonania wyroku TK z 2 czerwca 2015 r., dotyczącego zrzeszania się w związkach zawodowych. Jednocześnie zwrócił się z prośbą o poinformowanie o przewidywanym terminie wniesienia inicjatywy ustawodawczej. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakres ustawowych gwarancji zrzeszania się w związkach zawodowych jest – w sferze podmiotowej – za wąski w stosunku do unormowań konstytucyjnych oraz tych, które wynikają z wiążących Polskę umów międzynarodowych. W opinii Rzecznika osoby zatrudnione na umowach cywilnoprawnych oraz samozatrudnione, posiadające status pracownika w znaczeniu określonym w Konstytucji, powinny mieć zagwarantowaną możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych. Pracownikiem w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia jest każdy, kto wykonuje określoną pracę zarobkową, pozostaje w stosunku prawnym z podmiotem, na rzecz którego ją świadczy oraz posiada takie interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być grupowo chronione. W odpowiedzi Minister poinformował, że projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych i niektórych innych ustaw został uwzględniony w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Istotą nowych rozwiązań będzie rozszerzenie prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych na osoby wykonujące pracę zarobkową, które mają wszystkie cechy pracowników w rozumieniu konstytucyjnym i pozostają w zatrudnieniu na innej podstawie, niż w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy.

## B. Prawo do zabezpieczenia społecznego

Zmiana zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które pobierały wcześniejszą emeryturę, narusza konstytucyjną zasadę równości w prawie do zabezpieczenia społecznego. Dotyczy to w szczególności kobiet urodzonych w 1953 r., będących ostatnim rocznikiem uprawnionym do wcześniejszej emerytury. W stosunku do tej grupy świadczeniobiorców powinny być utrzymane rozwiązania wykluczające pomniejszanie kolejnej emerytury o kwoty wcześniej pobranych emerytur przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Skarżący, w pismach do Rzecznika, podnosili, że decydując się na przejście na wcześniejszą emeryturę nie mogli wiedzieć, że taka decyzja w przyszłości wpłynie negatywnie na wysokość emerytury powszechnej. Rzecznik bezskutecznie wnioskował o dokonanie odpowiednich zmian ustawodawczych oraz popierał petycje kierowane w tej sprawie do Sejmu i Senatu. Nie można wykluczyć, że



problem zostanie rozstrzygnięty w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanym pytaniem prawnym. Rzecznik zgłosił udział w tym postępowaniu i przedstawił stanowisko, że zakwestionowana norma prawna ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim ma zastosowanie do kobiet urodzonych w 1953 r., które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. emerytury wcześniejszej, narusza konstytucyjną zasadę równości w prawie do zabezpieczenia społecznego.

Z zasady równego traktowania w prawie do zabezpieczenia społecznego wynika obowiązek jednakowego traktowania urlopów wychowawczych, urlopów bezpłatnych oraz okresów niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem zarówno dla potrzeb ustalania podstawy wysokości emerytury lub renty w starym systemie emerytalnym, jak i kapitału początkowego w nowym systemie emerytalnym. Tymczasem nowelizacja ustawy emerytalnej, która weszła w życie 1 maja 2015 r., zmieniła sposób obliczania kapitału początkowego, od którego zależy wysokość emerytur. Przy wyliczaniu kapitału początkowego uwzględnia się okresy składkowe i nieskładkowe. Okresy opieki nad dzieckiem wcześniej liczone były jak każdy inny okres nieskładkowy (0,7 proc. podstawy wymiaru kapitału początkowego). Obecnie obliczane są podobnie jak okresy składkowe (1,3 proc. podstawy wymiaru kapitału początkowego). Kapitał początkowy obliczany jest jednak tylko dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Dlatego osoby, które mają emeryturę wyliczoną według „starych” zasad, nie mogą skorzystać z możliwości korzystniejszego przeliczenia okresów, podczas których nie pracowały, ale opiekowały się dzieckiem. Rzecznik bezskutecznie wnioskował o podjęcie odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej, zmierzającej do jednakowej „wyceny” okresów opieki nad dzieckiem w stażu ubezpieczenia dla potrzeb ustalania wysokości emerytury w starym i nowym systemie emerytalnym. Problem konstytucyjny został podjęty w pytaniu prawnym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, zaś Rzecznik zgłosił udział w tym postępowaniu.

Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zróżnicowania dwóch grup prokuratorów oraz sędziów do przechodzenia we wcześniejszy stan spoczynku. Problem ten podniosła Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników RP, która zwróciła się do Rzecznika z wnioskiem o zakwestionowanie konstytucyjności przepisów ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw podwyższającej wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn do 67 lat. W ocenie Rady Głównej Związku przepisy te naruszają konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego i konstytucyjną zasadę równości, ponieważ w arbitralny sposób różnicują uprawnienia dwóch grup prokuratorów oraz sędziów do przechodzenia we wcześniejszy stan spoczynku, wprowadzając granicę czasową, tj. dzień 31 grudnia 2017 r. Sędzia i prokurator przechodzi na swój wniosek w stan spoczynku po ukończeniu 55 lat przez kobietę, jeżeli pracowała na stanowisku sędziego lub prokuratora nie mniej niż 25 lat, a 60 lat

przez mężczyznę, jeżeli przepracował na stanowisku sędziego lub prokuratora nie mniej niż 30 lat. Po 1 stycznia 2018 r. wszyscy prokuratorzy i sędziowie przechodzić mają w stan spoczynku po 67. roku życia. Oznacza to, że różnica zaledwie jednego dnia w dacie urodzenia może wydłużyć służbę dla sędziów i prokuratorów kobiet aż o 12 lat, a dla mężczyzn o 7 lat. Rzecznik podjął analizę zasadności przedstawionych zarzutów w kontekście możliwości skierowania stosownego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kierowania na rehabilitację leczniczą. W świetle ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych do zakresu działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należy także prowadzenie prewencji rentowej obejmującej, między innymi, rehabilitację leczniczą ubezpieczonych zagrożonych całkowitą lub częściową niezdolnością do pracy, osób uprawnionych do zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego po ustaniu tytułu do ubezpieczenia chorobowego lub wypadkowego, a także osób pobierających rentę okresową z tytułu niezdolności do pracy. Przepisy ustawy systemowej w ogóle nie regulują kwestii proceduralnych, związanych z kierowaniem na rehabilitację leczniczą ubezpieczonego lub rencisty. W sytuacji, gdy ZUS odmawia skierowania na rehabilitację leczniczą, osoby ubezpieczone oraz renciści nie mają żadnych uprawnień, aby dochodzić swoich racji na podstawie obowiązujących przepisów. Budzi to wątpliwości konstytucyjne. Skierowanie na rehabilitację leczniczą w ramach prewencji rentowej stanowi bowiem realizację prawa do zabezpieczenia społecznego. Wątpliwości Rzecznika podzielił Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zapowiadając podjęcie działań legislacyjnych. Rzecznik będzie śledził przebieg procesu legislacyjnego.

Konieczne jest przystąpienie do prac nad stworzeniem systemu ubezpieczeń społecznych odpowiadającego oczekiwaniom twórców i artystów, dostosowanego do specyfiki prowadzonej przez nich działalności. Obecnie do twórców i artystów stosuje się takie same zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, jak wobec osób prowadzących działalność gospodarczą lub wykonujących wolny zawód. Tymczasem zdecydowana większość twórców i artystów uzyskuje nieregularne przychody, które nie dają możliwości ponoszenia stałych kosztów ubezpieczenia. Przyjęty obecnie system, zwłaszcza wysokość i częstotliwość opłacania składek, może prowadzić do wykluczenia twórców i artystów z dostępu do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. W wielu krajach Unii Europejskiej funkcjonują odrębne systemy finansowania kosztów ubezpieczenia artystów zasilane dodatkowo przez państwo oraz przedsiębiorców korzystających z pracy artystów i twórców. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w kwestii podjęcia i zrealizowania tego przedsięwzięcia w ścisłym porozumieniu z przedstawicielami środowiska twórców i artystów.


Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego sądu mającego na celu wyjaśnienie, czy norma



prawna ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych rozumiana w ten sposób, że płatnikiem składek za osobę wykonującą pracę na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, jest ten pracodawca, jest zgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego, ochroną prawa własności, które może być ograniczone tylko w drodze ustawy oraz z zasadą równości i powszechności opodatkowania. Rzecznik przedstawił stanowisko, że przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nadające status płatnika składek dla pracodawcy za pracownika z tytułu umowy zlecenia zawartej przez tego pracownika z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, jest niezgodny z przywołanymi normami konstytucyjnymi. Z tych samych względów Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z wniosku Konfederacji Lewiatan dotyczącym określenia płatnika składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu umowy zlecenia. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał.

## C. Pomoc społeczna

Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie nasilenia się przypadków niehumanitarnego traktowania osób przebywających w placówkach, które prowadzą działalność gospodarczą polegającą na sprawowaniu opieki nad osobami w podeszłym wieku, niepełnosprawnymi lub przewlekle chorymi i wniósł o podjęcie działań ukierunkowanych na poprawę poziomu i skuteczności ochrony osób przebywających w prywatnych domach opieki. Zdaniem Rzecznika konieczne jest przede wszystkim uniemożliwienie wykonywania takiej działalności bez zezwolenia. Nieprawidłowości występują jednak również w domach opieki, które wymagane zezwolenie uzyskały. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczą w szczególności niskiego standardu usług, braku wymogów dotyczących kwalifikacji osób zatrudnionych w prywatnych domach opieki, a także ograniczania praw przebywających w nich osób. W ocenie Rzecznika regulacje zawarte w ustawie o pomocy społecznej nie dają wojewodom wystarczających podstaw do podejmowania skutecznych działań, zaś istniejący system kar pieniężnych zawodzi. Rzecznik podniósł także problem braku systemu płynnego przekazywania opieki nad osobami niesamodzielnymi pomiędzy szpitalami a pomocą społeczną. Wskazuje to na brak instytucjonalnych rozwiązań, które wyeliminowałyby lukę między systemem ochrony zdrowia, a systemem opieki społecznej. W resorcie rodziny, pracy i polityki społecznej podjęto prace w celu zidentyfikowania najczęstszych uchybień w obszarze świadczenia usług w placówkach opieki całodobowej i potrzeby zmiany oraz doprecyzowania obecnych przepisów.

A solid red vertical bar is positioned on the left side of the page, extending from the top to the bottom.

## Najważniejsze zagadnienia z zakresu ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia. Wątpliwości Rzecznika wzbudziła procedura kontroli organu koncesyjnego nad wykonywaną działalnością gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia. Zgodnie z nowymi przepisami sprawna kontrola miała polegać na braku konieczności zawiadamiania przedsiębiorcy o zamiarze jej podjęcia. Ponadto organ koncesyjny miałby możliwość prowadzenia kontroli podczas trwania czynności kontrolnych innego organu. Konsekwencją takiej regulacji byłoby wyłączenie prawa do sprzeciwu wobec podjęcia przez organ czynności kontrolnych. Analiza ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz procedury legislacyjnej poprzedzającej uchwalenie tzw. ustawy deregulacyjnej wskazuje jednak, że zamierzenia ustawodawcy nie zostały zrealizowane. Minister poinformował Rzecznika, że podjęte zostaną działania w kierunku zmiany przepisów prawa umożliwiających podjęcie kontroli bez zawiadomienia m.in. na podstawie ustawy o ochronie osób i mienia – w odniesieniu do działalności specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie problemu obligatoryjnego skreślenia z listy kwalifikowanych pracowników ochrony w przypadku, gdy pracownik został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa umyślnego lub wszczęto w stosunku do niego postępowanie karne o takie przestępstwo. Rezultatem utraty uprawnień, koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku może być zwolnienie z pracy. Niestety, nawet po umorzeniu postępowania karnego lub uniewinnieniu skarżący nie może odzyskać utraconych uprawnień automatycznie. Nie ma także możliwości uzyskania odszkodowania za utracone dochody. Szczególnie niezrozumiała wydaje się sytuacja, w której pracownik ochrony zostaje skreślony z listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej również w przypadku, gdy nie dopełni on obowiązku zawiadomienia właściwego komendanta wojewódzkiego Policji o jakiegokolwiek zmianie danych objętych wpisem, w terminie 14 dni od dnia jej powstania. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że skreślenie z listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej następuje w przypadku wszczęcia postępowania karnego za popełnienie przestępstwa umyślnego lub też skazania prawomocnym wyrokiem za ww. przestępstwo. Wydana zgodnie z tą regułą decyzja administracyjna o skreśleniu z listy nie przesądza o winie pracownika i nie jest oceną jego zachowania, gwarantuje jedynie, że zadania ochrony osób i mienia będą wykonywane zgodnie z obowiązującymi przepisami i interesem publicznym. Zdaniem Ministra do czasu zakończenia postępowania karnego pracownik ochrony powinien być odsunięty od uprawnień ustawowych, szczególnie tych umożliwiających korzystanie z środków przymusu bezpośredniego i broni palnej.

W wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej Rzecznik zwrócił się w sprawie niedostatecznej ochrony kobiet w ciąży przed zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej oraz o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wyeliminowania przedstawionego problemu. Przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych przewidują ochronę przed zwolnieniem w okresie urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego lub urlopu rodzicielskiego. Nie chronią jednak przed zwolnieniem żołnierzy – kobiet będących w ciąży, podczas gdy pragmatyki pozostałych służb mundurowych taką ochronę zapewniają. Z Konstytucji RP wynika szczególna rola organów władzy publicznej we wspieraniu macierzyństwa. Również przepisy unijne gwarantują określony standard ochrony zatrudnienia kobiet w ciąży. Wydaje się więc, że polskie przepisy nadal tego standardu nie spełniają. Tymczasem orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje wyraźnie, że nieprzychylnie traktowanie kobiety ze względu na ciążę lub macierzyństwo stanowi bezpośrednią dyskryminację ze względu na płeć. Minister Obrony Narodowej zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika i potwierdził, że niezbędne jest wypracowanie dodatkowych rozwiązań, które zapewnią odpowiednią ochronę żołnierza – kobiety w ciąży pozostającej w zawodowej służbie wojskowej. Zmiana zostanie zaproponowana przy najbliższej nowelizacji ustawy o służbie wojskowej żołnierzy.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej w sprawie ujawnienia danych o stanie zdrowia żołnierza służby kontraktowej, u którego zdiagnozowano chorobę afektywną dwubiegunową i objęto go leczeniem szpitalnym. Podstawą takiego działania jest informacja sformułowana przez Departament Kadr MON nakazująca dowódcom jednostek wojskowych umieszczanie w rozkazach dziennych nazwy podmiotu, np. szpitala psychiatrycznego, wystawiającego zaświadczenie lekarskie. Zdaniem Rzecznika upublicznienie treści zaświadczenia lekarskiego wydaje się wątpliwe z punktu widzenia ustawy o ochronie danych osobowych, a w szczególności przesłanek dopuszczających przetwarzanie tzw. danych wrażliwych, do których zalicza się m.in. dane ujawniające stan zdrowia. Podanie do publicznej wiadomości informacji o szpitalu, w którym leczony jest żołnierz, pozwala bowiem na identyfikację schorzenia. Upublicznienie takich informacji może narazić żołnierza oraz jego bliskich na trudne do przewidzenia problemy. Stwarza też możliwość nadużyć czy dyskryminacji. Poufność tych danych stanowi realizację ochrony życia prywatnego, a prawo wewnętrzne musi zawierać gwarancje pozwalające na zapobieżenie ujawnianiu danych dotyczących zdrowia poszczególnych osób. Zdaniem Rzecznika ujawnianie treści zaświadczenia lekarskiego narusza wyrażony w ustawie o ochronie danych osobowych zakaz przetwarzania danych o stanie zdrowia żołnierza. Minister podzielił uwagi zawarte w wystąpieniu Rzecznika i poinformował, że zwróci się do przywołanych w piśmie Rzecznika jednostek wojskowych o ograniczenie dostępu do informacji o stanie zdrowia żołnierzy i pracowników wojska w rozkazach dziennych.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie świadczenia rekompensującego utracone wynagrodzenie za czas odbywania ćwiczeń wojskowych dla osób zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia i wystąpił o zmianę przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w omawianym zakresie. Rzecznik podkreślił, że powszechny obowiązek obrony, określony w Konstytucji, nie uzależnia jego realizacji od formy zatrudnienia. Osobami zobowiązanymi do realizacji obowiązku obrony są zarówno osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, jak i osoby świadczące pracę na podstawie umowy zlecenia. Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek służby wojskowej polega między innymi na odbywaniu ćwiczeń wojskowych. Prowadzi to do wniosku, że również zleceniobiorcom należy się świadczenie rekompensujące utracone wynagrodzenie, które mogliby uzyskać w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych. Minister poinformował, że w ocenie resortu obowiązująca regulacja dotycząca świadczenia pieniężnego rekompensującego żołnierzom rezerwy utracone wynagrodzenie w związku z udziałem w ćwiczeniach wojskowych jest wystarczająca. Rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do rekompensaty z tytułu utraconych zarobków o osoby osiągające dochód z tytułu realizacji umowy zlecenia mogłoby znacząco utrudnić obliczanie wysokości potencjalnego świadczenia.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik zwrócił się w sprawie ograniczeń wiekowych dla funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu i wniósł o zmianę przepisów. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o Biurze Ochrony Rządu może prowadzić do dyskryminacji funkcjonariuszy BOR ze względu na wiek. Przesłanka wieku stanowi samodzielną podstawę do rozwiązania stosunku służby z funkcjonariuszem. Zwolnienie takie jest obligatoryjne. Zdaniem Rzecznika przydatność do służby nie powinna być oceniana wyłącznie pod kątem wieku. Z punktu widzenia zadań Biura Ochrony Rządu ocena powinna uwzględniać także inne okoliczności, np. stan zdrowia, zdolność fizyczną i psychiczną funkcjonariusza, możliwość wykorzystania doświadczenia funkcjonariusza w pionie szkolenia. W ocenie Rzecznika regulacje dotyczące funkcjonariuszy różnią się od siebie – dla niektórych funkcjonariuszy ustalono granicę wieku na poziomie 55, 58 i 60 lat, a wobec innych takiego ograniczenia wiekowego nie ustanowiono. Regulacja nie obejmuje swoim zakresem korpusu szeregowych zawodowych, natomiast różnicuje oficerów w ramach jednego korpusu. W odpowiedzi Minister zapewnił, że postulowane przez Rzecznika zmiany legislacyjne zostaną uwzględnione przy najbliższej nowelizacji ustawy o Biurze Ochrony Rządu, związanej obszaruowo z omawianą problematyką.

Sprawa pobieranego uposażenia w okresie przebywania na urlopie rodzicielskim przez funkcjonariusza – mężczyznę była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Szefa Służby Celnej. Wątpliwości dotyczyły sytuacji, w której matka dziecka wyraziła chęć skorzystania bezpośrednio po urlopie macierzyńskim

z urlopu rodzicielskiego w pełnym wymiarze i otrzymywała 80% wynagrodzenia. Następnie przerwała urlop i wróciła do pracy. Ojciec dziecka – funkcjonariusz celny chciał skorzystać z urlopu rodzicielskiego w jej zastępstwie. Okazało się jednak, że przysługuje mu jedynie 60% uposażenia. Zdaniem Rzecznika złożona przez matkę deklaracja jest wiążąca dla funkcjonariusza. Szef Służby Celnej podzielił stanowisko Rzecznika, że funkcjonariusz – mężczyzna ma prawo do uposażenia w wysokości 80% w przypadku, gdy matka dziecka wyraziła chęć korzystania bezpośrednio po urlopie macierzyńskim z urlopu rodzicielskiego w pełnym wymiarze, a następnie wróciła do pracy lub służby i wskazała, że literalne brzmienie przepisów ustawy o Służbie Celnej jest niejednoznaczne.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej i zwrócił się z prośbą o przybliżenie sposobu wykonania orzeczenia, zwłaszcza o udzielenie informacji, czy nowa regulacja ma obejmować tylko funkcjonariuszy wykonujących zadania polegające na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw oraz wykroczeń, czy wszystkich funkcjonariuszy danej formacji, tak jak ma to miejsce w pozostałych służbach mundurowych. Skutkiem stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny pominięcia ustawodawczego było nałożenie na ustawodawcę obowiązku podjęcia działań prawodawczych zmierzających do urzeczywistnienia zasady równości w zakresie prawa zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Policji. Minister poinformował, że do Sejmu wpłynął obywatelski projekt ustawy, w którym zaproponowano sposób włączenia funkcjonariuszy Służby Celnej do zaopatrzenia emerytalnego właściwego dla funkcjonariuszy Policji. Rada Ministrów w swoim stanowisku do projektu ustawy poparła dążenia do wypracowania rozwiązań legislacyjnych zmierzających do objęcia funkcjonariuszy celnych zaopatrzeniowym systemem emerytalnym służb mundurowych.

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawił stanowisko, w którym zakwestionował zgodność z Konstytucją przepisów ustawy o Służbie Więziennej w zakresie, w jakim zezwalają w każdym czasie na odwołanie rozkazem personalnym funkcjonariusza Służby Więziennej – dyrektora zakładu karnego ze stanowiska przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej i jednocześnie wyłączają możliwość zaskarżenia tego rozstrzygnięcia oraz wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zbadanie problemu braku wystarczającej ochrony prawnej funkcjonariuszy w przypadku wnoszonych przeciwko nim pozwów przez osadzonych. Ich pozycja procesowa jest gorsza niż osadzonych, którzy otrzymują adwokata z urzędu. Funkcjonariusze powinni być reprezentowani przez zawodowych pełnomocników procesowych opłacanych przez jednostki organizacyjne, w których pełnią



służbę i wyłącznie w sprawach, w których funkcjonariusze są pozywani bądź zobowiązani do składania wyjaśnień ściśle związanych z wykonywaną służbą. Kolejnym problemem jest kwestia nadgodzin i ich wzrostu z powodu ponownego przeliczenia czasu służby za okres trzech lat wstecz. Dyrektor Generalny Służby Więziennej nie zgodził się ze stawianymi zarzutami i wskazał, że kwestie ochrony prawnej funkcjonariuszy w przypadku wnoszonych przeciwko nim pozwów przez osadzonych są rozwiązywane analogicznie do przepisów zawartych w innych ustawach regulujących status funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych. W odniesieniu do problemu przyczyn wzrostu nadgodzin poinformował, że rozpoczęte zostały czynności zmierzające do wypracowania prawidłowego procesu liczenia czasu służby w dziale ochrony, sprawdzenia oraz eliminacji przypadków pomniejszenia liczby wypracowanych nadgodzin w wyniku nieprawidłowej interpretacji przepisów o Służbie Więziennej.

Rzecznik dokonał analizy przepisów emerytalnych dla żołnierzy powołanych do służby po 31 grudnia 2012 r. i uznał, że wykazują one rozbieżności wynikające z odmienności terminologicznych pomiędzy pragmatykami służbowymi żołnierzy i funkcjonariuszy. W rezultacie wystąpił do Ministra Obrony Narodowej o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wyeliminowania przedstawionych problemów. Zdaniem Rzecznika mogą one w przyszłości prowadzić do nieuzasadnionego zróżnicowania w zakresie prawa do zaopatrzenia emerytalnego pomiędzy podmiotami charakteryzującymi się jednakową cechą istotną. Intencją ustawodawcy było obligatoryjne objęcie nowym systemem emerytalnym wyłącznie żołnierzy powołanych do służby i funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. Tymczasem zgodnie z przepisami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy nowym systemem emerytalnym nie zostali objęci żołnierze powołani do zawodowej służby wojskowej po dniu 31 grudnia 2012 r., jeżeli przed tym powołaniem pełnili służbę w Policji, do której zostali przyjęci przed dniem 1 stycznia 2013 r. Użycie w tym przepisie słowa „powołuje” umożliwi bowiem objęcie zakresem jego normowania wyłącznie funkcjonariuszy powołanych do służby. Minister podzielił wątpliwości Rzecznika zobowiązując się do dokonania stosownych zmian w ustawie zaopatrzeniowej.

Rzecznik skierował wystąpienie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w sprawie odszkodowań dla żołnierzy służby zasadniczej zmuszanych do pracy w jednostkach kolejowych w latach 50. ubiegłego wieku i zbadanie tej sprawy. Zwrócił się też z prośbą o ewentualne podjęcie działań mających na celu rozszerzenie katalogu uprawnionych do świadczeń przyznanych tzw. „żołnierzom górnikom” o grupę żołnierzy wojsk kolejowych. W opinii Rzecznika ustawodawca pomijając tę grupę żołnierzy i nie wprowadzając odpowiednich regulacji wywołuje wątpliwości w zakresie równego traktowania obywateli. Ustawodawca uznając, że przymusowe zatrudnienie żołnierzy w kopalniach stanowiło szczególny rodzaj represji z przyczyn

politycznych, ustanowił zasady i sposób zadośćuczynienia tej grupie żołnierzy. Nie umieścił jednak w katalogu uprawnionych do wskazanych w ustawie świadczeń pieniężnych, odszkodowań oraz innych uprawnień mających charakter socjalny, żołnierzy jednostek kolejowych. Pozbawił ich tym samym prawa do wynagrodzenia za stosowane represje oraz wykonywanie przymusowej pracy w czasie czynnej służby wojskowej. W odpowiedzi Dyrektor Biura Komunikacji Społecznej, z upoważnienia Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, poinformował, że najwłaściwszym sposobem poprowadzenia zasygnalizowanej przez Rzecznika sprawy jest złożenie petycji do Senatu. W związku z tym Dział Petycji i Korespondencji poinformował Krajowe Stowarzyszenie Byłych Żołnierzy Wojsk Kolejowych o takiej możliwości.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów w sprawie niewystarczającej ochrony prawnej żołnierzy i funkcjonariuszy, tzw. sygnalistów w służbach mundurowych. W Ministerstwie Sprawiedliwości rozważa się wprowadzenie podjęcie prac legislacyjnych, które mają na celu wzmocnienie w polskim porządku prawnym sygnalistów, dotyczą one jednak pracowników cywilnych. Zadania realizowane przez żołnierzy i funkcjonariuszy w sposób bezpośredni przekładają się na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny. Mając na względzie specyfikę służb mundurowych oraz to, że są instytucjami hierarchicznymi, hermetycznymi, o silnych strukturach pionowego podporządkowania, wydaje się konieczne objęcie ich szczególną ochroną. Ponadto, potrzeba zapewnienia skutecznej ochrony żołnierzom zgłaszającym nieprawidłowości w służbie wynika z konstytucyjnego obowiązku sprawowania cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Obrony Narodowej.

# Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa cywilnego



## A. Prawo do dobrej legislacji

W 2016 r. nadal 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 (także częściowo), zasad przeprowadzania badań kodu genetycznego, w tym na potrzeby postępowania cywilnego, zmian w obrębie procedury egzekucyjnej, prawa spółdzielczego, zwłaszcza spółdzielczości mieszkaniowej i ochrony praw lokatorów. Rzecznik zwracał uwagę na pilną konieczność wprowadzenia regulacji prawnych, płynącą z wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Dotychczas nie zostały zrealizowane wytyczne płynące m.in. z wyroku w sprawie P 46/13 i określenie terminu, po upływie którego nie byłoby dopuszczalne stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo bądź jego ekspektatywę. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że powołany przez Prezesa NSA zespół ekspertów opracował projekty zmian w postępowaniu administracyjnym. Zaproponowane zostało rozwiązanie, zgodnie z którym nie byłoby możliwe stwierdzenie nieważności decyzji, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat.

Rzecznik sygnalizował również potrzebę dostosowania formy prawnej zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa, a także o rozszerzenie katalogu czynników szkodliwych dla zdrowia ludzi, w szczególności o substancje chemiczne, których szkodliwość została stwierdzona w ciągu ostatnich 20 lat. Minister Zdrowia poinformował Rzecznika, iż obecnie procedowany jest projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany. Natomiast Główny Inspektor Sanitarny wystąpił do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o rozważenie konieczności uzupełnienia ww. projektu w zakresie postulowanym przez Rzecznika.

Zasadnicze wątpliwości Rzecznika wzbudziła zgodność z konstytucyjną zasadą poprawnej legislacji niektórych przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu nadanym im przez ustawę o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i o zmianie niektórych ustaw. W sprawie tej Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając m.in. kwalifikowaną niedookreśloność przepisów regulujących konstytucyjne prawa i wolności obywateli. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik sygnalizował również swoje wątpliwości dotyczące tego, czy organy administracji publicznej oraz inwestorzy realizują standardy unijne w zakre-



sie konsultacji społecznych związanych z przygotowaniem i realizacją strategicznych inwestycji polegających na budowie sieci energetycznych. Pełnomocnik rządu do spraw strategicznej infrastruktury energetycznej zapewnił jednak Rzecznika, że obowiązujące regulacje prawne gwarantują aktywny udział społeczeństwa w opracowywaniu projektów dokumentów w zakresie planowania i realizacji inwestycji przesyłowych.

## B. Prawo do sądu w postępowaniu cywilnym

W 2016 r. przedmiotem działań Rzecznika były ponownie różnego rodzaju problemy związane z kosztami postępowania cywilnego. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie dotyczącej braku możliwości uzyskania przez stronę działającą w procesie samodzielnie (bez profesjonalnego pełnomocnika) pełnego zwrotu poniesionych kosztów postępowania oraz w sprawie dotyczącej braku możliwości uzyskania przez stronę elektronicznego postępowania upominawczego zwolnienia od kosztów sądowych. Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przed Trybunałem.

Nadal prowadzona była sprawa wątpliwości co do tego, czy obowiązujące przepisy procedury cywilnej, dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych bądź ustanowienie pełnomocnika z urzędu w wystarczający sposób chronią prywatność osób ubiegających się o taką pomoc. Rzecznik sygnalizował także swoje zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania w praktyce nowej instytucji ustnego wygłaszania uzasadnień wyroków w sądach cywilnych oraz sporządzania transkrypcji takich uzasadnień, zastępujących pisemne uzasadnienie wyroku. W ocenie Rzecznika dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie budzą obawy, czy zbyt szerokie korzystanie przez sądy z tej instytucji nie prowadzi do ograniczenia konstytucyjnego prawa do rzetelnej procedury oraz prawa do zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji, ponieważ w wielu wypadkach utrudnia poznanie motywów rozstrzygnięcia. W odpowiedzi na apel Rzecznika resort sprawiedliwości wyraził pogląd, iż instytucja ustnego uzasadnienia, jako nowe rozwiązanie, powinna być poddana pogłębionemu badaniu, w szczególności w zakresie praktyki jej funkcjonowania, w tym sposobu sporządzania transkrypcji.

Rzecznik kontynuował podjętą w ubiegłym roku interwencję w sprawie uprawnienia komornika sądowego do wzywania dłużnika do osobistego stawiennictwa w kancelarii komornika celem złożenia wyjaśnień oraz karania grzywną za niezastosowanie się do takiego wezwania. Zdaniem Rzecznika jest to działanie nieprawidłowe, ponieważ nie znajduje ono podstawy w obowiązujących przepisach. W tej sprawie Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości.

Przedmiotem wystąpień Rzecznika była ponadto przewlekłość postępowań z wniosku ofiar przemocy domowej o nakazanie sprawcy przemocy opróżnienia lokalu mieszkalnego oraz realizacja wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce z dnia 16 czerwca 2015 r. Rzecznik wskazywał, że w świetle wytycznych Trybunału w Strasburgu, istnieje konieczność podjęcia działań legislacyjnych w celu zapewnienia bardziej efektywnego środka ochrony przed przewlekłością postępowań sądowych. Minister Sprawiedliwości nie podzielił wątpliwości Rzecznika i stwierdził, że w przedmiocie długości toczących się postępowań oraz przekroczenia przez sądy miesięcznego terminu przewidzianego do odbycia pierwszej rozprawy konstrukcja przepisu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie jest właściwa i realizuje potrzebę szybkiego rozpoznawania spraw.

Rzecznik zwracał ponadto uwagę, że potrzebne są nowe, skuteczniejsze rozwiązania prawne umożliwiające zwalczanie tzw. mowy nienawiści w internecie. W obowiązującym stanie prawnym w pozwie o ochronę dóbr osobistych, naruszonych przez wpis w internecie, należy oznaczyć strony postępowania (imię i nazwisko osoby, adres zamieszkania). Jeśli te dane nie zostaną podane, konieczne będzie uzupełnienie braków formalnych pozwu. W przeciwnym razie pozew zostanie zwrócony. Można także dochodzić swoich praw w trybie przewidzianym w ustawie o ochronie danych osobowych, jednak postępowanie takie często trwa bardzo długo. Wiele osób, aby uzyskać dane osobowe sprawcy naruszenia dóbr osobistych, korzysta więc z drogi postępowania karnego. Po uzyskaniu potrzebnych danych, pokrzywdzony często traci zainteresowanie postępowaniem karnym i wykorzystuje te dane w procesie cywilnym o naruszenie dóbr osobistych. Taka praktyka, w ocenie Rzecznika, nie jest właściwa. Instytucje prawa karnego nie powinny być traktowane jako narzędzie do ustalania danych osobowych. Rzecznik wskazał, że w prawodawstwie amerykańskim od wielu lat funkcjonuje instytucja tzw. ślepego pozwu. Wprowadzenie podobnego rozwiązania w Polsce – z uwzględnieniem specyfiki polskiej procedury cywilnej – mogłoby stanowić element systemowego zwalczania mowy nienawiści. Z takim stanowiskiem nie zgodził się Minister Sprawiedliwości. Wskazał on, że wprowadzenie tzw. ślepego pozwu stanowi poważne odstępstwo od ogólnej zasady procesu cywilnego, według której pozew musi być wniesiony przeciwko konkretnej osobie wskazanej przez pokrzywdzonego.

## C. Prawo do korzystania z dóbr kultury

W 2015 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Rzecznika, niekonstytucyjność przepisów Prawa autorskiego nakładających obowiązek zapłaty wysokiego odszkodowania za zawinio-



ne nieuprawnione korzystanie z cudzych utworów. Wyeliminowanie niekonstytucyjnego przepisu powoduje, że obecnie podmioty naruszające majątkowe prawa autorskie są zobowiązane do zapłaty dwukrotności wynagrodzenia za legalne korzystanie z utworu – i to niezależnie od tego, czy naruszenie było zawinione, czy też nie. Rozwiązanie takie jest szczególnie krzywdzące wobec osób działających w dobrej wierze, które bez swojej winy naruszyły interesy osoby uprawnionej. Konieczne jest podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do takiego ukształtowania roszczeń odszkodowawczych za naruszenie autorskich praw majątkowych, które pozwoli na uzyskanie słusznego odszkodowania za zaistniały uszczerbek w sferze praw przysługujących uprawnionym, ale nie będzie jednocześnie nadmiernie ingerować w wolność majątkową podmiotów te prawa naruszających. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jednak nie uzyskał na nie odpowiedzi.

## D. Ochrona praw rodziny

Przez cały rok 2016 monitorowane były przez Rzecznika zagadnienia związane z wykonywaniem kontaktów z dzieckiem, orzeczonych przez sąd. W ocenie Rzecznika obowiązujące od kilku lat przepisy zakładające nałożenie – w dwuetapowym postępowaniu inicjowanym na wniosek – kary pieniężnej na osobę utrudniającą lub uniemożliwiającą kontakt z dzieckiem, wymagają głębokiej analizy, ponieważ skargi wpływające do Rzecznika wskazują, że nie są one skuteczne. Wątpliwości co do funkcjonującego uregulowania zgłaszają także sami sędziowie rodzinni. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w powyższej sprawie Minister Sprawiedliwości poinformował jednak, iż analiza problemu opracowana przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości wykazała rzadkie wykorzystywanie sankcji majątkowych i zaprzeczyła tezie o ich nadużywaniu, dlatego podejmowanie działań w kierunku zmian obowiązujących przepisów wydaje się przedwczesne.

Rzecznik sygnalizował również swoje uwagi dotyczące orzekania przez sądy w sprawach o wydanie dziecka uprowadzonego za granicę na podstawie tzw. Konwencji haskiej oraz monitorował przebieg prac legislacyjnych zapowiedzianych przez resort sprawiedliwości w tym zakresie.

Wspólnie z Rzecznikiem Praw Dziecka Rzecznik zwracał uwagę na zasadność dokonania zmian w przepisach określających tzw. reprezentację dziecka i rozważenie wprowadzenia instytucji kuratora dziecka w postępowaniach opiekuńczych (władza rodzicielska, kontakty, miejsce zamieszkania dziecka), przynajmniej w tych, w których rodzice dziecka pozostają w głębokim konflikcie utrudniającym uzyskanie porozumienia zgodnego z dobrem dziecka. Rzecznicy podkreślali także potrzebę zapewnienia właściwego poziomu kwalifikacji

kuratora „kolizyjnego”, zgodnie ze wskazaniem zawartym w sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego w sprawie S 2/14, oraz zapewnienia, aby dziecko w postępowaniu opiekuńczym mogło korzystać z pomocy profesjonalnego pełnomocnika, który działałby zgodnie z jego wskazaniem i życzeniami oraz zgodnie z rekomendacjami Wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy. W odpowiedzi na apel obu Rzeczników Minister Sprawiedliwości potwierdził, iż dostrzega potrzebę doprecyzowania kwalifikacji kuratora „kolizyjnego”. W resorcie trwają prace nad określeniem zakresu proponowanych zmian.

Jednocześnie Rzecznik podejmował liczne działania na rzecz poprawy skuteczności egzekwowania zasądzonych alimentów, m.in. zwracał się do resortu sprawiedliwości o rozważenie wykorzystywania przez sądy tzw. tablic alimentacyjnych, ułatwiających ustalenie wysokości alimentów, czy utworzenie centralnego rejestru dłużników alimentacyjnych. Ze względu na brak odpowiedzi z ministerstwa, sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

## E. Prawa osób niepełnosprawnych

W wielu sprawach 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 o prawach osób niepełnosprawnych. Niezbędna w tej materii 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.

Konieczne, zdaniem Rzecznika, jest także rozważenie rozszerzenia regulacji umożliwiającej rozstrzyganie przez sąd o kontaktach, w stosunku do pełnoletnich osób pozostających pod opieką, w szczególności zaś osób ubezwłasnowolnionych. Do Rzecznika wpływają bowiem skargi od bliskich takiej osoby, którym faktyczny opiekun uniemożliwił kontakt z podopieczną osobą pełnoletnią. Sprawa będzie monitorowana przez Rzecznika.

## F. Ochrona praw mieszkaniowych obywateli

W obszarze prawa mieszkaniowego działania Rzecznika koncentrowały się wokół zagadnień związanych z eksmisją z mieszkania i ochroną przed bezdomnością. Rzecznik sygnalizował brak w systemie prawa przepisów regulujących



precyzyjnie zasady eksmisji z mieszkania do lokalu socjalnego wskazanego przez gminę, w tym brak jasnych reguł dotyczących możliwości weryfikacji przez dłużnika standardu i stanu wskazanego mu lokalu socjalnego. Zgłaszał liczne zastrzeżenia w sprawie instytucji tzw. tymczasowych pomieszczeń, dotyczące zarówno definicji takich pomieszczeń, jak i zasad eksmisji do nich. Krytycznie odniósł się także do propozycji usunięcia z ustawy o ochronie praw lokatorów obligatoryjnego orzekania przez sądy w wyroku eksmisyjnym o uprawnieniu do lokalu socjalnego w stosunku do najsłabszych grup obywateli. Minister Infrastruktury i Budownictwa zapewnił jednak, że osoba, która traci tytuł prawny do lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego, a także osoba, która nie otrzymała takiego tytułu, ma zagwarantowane prawo do pomocy państwa.

Rzecznik zwracał uwagę, że w praktyce nie są realizowane deklaracje zawarte w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zgodnie z którymi państwo powinno zapewnić ofiarom przemocy pomoc mieszkaniową. Rzecznik skierował także obszernie, kompleksowe wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów dotyczące polityki mieszkaniowej państwa, a w szczególności wspierania przez państwo budownictwa socjalnego przeznaczonego dla osób uboższych. Do kwestii poruszonych przez Rzecznika odniósł się Minister Infrastruktury i Budownictwa, który poinformował, że zakładanym efektem nowego programu rządowego ma być budowa około 30 tys. mieszkań na wynajem w okresie 10 lat, a także zwiększenie roli towarzystw budownictwa społecznego w rozwoju najmu instytucjonalnego.

W dalszym ciągu przedmiotem działań Rzecznika była problematyka braku należytej ochrony członków spółdzielni mieszkaniowych przed przerzucaniem 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 oraz brak spójności pomiędzy uregulowaniami prawa upadłościowego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece, co przekłada się na bardzo niekorzystną sytuację osób posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu w sytuacji ogłoszenia upadłości spółdzielni mieszkaniowej. Rzecznik uzyskał informację, iż Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa podjęło roboczą współpracę z Ministerstwem Sprawiedliwości w celu wypracowania rozwiązań prawnych gwarantujących członkom spółdzielni mieszkaniowych ochronę przed przerzucaniem na nich odpowiedzialności za długi spółdzielni.

Rzecznik sygnalizował ponadto problemy związane z uzyskaniem dodatku dla odbiorców energii elektrycznej (dodatków energetycznych) przez osoby, które dla celów ogrzewania mieszkań i podgrzania wody wykorzystują energię elektryczną, ponieważ zamieszkują w budynkach pozbawionych instalacji centralnego ogrzewania. Minister Energii wskazał, iż w planowanym na koniec roku 2016 tzw. legislacyjnym pakiecie zimowym Komisja Europejska zakłada-

ła zdefiniowanie zjawiska ubóstwa energetycznego oraz zobowiązanie państw członkowskich do wprowadzenia odpowiednich działań na poziomie krajowym w celu przeciwdziałania temu zjawisku.

## G. Ochrona praw majątkowych i gospodarka nieruchomościami

Aktywność Rzecznika 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. Zwracał uwagę, że konieczne jest wykonanie dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: wyroku w sprawie K 50/13 dotyczącego nieruchomości zamrożonych inwestycyjnie w planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1995 r. oraz postanowienia sygnalizacyjnego w sprawie S 1/15 mówiącego o konieczności usunięcia luk w przepisach o odszkodowaniach za ograniczenia sposobu wykonywania własności na nieruchomościach przeznaczonych na cel publiczny. Minister Infrastruktury i Budownictwa wyjaśnił, że resort prowadzi prace nad wprowadzeniem kompleksowej reformy systemu gospodarki przestrzennej.

Rzecznik kontynuował podjęty w latach wcześniejszych problem nadmiernych ograniczeń praw właścicieli nieruchomości w sytuacji, gdy dla danego terenu przepisy szczególne przewidują obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a gmina takiego planu jeszcze nie uchwaliła. Nie można wówczas wydać decyzji o warunkach zabudowy, a zatem właściciel nie może podjąć robót budowlanych, do których przeprowadzenia konieczne jest uzyskanie takiej decyzji. Niestety, w tej sprawie Rzecznik nie otrzymał żadnej odpowiedzi resortu infrastruktury.

Rzecznik sygnalizował również wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów regulujących zasady dochodzenia odszkodowań za szkody wynikające z decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji w postaci obiektu energetyki jądrowej (elektrowni atomowej). Przedmiotem wystąpień Rzecznika była również kwestia przejrzystości postępowań poprzedzających inwestycje w zakresie budowy strategicznych dla państwa sieci energetycznych oraz zagwarantowania społecznościom lokalnym aktywnego udziału w postępowaniach konsultacyjnych. Minister Energii zapewnił, że zagadnienia poruszone przez Rzecznika zostaną poddane gruntownej analizie przez resort i stosownie do jej wyników podjęte zostaną odpowiednie decyzje w sprawie ewentualnych działań legislacyjnych w tym kierunku.

Rzecznik skierował wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu nadanym im przez ustawę o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i o zmianie niektórych ustaw, z konstytucyjną zasadą prawidłowej legislacji, wolności majątkowej oraz wolności gospodarczej. W pierwszym wniosku Rzecznik skupił się przede wszystkim na zarzucie naruszenia przez ustawodawcę zasad prawidłowej legislacji poprzez kwalifikowaną niedookreśloność przepisów regulujących konstytucyjne prawa i wolności obywateli, a także na zarzucie naruszenia zasad pewności prawa i lojalności państwa wobec swoich obywateli. W kolejnym piśmie procesowym Rzecznik dodatkowo wniósł o zbadanie zaskarżonych przepisów z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony własności i prawa dziedziczenia oraz wolności wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

Ponadto Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego obszernie stanowisko w kwestiach objętych wnioskami dwóch grup Posłów na Sejm oraz grupy Senatorów, połączonymi do wspólnego rozpoznania z wcześniejszym wnioskiem Rzecznika. Ze względu na obszerność już złożonego materiału procesowego, Rzecznik ograniczył się tym razem do poszerzenia argumentacji dotyczącej niekonstytucyjności: wstrzymania przez Agencję Nieruchomości Rolnych sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa na okres 5 lat, ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych przez zasiedzenie oraz nadmiernej uciążliwości obowiązków nakładanych na prywatnych właścicieli nieruchomości rolnych nabytych od Agencji Nieruchomości Rolnych. Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przed Trybunałem.

Po raz kolejny podejmowano działania dotyczące lokalizacji tzw. farm wiatrowych w bliskiej odległości od zabudowań zajmowanych przez ludzi. W wystąpieniach do kilku resortów Rzecznik zwracał uwagę, jak ważne jest doprecyzowanie przepisów w tej materii, nie ma bowiem obecnie instrumentów prawnych, które pozwoliłyby badać oddziaływanie farm wiatrowych na środowisko – ani na etapie przygotowywania inwestycji, ani później, kiedy farmy wiatrowe pracują. Prawo nie chroni więc w sposób efektywny ludzkiego zdrowia. Zasady lokalizowania farm wiatrowych, w tym względem zabudowy mieszkaniowej, zostały w 2016 r. uregulowane w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. W odpowiedzi na apel Rzecznika Minister Zdrowia poinformował, że do Sejmu RP wpłynął poselski projekt ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. W projekcie tym określono m.in. warunki lokalizacji zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie elektrowni wiatrowych, wprowadzono obowiązek uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oraz decyzji zezwalającej na eksploatację i objęcie elektrowni wiatrowych dozorem technicznym.

W dalszym ciągu dużej aktywności Rzecznika wymagała wciąż nierozwiązana przez organy władzy publicznej problematyka tzw. reprivatyzacji. Do

Prezesa Rady Ministrów skierowane zostało kolejne, kompleksowe wystąpienie dotyczące tego problemu. Podsumowano w nim dotychczasowe działania Rzecznika oraz zawarto wskazówki i zobowiązania dla ustawodawcy, płynące z aktualnego orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego oraz polskich sądów, a także postawiono 7 konkretnych tez, odnoszących się do kwestii, które wymagają interwencji ustawodawcy. Niestety, żaden z resortów nie ustosunkował się do propozycji Rzecznika.

W wystąpieniu do Marszałka Senatu RP Rzecznik zwrócił się w sprawie nowelizacji art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten, umożliwiający stwierdzanie nieważności decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa, niezależnie od daty ich wydania, jest w praktyce wykorzystywany jako podstawowe narzędzie reprzywatyzacyjne. Na jego podstawie toczą się postępowania, których celem jest odzyskanie bądź uregulowanie stanu prawnego nieruchomości odbieranych prywatnym właścicielom z rażącym naruszeniem prawa. Rozwiązanie kwestii reprzywatyzacyjnej w systemowy sposób pozwoliłoby uniknąć aktualnych problemów z dopuszczalnością kontroli decyzji po upływie kilkudziesięciu lat od jej wydania. Rozwiązanie takie jest częściowo niezgodne z Konstytucją, co potwierdza także wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Ponieważ Senat wystąpił z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu wykonanie ww. wyroku, Rzecznik do tego właśnie organu zaadresował swoje uwagi w tym zakresie. Na swoje wystąpienie Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi, niemniej jednak projekt senacki został wycofany z dalszych prac legislacyjnych. W zakresie koniecznej nowelizacji art. 156 k.p.a. Rzecznik prowadzi zatem równoległe korespondencję z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Nadal prowadzona jest sprawa konieczności ustawowego uregulowania trybu pozwalającego na sądową kontrolę orzeczeń dotyczących zwrotu kościołom i związkom wyznaniowym mienia odebranego przez władze PRL w toku powojennych wywłaszczeń i nacjonalizacji. Zastrzeżenia Rzecznika budzą niektóre aspekty tzw. postępowania regulacyjnego, unormowanego w ustawach regulujących stosunki Państwa z poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi, a przede wszystkim brak możliwości zakwestionowania przed sądem orzeczeń wydanych przez tzw. komisje regulacyjne. Rzecznik skierował w tej sprawie kolejne już wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister stwierdził jednak, że nie ma wpływu na działalność orzecznictwa komisji regulacyjnych.

Rzecznik przedstawił swoje zastrzeżenia i wątpliwości dotyczące projektu ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów. W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury i Budownictwa zarysowano niektóre problemy, które występują na gruncie obowiązujących przepisów, m.in. sytuację spowodowaną faktem, że w przypadku aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste,



każdy ze współużytkowników musi samodzielnie korzystać ze środków zaskarżenia, zaś zapadające orzeczenia mają moc wiążącą tylko w stosunku do skarżącego, co w praktyce powoduje, że w przypadku jednej nieruchomości, będącej we współużytkowaniu wieczystym różnych podmiotów, obowiązują opłaty roczne o różnej wysokości, pomimo, że opłata roczna jest ustalana na podstawie wartości tej nieruchomości. Projekt ustawy tego typu problemów nie usuwa, a wręcz pogłębia je, bowiem wprowadza zasadę, że opłata roczna obowiązująca w dniu 31 grudnia 2016 r. przekształca się w „roczną opłatę przekształceniową”. Na wystąpienie to Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi.

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: „Czy samoistny posiadacz jest legitymowany biernie w sprawie o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości wówczas, gdy oddał nieruchomość w posiadanie zależne?” i opowiedział się za kierowaniem tego typu roszczeń w stosunku do posiadacza samoistnego. Zwrócił uwagę, iż odmienna wykładnia przepisów może prowadzić do obarczenia finansową odpowiedzialnością za bezprawne nacjonalizacje nie samych „wywłaszczyteli”, ale osoby prywatne, często znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej (najemcy, lokatorzy, działkowcy), a korzystające z nieruchomości publicznych na podstawie ważnych umów najmu i opłacające w terminie należne czynsze. Sprawa pozostaje w toku.

Rzecznik skierował wniosek o rozstrzygnięcie przez Naczelną Sąd Administracyjny zagadnienia, czy zawiadomienie o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej doręczone właścicielowi lub użytkownikowi nieruchomości na adres wskazany w katastrze nieruchomości ma wyłącznie charakter informacyjny, czy też wywiera skutek procesowy, tj. od jego doręczenia rozpoczyna się bieg terminu do wniesienia odwołania od decyzji. Z uwagi na potrzebę zapewnienia efektywnej ochrony prawa własności, Rzecznik opowiedział się za tą wykładnią, która wiąże skutki procesowe z zawiadomieniem właściciela lub użytkownika wieczystego na adres wskazany w katastrze. Sprawa pozostaje w toku.

Rzecznik zgłosił również udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym dotyczącym rozstrzygnięcia, czy od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości pobiera się wpis stosunkowy. Rzecznik przedstawił pogląd, że od skargi na taką decyzję pobiera się wpis stały. W jego ocenie za taką interpretacją przemawiał wzgląd na konstytucyjny standard ochrony praw podmiotów wywłaszczonych oraz ich równe traktowanie w zakresie prawa do zainicjowania sądowej kontroli rozstrzygnięcia o odszkodowaniu za wywłaszczenie. NSA nie podzielił jednak takiego stanowiska i podjął uchwałę, że od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości pobiera się wpis stosunkowy.

W 2016 r. Naczelną Sąd Administracyjny orzekł, zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika, że organy nadzoru budowlanego mogą badać legalność wszystkich

przedsięwzięć i robót budowlanych, niezależnie od tego, czy podlegały one pozwoleniu na budowę bądź zgłoszeniu. Natomiast Sąd Najwyższy podjął uchwałę, w której podzielił pogląd Rzecznika, że sąd wieczystoksięgowy może odmówić dokonania wpisu w księdze wieczystej także wówczas, gdy istnieje znana mu urzędowa przeszkoda do jego dokonania, powodująca, że dokonanie wpisu prowadziłoby do naruszenia bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa.

## H. Sytuacja osób bezdomnych

Rzecznik podejmował liczne działania dotyczące sytuacji osób w kryzysie bezdomności. Zwracał uwagę m.in. na sytuację osób zamieszkujących na terenie rodzinnych ogrodów działkowych. Ze względu na zintensyfikowanie działań organów Polskiego Związku Działkowców na rzecz likwidacji zjawiska nielegalnego zamieszkiwania na terenie ogrodów, istnieje niebezpieczeństwo, że duża liczba osób pozostanie bez „dachu nad głową”. Jednocześnie brak jest rzetelnych danych liczbowych dotyczących takich osób, żaden resort nie monitoruje na bieżąco ich sytuacji, zaś gminy nie mają przygotowanych rozwiązań umożliwiających udzielenie pomocy mieszkaniowej eksmitowanym z terenów ogrodów działkowych. Powyższych obaw nie podzielił Minister Infrastruktury i Budownictwa, który zapewnił, że obecnie osoby eksmitowane z altan działkowych mogą liczyć na to, że zostanie im wskazane tymczasowe pomieszczenie. Jeżeli jednak tak się nie stanie, osoby te zostaną wyeksmitowane do noclegowni lub miejsca o podobnym charakterze.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dotyczące przeprowadzanego co dwa lata przez Ministerstwo liczenia osób bezdomnych. Rzecznik wskazał na istniejące rozbieżności w wynikach badań liczby osób bezdomnych, przeprowadzonych według metodologii spisowej przez Główny Urząd Statystyczny w ramach Narodowego Spisu Powszechnego oraz ogólnopolskich badań Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Rzeczowe i praktyczne uwagi dotyczące tego zagadnienia zostały wypracowane i przygotowane w ramach działającej przy RPO Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zapewnił, że każdej osobie znajdującej się w sytuacji kryzysowej, jaką jest utrata schronienia, zostanie udzielona niezbędna pomoc przez zobowiązane do tego jednostki organizacyjne pomocy społecznej.

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

## A. Prawo do dobrej legislacji

W kierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpieniach Rzecznik podniósł problem wykonania postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego formy prawnej, w jakiej Rada Ministrów podejmuje rozstrzygnięcia m.in. w przedmiocie zmiany granic gmin. Obowiązująca forma rozporządzenia uniemożliwia sądową kontrolę rozstrzygnięć Rady Ministrów. Minister wyraził gotowość aktywnego uczestnictwa w pracach legislacyjnych w Parlamencie, jednak nie dostrzegł potrzeby podjęcia inicjatywy legislacyjnej we własnym zakresie. Rzecznik będzie kontynuował działania w tej sprawie.

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z połączonych wniosków rad gmin i rady powiatu, kwestionujących konstytucyjność rozporządzenia Rady Ministrów, którym dokonano zmian granic Miasta Opola i sąsiednich gmin. W przedstawionym Trybunałowi stanowisku Rzecznik wyraził pogląd o wydaniu rozporządzenia z naruszeniem obowiązującej procedury, bez spełnienia jednego z ustawowych warunków jego wydania. Postępowanie w tej sprawie zostało jednak umorzone przez Trybunał Konstytucyjny.

## B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności obywateli

W skierowanym do Ministra Sprawiedliwości wystąpieniu Rzecznik przedstawił problem braku regulacji prawnej w zakresie ubezpieczenia sądowych kuratorów społecznych. W udzielonej odpowiedzi Minister Sprawiedliwości zapewnił o podjęciu niezbędnych kroków w celu zapewnienia środków finansowych w 2017 r. i wprowadzenia ubezpieczenia sądowych kuratorów społecznych. Rzecznik oczekuje na realizację zapowiedzi Ministra.

Przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości była kwestia zmiany obowiązującego wzoru zawiadomienia o pozostawieniu przesyłki sądowej w placówce pocztowej (tzw. awizo) w taki sposób, by zawierało ono informację o nadawcy przesyłki. Umożliwiłoby to osobom, które nie zdążyły podjąć przesyłki sądowej z placówki pocztowej, ustalenie jej zawartości bezpośrednio w sądzie, będącym nadawcą przesyłki. W odpowiedzi stwierdzono, że nie zachodzą wystarczające przesłanki do wprowadzenia postulowanych zmian.

W wystąpieniu do Wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego Rzecznik podjął problem udzielania przez sądy administracyjne pouczeń o możliwości umarzania nieuiszczonych opłat kancelaryjnych za sporządzenie i doręczenie uzasadnienia wydanego orzeczenia. W udzielonej odpowiedzi poinformowano Rzecznika o braku podstaw do zmiany dotychczasowej praktyki pouczenia stron postępowania. Zapewniono jednak o monitorowaniu zagad-





nienia. Rzecznik zakończył prowadzenie sprawy wobec wyczerpania środków działania.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie zasad sądowej kontroli decyzji Komisji Nadzoru Finansowego w przedmiocie wyrażenia zgody na powołanie członka zarządu zakładu ubezpieczeń. W ocenie Rzecznika kontrola dokonywana przez sąd powszechny, a nie jak w chwili obecnej – przez sąd administracyjny, zapewniłaby pełniejszą realizację prawa do sądu. W udzielonej odpowiedzi Minister Rozwoju i Finansów uznał kwestię właściwej realizacji prawa do sądu w omawianym obszarze za pozostającą poza zakresem jego kompetencji. Sprawa będzie monitorowana przez Rzecznika.

W wystąpieniu skierowanym do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP Rzecznik zasygnalizował problem braku możliwości skarżenia do sądu administracyjnego bezczynności w rozpoznaniu skarg i wniosków składanych w oparciu o Kodeks postępowania administracyjnego. Rzecznik poprosił o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, która umożliwiłaby osobom składającym skargi i wnioski skuteczne domaganie się realizacji ich konstytucyjnego uprawnienia.

## C. Ochrona praw konsumentów

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego oraz do Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie problemu omyłkowych zajęć rachunku bankowego, w stosunku do osoby, która nie jest dłużnikiem, lecz posiada tożsame lub podobne dane, jak osoba będąca rzeczywistym dłużnikiem. Przeprowadzona przez KNF analiza wykazała problemy wynikające ze stosowanych przez organy egzekucyjne praktyk związanych z realizacją egzekucji świadczeń pieniężnych z rachunków bankowych. Zdaniem Prezesa ZBP odpowiedzialność z tytułu wyrządzenia szkody spowodowanej wskazaniem błędnych informacji o dłużniku w zawiadomieniu o zajęciu rachunku bankowego powinna obciążać organ egzekucyjny, który sporządził zawiadomienie.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich oraz ze skargi konstytucyjnej i stwierdził, że brak określenia maksymalnej wysokości opłaty za zajęcie wierzytelności pieniężnych lub praw majątkowych innych, niż świadczenia z ubezpieczenia społecznego i wynagrodzenie za pracę oraz brak określenia maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej egzekucji w administracji, a także brak możliwości obniżenia tych opłat w razie dobrowolnej zapłaty egzekwowanej należności narusza wynikający z Konstytucji zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy. W ocenie Trybunału przyjęty system określania wysokości opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej powoduje, że z punktu widzenia organu egzekucyjnego stają się one formą dochodu nieuzasadnionej wielkością, czasochłonnością czy stopniem

skomplikowania podejmowanych czynności egzekucyjnych. Trybunał orzekł, że właściwa realizacja wyroku wymaga interwencji prawodawcy.

## D. Daniny publiczne

Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował konstytucyjność przepisu Ordynacji podatkowej stanowiącego, że nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym, jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu. Zdaniem Rzecznika regulacja ta niweczy sens i cel instytucji przedawnienia zobowiązań podatkowych w odniesieniu do podatników, których należności zabezpieczono hipoteką lub zastawem skarbowym zarówno przed, jak i po dokonaniu wymiaru. Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z pytania prawnego, w której sąd powziął wątpliwość co do zgodności przepisu Ordynacji podatkowej z Konstytucją, w zakresie, w jakim odnosi się do braku przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką i możliwości egzekwowania tych zobowiązań tylko z przedmiotu hipoteki. Rzecznik przedstawił stanowisko, tożsame jak w złożonym wniosku abstrakcyjnym w sprawie przepisu Ordynacji podatkowej, podkreślając, że obywatel nie może stać się dożywotnim dłużnikiem państwa tylko dlatego, że posiada określone składniki majątku, na których można ustanowić hipotekę.

Ministrowi Finansów Rzecznik przedstawił postulaty dotyczące wprowadzenia do nowej ordynacji podatkowej niewładczych form działania organów podatkowych (w szczególności mediacji). W odpowiedzi został poinformowany, że „Kierunkowe założenia nowej ordynacji podatkowej” zawierają propozycję wprowadzenia mediacji do postępowania podatkowego. Opracowanie projektu nowej ustawy oraz projektów aktów wykonawczych powinno zakończyć się nie później, niż do dnia 13 października 2017 r.

Rzecznik zasygnalizował Ministrowi Finansów, że organy podatkowe prezentują niekorzystne stanowisko dla podatników w kwestii solidarnego obowiązku podatkowego w podatku rolnym oraz w podatku od nieruchomości, w sytuacji gdy jeden ze współwłaścicieli korzysta ze zwolnienia podatkowego lub obowiązek podatkowy w ogólnie go nie dotyczy. Minister zrewidował swój dotychczasowy pogląd i zapewnił Rzecznika, że w takiej sytuacji należy pomniejszyć podatek obliczony od całej nieruchomości o kwotę wynikającą z opodatkowania części korzystającej ze zwolnienia lub wyłączonej z podatku, obliczoną stosownie do wielkości udziału we współwłasności. Pomimo tego, że Minister nie dostrzegł potrzeby wprowadzenia zmian legislacyjnych, sejmowa

Komisja ds. Petycji wniosła projekt nowelizacji w tej sprawie. Rzecznik monitoruje prace legislacyjne.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów w sprawie wątpliwości, jakie budzi możliwość stwierdzenia wygaśnięcia interpretacji indywidualnej, jeżeli jest ona niezgodna z interpretacją ogólną wydaną w takim samym stanie prawnym. Rzecznik wskazał, że przepisy nie precyzują, w jaki sposób będzie kształtowała się sytuacja podatników, wobec których dojdzie do stwierdzenia wygaśnięcia interpretacji indywidualnej, w sytuacji gdy kontrola sądowno-administracyjna została zakończona przed wydaniem interpretacji ogólnej. Ponadto Rzecznik zasygnalizował brak uwzględniania w wydawanych interpretacjach ogólnych orzecznictwa sądów administracyjnych, co w konsekwencji skutkuje różnorodną wykładnią obowiązujących przepisów podatkowych. Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra Rozwoju i Finansów w tej sprawie.

Rzecznik przedstawił Marszałkowi Senatu oraz Ministrowi Rozwoju i Finansów skutki niewykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kwoty wolnej od podatku. W szczególności zakwestionował okoliczność, że uchwalona przez Sejm ustawa przedłużała obowiązywanie dotychczasowych przepisów o kwocie wolnej od podatku o rok. Ostatecznie uchwalenie przez Sejm nowelizacji budzącej wątpliwości Rzecznika nie zakończyło prac parlamentarnych. Senat wniósł poprawki w sprawie kwoty zmniejszającej podatek oraz zasad jej stosowania. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, Minister Rozwoju i Finansów przedstawił ostateczny kształt przepisów w sprawie kwoty wolnej. Nowe regulacje weszły w życie 1 stycznia 2017 r. i znajdują zastosowanie do dochodów uzyskanych od tego dnia.

W związku z niekorzystną dla podatników zmianą interpretacji indywidualnych w sprawie skutków podatkowych finansowania przez pracodawcę kosztów noclegu pracownikom z branży budowlanej delegowanych do czasowego wykonywania pracy, Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów z prośbą o wyjaśnienia. W odpowiedzi Minister podtrzymał swoje stanowisko stwierdzając, że zapewnienie przez pracodawcę bezpłatnego zakwaterowania oddelegowanym pracownikom, niebędącym pracownikami mobilnymi, generuje po stronie pracownika przychód. Tylko w przypadku pracowników mobilnych, zapewnienie noclegu przez pracodawcę jest neutralne podatkowo. Rzecznik monitoruje rozstrzygnięcia sądów administracyjnych w tym obszarze.

Rzecznik przystąpił do postępowania ze skargi konstytucyjnej i przedstawił stanowisko, zgodnie z którym różnicowanie uprawnień do ulgi rehabilitacyjnej rodziców, w zależności od tego, czy ich dzieci otrzymują alimenty, stoi w sprzeczności z obowiązkiem ochrony rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz jest niezgodne z zasadą równości, a także zasadą sprawiedliwości społecznej. Obecnie obowiązujące przepisy przewidują, że podatnicy, których dzieci otrzymują alimenty w wysokości zasądzonej przez sąd i przekraczającej wskazany przez ustawodawcę próg, nie mogą skorzystać

z ulgi rehabilitacyjnej. Natomiast kwota świadczeń alimentacyjnych uiszczanych (w pieniądzu lub poprzez świadczenia rzeczowe) nie wpływa na prawo do skorzystania z ulgi rehabilitacyjnej przez rodziców realizujących dobrowolnie obowiązek alimentacyjny. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Rozwoju i Finansów z prośbą o rozważenie rozszerzenia zwolnienia w podatku od spadków i darowizn dla osób najbliższych na dzieci wychowywane w rodzinach zastępczych. Rzecznik podkreślał, że rola rodzin zastępczych nie ogranicza się do zapewnienia dzieciom tymczasowej opieki, ale polega również na pomocy w ich usamodzielnianiu się. Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika stwierdzając, że w przypadku rodzin zastępczych bardziej zasadny jest system indywidualnych ulg podatkowych.

Rzecznik wystąpił do Ministra Infrastruktury i Budownictwa, a także do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w związku z wątpliwościami co do braku podstaw prawnych do kontrolowania mieszkań abonentów przez pracowników Poczty Polskiej SA. Ministrowie potwierdzili stanowisko Rzecznika, zgodnie z którym osoba kontrolowana nie jest ustawowo zobligowana do wpuszczenia do swojego mieszkania pracownika Poczty Polskiej SA, a może jedynie dobrowolnie okazać pomieszczenie kontrolerom. Resort kultury poinformował, że obecnie nie prowadzi prac mających na celu zmianę uregulowań dotyczących kontroli wykonywania rejestracji odbiorników rtv. Niemniej jednak podkreślił, że konieczna jest kompleksowa zmiana obowiązujących przepisów w celu zwiększenia poziomu finansowania mediów publicznych.

Sprawa braku podstaw prawnych w przepisach podatkowych do dochodzenia przez Skarb Państwa należności publicznoprawnych na drodze skargi pauliańskiej była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Finansów. W odpowiedzi Minister poinformował, że nie widzi potrzeby zmiany przepisów w tym zakresie. W związku ze stanowiskiem Ministra Finansów, Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował zgodność przepisu Kodeksu cywilnego, w zakresie w jakim znajduje zastosowanie w drodze analogii legis do dochodzenia należności publicznoprawnych na drodze cywilnej w formie skargi pauliańskiej, z zasadą demokratycznego państwa prawa oraz z zasadą powszechności ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik przedstawił Ministrowi Finansów postulaty dotyczące podjęcia działań legislacyjnych, mających na celu stworzenie precyzyjnej definicji budowli dla celów podatkowych. Brak pewności co do tego, czy dany obiekt podlega lub nie podlega opodatkowaniu stanowi zagrożenie dla praw podatników, a także znacznie utrudnia działanie organów podatkowych, które mogą być narażone na zwrot uiszczanego podatku wraz z odsetkami. Zdaniem resortu poruszony przez Rzecznika problem jest niezwykle złożony i wymaga bardzo głębokiej i czasochłonnej analizy.



## E. Działalność gospodarcza

Rzecznik kontynuował działania na rzecz ochrony osób poszkodowanych nieuprawnioną rejestracją działalności gospodarczej, w ramach których przedstawił swoje wątpliwości związane z nowelizacją przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Po interwencji Rzecznika Minister Rozwoju i Finansów poinformował o kolejnych zmianach legislacyjnych, które dodatkowo wzmocniły ochronę osób, pod których adresem zarejestrowano cudzą działalność gospodarczą.

Kilkakrotnie Rzecznik zwracał się do Ministra Finansów, sygnalizując konieczność stworzenia regulacji bezpośrednio dedykowanej działalności tzw. kantorów internetowych. Z uzyskanych informacji wynika, że trwają prace nad przygotowaniem zgłoszenia do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów projektu ustawy, w którym Ministerstwo Finansów zaproponuje konkretne rozwiązania dotyczące uregulowania działalności kantorów internetowych.

Rzecznik ponownie zwrócił uwagę Ministrowi Finansów na problemy przedsiębiorców prowadzących biura usług płatniczych związane z finansowaniem kosztów nadzoru sprawowanego przez KNF. Ministerstwo dostrzega konieczność uproszczenia i dostosowania zasad nadzoru nad tą grupą przedsiębiorców do skali ich działania, a także konieczność zredukowania obciążeń z tytułu wpłat na nadzór. Rzecznik monitoruje stan prac legislacyjnych w tym obszarze.

Ministrowi Rozwoju Rzecznik przedstawił problemy dotyczące systemu wymiany informacji płatniczej. Minister podzielił stanowisko Rzecznika, że obecny system wymiany informacji o wiarygodności płatniczej wymaga zasadniczej modyfikacji. Aktualnie opracowywane są rozwiązania mające na celu kompleksową reformę przepisów regulujących wymianę informacji gospodarczych. Rzecznik monitoruje przebieg prac legislacyjnych w tej sprawie.

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej, w którym zakwestionował konstytucyjność przepisów Prawa upadłościowego i naprawczego wprowadzających obowiązek złożenia przez syndyka na oprocentowanym rachunku bankowym lub rachunku depozytowym Ministra Finansów, niepodlegających natychmiastowemu wydaniu, sum pieniężnych wchodzących do masy upadłości oraz sum uzyskanych ze zbycia rzeczy i praw obciążonych rzeczowo. Zdaniem Rzecznika regulacje te ograniczają swobodę prowadzenia działalności gospodarczej oraz naruszają gwarantowane konstytucyjnie prawa własności, ponieważ pozbawiają przedsiębiorców w upadłości możliwości zwiększenia kapitału przeznaczonego na zaspokojenie roszczeń wierzycieli. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik przystąpił do postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną w sprawie dotyczącej przepisu Prawa własności przemysłowej, który – w zakresie, w jakim w sposób nieproporcjonalny ingeruje w wolność działalności

gospodarczej podmiotu, poprzez ograniczenie jej prowadzenia oraz nadmierną ingerencję w tajemnicę przedsiębiorstwa, w związku z zasadami rzetelnej legislacji, określoności przepisów i proporcjonalności – jest niezgodny z konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## F. System ochrony zdrowia

W skierowanym do Ministra Zdrowia wystąpieniu Rzecznik po raz kolejny poruszył problem niespójności przepisów, utrudniający dawcom przeszczepów wykonywanie uprawnień do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej. Minister Zdrowia zgodził się z przedstawioną przez Rzecznika oceną sytuacji i zapowiedział nowelizację wskazanych przepisów. Rzecznik oczekuje na realizację zapowiedzi Ministra.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia w sprawie niewydania rozporządzeń wykonawczych do ustawy o ratownictwie medycznym regulujących m.in. wykonywanie czynności ratunkowych. Minister Zdrowia przedstawił w odpowiedzi stan prac nad poszczególnymi aktami wykonawczymi, z których część została już opracowana, a część znajdowała się na etapie konsultacji. Uzyskawszy wyjaśnienia, Rzecznik zakończył badanie sprawy.

W skierowanej do Prezesa Naczelnej Izby Lekarskiej korespondencji Rzecznik poruszył kwestię sposobu postępowania lekarza w sytuacji, w której uzyska on informację o potencjalnym zagrożeniu zakażeniem wirusem HIV przez osoby inne niż jego pacjent już zakażony tym wirusem. Celem skierowanego wystąpienia jest ustalenie obecnie istniejącej praktyki w omawianym zakresie pod kątem ewentualnego sformułowania postulatów zmian w prawie. Sprawa pozostaje w toku, oczekiwane jest przedstawienie przez Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej szczegółowych informacji.

Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia w sprawie podstaw prawnych funkcjonowania Zespołu Koordynacyjnego ds. Chorób Ultraradzkich, który w praktyce decyduje o zakwalifikowaniu pacjentów do programów lekowych. Nieuregulowany status prawny tego podmiotu wyklucza możliwość kwestionowania przez pacjentów cierpiących na choroby rzadkie decyzji o niezaliczeniu lub wykluczeniu z programu lekowego, co pozbawia ich możliwości uzyskania skutecznego leczenia. Minister Zdrowia, mimo kilkukrotnych monitów, nie przedstawił stanowiska w sprawie. W oczekiwaniu na odpowiedź Ministra, Rzecznik analizuje inne możliwości działania w sprawie.

Rzecznik, kontynuując wcześniejsze działania na rzecz pacjentów cierpiących na choroby rzadkie, skierował wystąpienie do Ministra Zdrowia, w którym zwrócił się o przedstawienie informacji o aktualnych działaniach na rzecz tej grupy pacjentów, a także o terminie wdrożenia Narodowego Planu dla Cho-



rów Rzadkich. W odpowiedzi, Minister Zdrowia poinformował, że z końcem 2016 r. ukończono prace nad projektem Planu, który po akceptacji kierownictwa Ministerstwa Zdrowia zostanie poddany dalszej procedurze. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Rzecznik podjął do zbadania kwestię dostępu osób niepełnoletnich powyżej 15. roku życia do świadczeń ginekologicznych i urologicznych. W wyniku informacji uzyskanych od Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta oraz Konsultanta Krajowego w Dziedzinie Ginekologii i Położnictwa, Rzecznik uznał za zasadne skierowanie do Ministra Zdrowia i Rzecznika Praw Pacjenta wystąpień zawierających postulat wprowadzenia możliwości korzystania z ww. świadczeń bez zgody opiekuna prawnego. Z przedstawionych Rzecznikowi wyjaśnień wynika, że Minister Zdrowia prowadzi analizę możliwości realizacji przedstawionego postulatu. Oczekiwane jest ostateczne stanowisko Ministra w przedmiotowej kwestii.

Rzecznik poruszył w skierowanym do Ministra Zdrowia wystąpieniu problem przeszkód prawnych w wydawaniu indywidualnych zgód na refundację leków sprowadzanych do Polski w drodze tzw. importu docelowego. Istniejące bariery mogą pozbawiać pacjentów faktycznego dostępu do leczenia z uwagi na wysoki koszt leków. W odpowiedzi Minister Zdrowia przedstawił harmonogram prac nad nowelizacją ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i niektórych innych ustaw oraz prac nad zapewnieniem warunków organizacyjnych umożliwiających wdrożenie projektowanych regulacji. Rzecznik oczekuje na realizację zapowiedzi Ministra Zdrowia.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik zwrócił się w sprawie niedoboru personelu pielęgniarskiego. Podkreślił, że zapewnienie minimalnego poziomu zatrudnienia w podmiocie leczniczym godnie zarabiających pielęgniarek i położnych stanowi, z punktu widzenia pacjenta, formalną gwarancję standardu opieki pielęgniarskiej i położniczej. Minister Zdrowia przybliżył aktualnie podejmowane działania, mające na celu rozwiązanie istniejących problemów, do których zaliczają się m.in. analizy stosowania rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami oraz prace nad uregulowaniem minimalnych wynagrodzeń w ochronie zdrowia. Wyraził przy tym pogląd, że całokształt podejmowanych działań powinien się przyczynić do rozwiązania występujących problemów.

W wystąpieniach do Ministra Zdrowia i p.o. Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, Rzecznik poruszył kwestię nieprzygotowania systemu opieki zdrowotnej do obsługi coraz liczniejszej grupy pacjentów dotkniętych tzw. otyłością olbrzymią. Wątpliwości budzi zakres świadczeń gwarantowanych z zakresu bariatry, czas oczekiwania na ich udzielenie oraz zasady wyceny świadczeń bariatrycznych. Minister Zdrowia w nadesłanej odpowiedzi przedstawił informację

o zainicjowaniu procedury zakwalifikowania dedykowanych świadczeń chirurgicznego leczenia otyłości do koszyka świadczeń gwarantowanych, natomiast p.o. Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia przedstawił zmiany regulacji wewnętrznych Funduszu w zakresie rozliczania świadczeń, w szczególności stworzenie odrębnej grupy rozliczeniowej: „Chirurgiczne leczenie otyłości”. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Zdrowia Rzecznik wskazał, że sygnalizowany już uprzednio problem wprowadzania przez oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia list oczekujących na zaopatrzenie w wybrane wyroby medyczne, wydawane na zlecenie, nadal nie został rozwiązany. Rzecznik podkreślił, że praktyka Funduszu stanowi ograniczenie dostępu do świadczeń gwarantowanych i nie znajduje oparcia w przepisach ustawowych. Minister Zdrowia poinformował Rzecznika, że przypadki, w których dopuszczalne będzie tworzenie list oczekujących zostaną określone w ramach planowanej reformy systemu ochrony zdrowia. Jednocześnie z przekazanych przez Ministra informacji wynikało, że oddziały Funduszu zaprzestały tworzenia list oczekujących.

Rzecznik przedstawił Ministrowi Zdrowia wątpliwości odnośnie do jakości i skuteczności łagodzenia i leczenia bólu pacjentów w polskiej służbie zdrowia. Zwrócił uwagę w szczególności na dane zgromadzone przez Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia, z których wynika, że w co szóstym szpitalu nie prowadzi się monitoringu natężenia bólu i dokumentacji monitorowania bólu. Minister Zdrowia przedstawił w odpowiedzi informacje o regulacjach obligujących szpitale do wdrożenia procedury leczenia i oceny skuteczności leczenia bólu, a także o regulacjach dotyczących kształcenia personelu medycznego, w ramach którego uwzględnia się problematykę leczenia bólu. Rzecznik będzie monitorował sprawę.

W skierowanym do Ministra Zdrowia wystąpieniu Rzecznik przypomniał o istniejącym problemie jakości żywienia w szpitalach. Rzecznik poddał pod rozagę Ministra uregulowanie kwestii żywienia pacjentów w podmiotach leczniczych, poprzez wskazanie praw pacjenta w zakresie zapewnienia adekwatnego do stanu zdrowia żywienia, obowiązków w tej materii podmiotu leczniczego oraz środków nadzoru. Minister Zdrowia wyjaśnił, że obowiązujące przepisy nie dają kierownikom placówek podstaw do swobodnego oznaczania standardu żywienia i zapewnił, że dokłada starań w zakresie edukacji dotyczącej prawidłowego żywienia hospitalizowanych chorych.

Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia w sprawie uregulowania kwestii czasu pracy lekarzy. Zwrócił uwagę, że obowiązujące regulacje umożliwiają lekarzom pełnienie nawet wielodniowych dyżurów. Wskazał na ryzyko, jakie wiąże się z udzielaniem świadczeń w stanie przemęczenia zarówno dla samych lekarzy, jak i dla pacjentów. Minister Zdrowia przedstawił ocenę istniejącej sytuacji, zgodnie z którą zasadniczym źródłem występujących przypadków pracy lekarzy ponad siły jest kwestia niedoboru kadr medycznych. Zapewnił jednak





o prowadzeniu prac analitycznych nad regulacjami, mającymi określić minimalne czasy odpoczynku osób wykonujących zawody medyczne. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia w sprawie dostępności znieczulenia zewnątrzoponowego w trakcie porodu. Dane statystyczne, do których dotarł Rzecznik wskazują bowiem na znaczne zróżnicowanie dostępności tego świadczenia na terenie poszczególnych województw. Minister Zdrowia w nadesłanej odpowiedzi przedstawił w szczególności informację o podniesieniu przez Narodowy Fundusz Zdrowia wartości tego świadczenia. Jednocześnie wskazał, że istniejący problem może również wynikać z deficytu anesteziologów, któremu Minister także stara się zaradzić. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

W skierowanych do Ministra Zdrowia i Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej wystąpieniach Rzecznik poruszył problem przypadków, w których w trakcie akcji porodowej, a zatem w okolicznościach utrudniających swobodne podjęcie decyzji, rodzące są proszone o wyrażenie zgody na udzielenie świadczenia medycznego. Minister Zdrowia wyraził przekonanie, że rozwiązania problemu należy poszukiwać w zwiększeniu świadomości pacjentów i personelu o prawach pacjenta. Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej zapewnił z kolei, że samorząd zawodowy lekarzy będzie reagował na konkretne, zgłaszane mu przypadki nieprawidłowości oraz uwzględni omawianą kwestię w procesie szkolenia lekarzy.

Występując do Ministra Zdrowia, Rzecznik zwrócił się o przedstawienie oceny funkcjonowania tzw. pakietu onkologicznego. Z sygnałów docierających do Rzecznika wynika bowiem, że wprowadzenie pakietu nie doprowadziło do skrócenia czasu oczekiwania na podjęcie leczenia. W nadesłanej odpowiedzi Minister Zdrowia wyraził wątpliwość, czy dostępne badania skuteczności rozwiązań przyjętych w pakiecie odzwierciedlają rzeczywisty stan rzeczy z uwagi na niewielką próbę pacjentów nimi objętych. Jednocześnie Minister przedstawił informację o działaniach podejmowanych przez resort zdrowia, mających na celu odbiurokratyzowanie funkcjonowania pakietu onkologicznego. Sprawa będzie w dalszym ciągu monitorowana.

W związku z brakiem odpowiedzi na poprzednie wystąpienie, Rzecznik ponownie wystąpił do Ministra Zdrowia poruszając kwestię wykonania postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego, który zwrócił uwagę na konieczność rozważenia wprowadzenia dostępności marihuany medycznej dla polskich pacjentów. Minister Zdrowia nie przedstawił Rzecznikowi swojego stanowiska w sprawie. W związku z toczącymi się w Parlamencie pracami nad ustawą umożliwiającą stosowanie marihuany w celach leczniczych, Rzecznik zasygnalizował również przewodniczącemu właściwej podkomisji sejmowej swoje wątpliwości odnośnie do części proponowanych rozwiązań.

Nawiązując do wcześniejszych wystąpień, Rzecznik wskazał Ministrowi Zdrowia na nierozwiązane problemy związane z opieką zdrowotną nad osobami

starszymi. Polski system opieki zdrowotnej i pomocy osobom starszym jest niewydolny oraz nieprzygotowany na gwałtownie postępujące zmiany demograficzne i przyrost najstarszej populacji obywateli. Minister Zdrowia w udzielonej odpowiedzi poinformował Rzecznika o aktualnych działaniach systemowych pozwalających na dostosowanie systemu opieki zdrowotnej do zmian demograficznych. W szczególności wskazał na wprowadzany program bezpłatnych leków dla seniorów oraz opracowywane mapy potrzeb zdrowotnych, w ramach których zostanie uwzględniona problematyka opieki geriatrycznej.

Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Zdrowia w sprawie nadal nierozwiązanego problemu braku obligatoryjnego ustanowienia z urzędu profesjonalnego pełnomocnika dla osoby będącej stroną w postępowaniu o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym bez zgody. Minister poinformował, że aktualnie toczą się prace legislacyjne w tym obszarze. Ich przebieg będzie monitorowany przez Rzecznika.

Rzecznik zwrócił Ministrowi Zdrowia uwagę na potrzebę zapewnienia faktycznej i realnej opieki zdrowotnej osobom bezdomnym oraz innym osobom niezyskującym dochodu. W ocenie Rzecznika istniejące mechanizmy obejmowania systemem ubezpieczenia zdrowotnego wskazanych grup obywateli nie gwarantują im rzeczywistego dostępu do świadczeń. Minister Zdrowia, podzielając wątpliwości Rzecznika, poinformował o procedowanym projekcie nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, który ma na celu zagwarantowanie każdej osobie prawa do bezpłatnego korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej w razie problemów z potwierdzeniem prawa do świadczeń.

## G. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wniosek Rzecznika dotyczący istniejącego obowiązku zapewnienia przez osoby niepełnosprawne pojazdu na egzamin praktyczny na prawo jazdy we własnym zakresie i uznał, że władze publiczne powinny zapewnić osobom niepełnosprawnym ubiegającym się o uzyskanie uprawnień kierowcy efektywną pomoc. W związku z tym Rzecznik wystąpił do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, mającej na celu realizację wyroku Trybunału. Minister uznał jednak, że obowiązujące przepisy pozostające we właściwości Ministra Infrastruktury i Budownictwa umożliwiają udzielenie osobom niepełnosprawnym pomocy w zakresie zdobywania uprawnień do kierowania pojazdami. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

W wystąpieniu do Ministra Środowiska Rzecznik przedstawił kwestię zasad poruszania się przez osoby niepełnosprawne po drogach leśnych. Obowiązujące przepisy są niejednoznaczne i z tego względu różnie interpretowane przez




strażników leśnych, którym zdarza się karać osoby niepełnosprawne mandataami karnymi. W odpowiedzi Minister Środowiska zapewnił, że rozważy przy najbliższej nowelizacji ustawy o lasach, kwestię jednoznacznego uregulowania zasad udostępniania lasu osobom niepełnosprawnym.

## H. Ruch drogowy

Rzecznik zwrócił się do Marszałka Senatu RP z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, która pozwoliłaby na systemowe rozwiązanie problemów osób, które ucierpiały w wypadkach komunikacyjnych w latach 90. ubiegłego wieku, ale ze względu na wyczerpanie się sumy gwarancyjnej, pozbawiane są środków niezbędnych do dalszego leczenia i egzystencji. Senat opracował projekt nowelizacji przepisów, który nakłada na Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny obowiązek zaspokajania roszczeń w przypadku wyczerpania ustalonej w umowie ubezpieczenia sumy gwarancyjnej. Rzecznik monitoruje stan prac legislacyjnych w tym obszarze.

W wystąpieniu do Rzecznika Finansowego Rzecznik poruszył problem odpowiedzialności cywilnej za skutki zdarzeń drogowych osób odbywających, w ramach szkolenia, naukę jazdy. Rzecznik Finansowy przedstawił stanowisko, zgodnie z którym wyrządzenie szkody przez kursanta w związku z ruchem kierowanego pojazdu w czasie szkolenia, dla którego przedsiębiorca prowadzący ośrodek szkolenia kierowców nie spełnił wymagań, jakie nakładają na niego przepisy prawa, wyjęte jest co do zasady spod regresu. Potencjalna możliwość wytaczania powództw przez określony podmiot prawa nie jest tożsama z obiektywną możliwością skutecznego wykazania istnienia interesu prawnego powoda w toku postępowania sądowego.

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczącym zasad odpowiedzialności zawodowej diagnostów samochodowych. W ocenie Rzecznika obowiązujące przepisy zakładające jedną karę dyscyplinarną cofnięcia uprawnień za każde przewinienie, bez uwzględnienia okoliczności jego popełnienia, narusza normy konstytucyjne. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

A solid red vertical bar is positioned on the left side of the slide, extending from the top to the bottom.

Najważniejsze zagadnienia  
z zakresu zasady równego  
traktowania i przeciwdziałania  
dyskryminacji



Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował przepisy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, które ograniczają zakres stosowania ustawy ze względu na zamknięty katalog przesłanek dyskryminacyjnych. Ustawa wyłącza spod swojego działania niektóre grupy społeczne, które doświadczają dyskryminacji w wielu obszarach życia. To pominięcie ustawodawcze w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację procesową osób dyskryminowanych. Kwestionowane rozwiązania ustawowe są w ocenie Rzecznika sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości oraz prawem do sądu, a także z postanowieniami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

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

Do Rzecznika docierały informacje o grupie kilkuset cudzoziemców, którzy od dłuższego czasu bezskutecznie próbowali wjechać na terytorium Polski po to, aby ubiegać się tutaj o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z obowiązującym prawem, składane podczas odprawy granicznej deklaracje o zamiarze ubiegania się o tego typu ochronę powinny skutkować wpuszczeniem cudzoziemca do Polski i przyjęciem przez Straż Graniczną odpowiedniego wniosku o udzielenie takiej ochrony. Tymczasem osobom tym odmawiano wjazdu na terytorium Polski. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o podjęcie działań, które wyeliminują ewentualne nieprawidłowości w postępowaniu funkcjonariuszy Straży Granicznej. Sytuacja na wschodniej granicy badana była również przez przedstawicieli Biura RPO podczas niezapowiedzianych wizytacji na przejściach granicznych w Terespolu i Medyce. Obie wizytacje pokazały, że obowiązujące przepisy prawa, dotyczące odprawy granicznej i procedury przyjęcia na granicy wniosku o wspomnianą ochronę, nie zabezpieczają w sposób wystarczający praw cudzoziemców, którzy takiej ochrony poszukują. Wnioski z wizytacji Rzecznik przedstawił przedstawicielom Straży Granicznej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urzędu ds. Cudzoziemców podczas seminarium pt. *Uchodźcy na granicy*.

Na tle badanych przez Rzecznika spraw dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców oraz uznania cudzoziemców za polskich obywateli wyłonił się także problem odmawiania stronom postępowania dostępu do znajdujących się w aktach sprawy dokumentów objętych klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”. Z odmową wiązało się odstąpienie przez organ wydający decyzję administracyjną od sporządzenia uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia, co w istotny sposób ogranicza prawo cudzoziemców do skutecznej procedury odwoławczej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazując, że w obecnym stanie prawnym cudzoziemcy nie mają zapewnionego dostępu do

skutecznego środka odwoławczego lub środka zaskarżenia, zgodnie z gwarancjami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karty Praw Podstawowych UE. Minister zgodził się z Rzecznikiem, iż podniesione w wystąpieniu zagadnienie powinno zostać poddane kompleksowej ocenie.

Niepokój Rzecznika wzbudziły coraz częstsze sygnały o różnego rodzaju aktach przemocy, których ofiarami padają mieszkańcy w Polsce cudzoziemcy, zwłaszcza osoby pochodzące z państw Bliskiego Wschodu czy Afryki oraz wyznawcy islamu. Zdarzeniom takim towarzyszy publiczna dyskusja, tocząca się na forach internetowych, w której nienawistne zachowania nierzadko spotykają się z akceptacją czy wręcz poparciem ze strony internautów. Także prowadzone przez Policję statystyki wskazują na to, iż w Polsce istnieje zagrożenie przestępstwami motywowanymi nienawiścią na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym lub wyznaniowym. Wyraźnie widać przy tym, że rośnie liczba tego typu czynów popełnianych wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego. O adekwatną reakcję na te incydenty Rzecznik zwrócił się zarówno do Komendanta Głównego Policji, jak i Prezydium Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, które wyraziło swój katgoriczny sprzeciw wobec wszelkich form ksenofobii i rasizmu wymierzonych w studiujących w Polsce cudzoziemców.

Rzecznik kontynuował także działania na rzecz grupy rumuńskich Romów zamieszkujących m.in. na terenie Wrocławia, Poznania i Gdańska, którzy z różnych przyczyn nie mogą uregulować kwestii pobytu na terytorium Polski. Podczas organizowanego w Biurze RPO seminarium poświęconego sytuacji imigrantów romskich w Polsce, Rzecznik spotkał się z grupą Romów zamieszkujących na koczowiskach we Wrocławiu i Poznaniu. Jednym z ważniejszych tematów omawianych podczas tego spotkania był problem rejestracji pobytu Romów, jako cudzoziemców – obywateli Unii Europejskiej, na terytorium Polski. Rzecznik zwrócił się także do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazując na potrzebę zmiany przepisów, które zmierzałyby do ułatwienia obywatelom Unii Europejskiej rejestracji pobytu w Polsce.

Do Rzecznika wpłynęła również skarga dotycząca realizowanego przez władze miasta Limanowa projektu, którego celem – w założeniu – miała być poprawa warunków, w jakich żyje kilka rodzin romskich z tego miasta. Władze Limanowej zakupiły dla Romów nowe domy w miejscowościach położonych na terenach innych gmin, tj. w Czchowie i Marcinkowicach. Jednak niektórzy mieszkańcy sprzeciwili się opuszczeniu dotychczasowego miejsca zamieszkania i przeprowadzce do Czchowa. Powodem sprzeciwu była reakcja władz samorządowych gminy Czchów na samą informację o możliwym przeniesieniu się Romów z Limanowej – tuż po powzięciu tej informacji Burmistrz Czchowa wydał, w trybie porządkowym, zarządzenie o zakazie zasiedlenia nieruchomości kupionej przez samorząd limanowski. Wcześniej jednak wszyscy benefi-

cjenci projektu złożyli przed notariuszem deklaracje, że opuszczą dotychczasowe miejsce zamieszkania w wyznaczonym terminie, po tym, jak zostanie im udostępniony nowy budynek. Mimo trwających mediacji władze Limanowej przystąpiły do wyegzekwowania deklaracji złożonej przez Romów w oświadczeniach notarialnych. Wobec grożącej Romom egzekucji komorniczej, Rzecznik zdecydował się skierować do Sądu Rejonowego w Limanowej powództwa przeciwko Gminie miejskiej Limanowa, w których wniosł o pozbawienie wykonalności wystawionych tytułów wykonawczych. Rzecznik podjął także interwencję w związku z zarządzeniem porządkowym, wydanym przez Burmistrza Czchowa, ustanawiającym zakaz zasiedlenia nieruchomości zakupionej w tym mieście przez władze samorządowe Limanowej i przystąpił do postępowania toczącego się w tej sprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Krakowie ze skargi Wojewody Małopolskiego.

Rzecznik ponownie wystąpił także do Minister Edukacji Narodowej wskazując na problemy w zakresie dostępności lekcji religii mniejszości wyznaniowych oraz lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej. Zdaniem Rzecznika żądanie składania deklaracji o odmowie uczestnictwa w lekcjach religii lub etyki, czy też wymaganie wyrażenia życzenia udziału w takich lekcjach w obecności innych rodziców i uczniów stanowi naruszenie wolności sumienia i wyznania oraz prawa do nieujawniania swego światopoglądu, przekonań religijnych czy wyznania. Istotne jest również, aby szkoły wykazywały większą inicjatywę w organizowaniu lekcji religii lub etyki, a nie obarczały tym zadaniem zainteresowanych rodziców i uczniów.

## B. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje zagadnienie dotyczące zwiększenia ochrony osób doświadczających przemocy domowej poprzez dostosowanie polskiego ustawodawstwa w zakresie izolacji sprawcy przemocy od ofiary do wymogów ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Obowiązujące ustawodawstwo przewiduje szereg środków umożliwiających izolację sprawcy przemocy domowej od ofiary. W ocenie Rzecznika zachodzi jednak potrzeba przyjęcia środka możliwego do zastosowania niezwłocznie, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia, niezależnie od toczącego się postępowania karnego. Rzecznik wielokrotnie zwracał także uwagę na potrzebę zwiększenia ochrony osób doświadczających przemocy domowej, m.in. poprzez uruchomienie ogólnokrajowego, całodobowego, bezpłatnego telefonu zaufania dla kobiet – ofiar przemocy ze względu na płeć i ofiar przemocy domowej. W odpowiedzi udzielonej na wystąpienia Rzecznika, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformowała o uwzględnieniu zadania utworzenia takiego telefonu w Kra-

jowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 i planach jego uruchomienia począwszy od 2017 r.

Rzecznik podjął także interwencję w sprawie odmowy wsparcia finansowego z Funduszu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej dla organizacji zajmujących się pomocą dla kobiet – ofiar przemocy. Istotną rolę w udzielaniu specjalistycznego, profesjonalnego wsparcia ofiarom przemocy, zwłaszcza w przypadku kobiet starszych oraz kobiet z niepełnosprawnościami, odgrywają organizacje pozarządowe. Jak wynika z uzasadnienia odmowy udzielenia dotacji celowej na realizację zadań przez Centrum Praw Kobiet oraz Lubuskie Centrum Praw Kobiet BABA, obie organizacje nie uzyskały dotacji z powodu skierowania oferty pomocy wyłącznie do kobiet pokrzywdzonych przestępstwem, choć jak wskazują policyjne i sądowe statystyki, to kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu niż mężczyźni doświadczają przemocy ze względu na płeć. Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości podkreślił, że przepisy unijne, do których odnosił się konkurs na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu, odwołują się m.in. do rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie eliminacji przemocy wobec kobiet oraz rezolucji w sprawie priorytetów oraz zarysu ram nowej polityki UE w dziedzinie walki z przemocą wobec kobiet. Obie rezolucje wzywają państwa członkowskie do udoskonalania przepisów prawa krajowego i strategii politycznych w zakresie zwalczania wszelkich form przemocy wobec kobiet.

Rzecznik z niepokojem przyjął także przedstawiane w mediach informacje o toczących się w resortach rządowych pracach nad wypowiedzeniem Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. W ocenie Rzecznika wejście w życie Konwencji było kamieniem milowym w zapewnieniu ochrony fundamentalnych praw i wolności kobiet doświadczających przemocy ze względu na płeć. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania poinformował, że wpłynął do niego projekt wniosku o wypowiedzenie przedmiotowej Konwencji wraz z uzasadnieniem, rozesłany do uzgodnień międzyresortowych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W kolejnym piśmie Pełnomocnik zapewnił jednak Rzecznika, że Rząd nie podjął i nie zamierza prowadzić prac zmierzających do wypowiedzenia przedmiotowej Konwencji.

W obszarze zainteresowania Rzecznika pozostawała problematyka ochrony rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa, a także zasada równych praw kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym i zawodowym. W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił uwagę, że kwestią o podstawowym znaczeniu jest zapewnienie równego dostępu do rozwiązań umożliwiających godzenie ról rodzinnych i zawodowych bez względu na płeć. W ocenie Rzecznika warto rozważyć takie skonstruowanie urlopu rodzicielskiego, by jego część była zarezerwowana dla każdego z rodziców bez możliwości zrzeczenia się, z wyjątkiem sytuacji, gdy jeden z rodziców nie może sprawować osobistej



opieki nad dzieckiem. Ponadto pracodawca powinien mieć prawny obowiązek informowania rodziców o uprawnieniach związanych z rodzicielstwem. Rzecznik zwrócił także uwagę, że w związku z niewielką dostępnością instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, korzystanie z elastycznych form zatrudnienia jest jednym z rozwiązań umożliwiających pogodzenie pracy zawodowej z zatrudnieniem. Pracodawca powinien być zobowiązany do uwzględnienia wniosku pracownika, chyba że nie jest to możliwe ze względu na organizację lub rodzaj wykonywanej przez niego pracy. Niezbędne jest także wspieranie pracodawców w tworzeniu przyzakładowych żłobków i klubów dziecięcych.

### C. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące nierównego traktowania dzieci ze względu na cenzus urodzenia i status prawny ich rodziców oraz naruszenia praw dziecka w związku z odmową transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia lub odmową wydania decyzji w sprawie potwierdzenia obywatelstwa polskiego. Prawo o aktach stanu cywilnego wprowadza obowiązek transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego, m.in. jeśli obywatel ubiega się o paszport, dowód osobisty lub nadanie numeru PESEL. W sprawach aktów urodzenia, w których wskazuje się, że rodzicami są dwie kobiety, organy administracji i sądy administracyjne nie kwestionują posiadania przez dzieci obywatelstwa polskiego, ale powołując się na klauzulę porządku publicznego i Kodeks rodzinny i opiekuńczy odmawiają dokonania transkrypcji, przez co niemożliwe jest wydanie polskiego dokumentu tożsamości. W ocenie Rzecznika wykładnia obowiązujących przepisów prawa powinna mieć na uwadze zasadę priorytetu dobra dziecka. Zdaniem Rzecznika najprostszym rozwiązaniem, umożliwiającym wydanie dokumentu tożsamości poświadczającego obywatelstwo dziecku posiadającemu rodziców tej samej płci, byłoby zrezygnowanie z obowiązkowej transkrypcji aktu urodzenia i wydawanie dokumentów tożsamości na podstawie zagranicznych aktów urodzenia, z których wynika, że jeden z rodziców jest obywatelem polskim. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o analizę podstawy prawnej, na jakiej dzieci pochodzące ze związków osób tej samej płci, urodzone za granicą i posiadające z mocy prawa obywatelstwo polskie mogą ubiegać się o wydanie polskiego dokumentu tożsamości.

Do Rzecznika wpłynęło wiele sygnałów o dużej skali przemocy motywowanej uprzedzeniami. Rzecznik zaapelował o zwiększenie ochrony prawnej grup osób szczególnie narażonych na dyskryminację. Do kategorii przestępstw z nienawiści określonych w Kodeksie karnym należą obecnie przestępstwa popełniane ze względu na narodowość, rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie czy bezwyznaniowość. Rzecznik postulował zmianę obowiązujących regulacji po-

przez rozszerzenie obowiązku ujawniania motywów sprawy i surowszego karania również za przestępstwa popełniane ze względu na niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną i tożsamość płciową. Przemoc wobec osób z niepełnosprawnościami, osób starszych, a także osób nieheteroseksualnych i transpłciowych ma szczególny charakter. Jej motywem są uprzedzenia sprawcy. Z tego powodu sprawy te wymagają zwiększonych wysiłków na rzecz ich wykrywania, ścigania i karania. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie informacji na temat aktualnych działań podejmowanych przez resort sprawiedliwości w celu wzmocnienia ochrony prawno-karnej ofiar przestępstw dyskryminacyjnych.

## D. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił uwagę na szczególne problemy związane z przestrzeganiem praw osób starszych oraz realizacją zasady równego traktowania bez względu na wiek i podkreślił, że konieczna jest zmiana myślenia o prawach osób starszych oraz przesunięcie akcentów z realizacji jedynie praw socjalnych tej grupy osób na rzecz opracowania całościowej strategii państwa w zakresie polityki senioralnej, angażującej wszystkie instytucje na poziomie centralnym i samorządowym. Rzecznik dopytywał ponadto o stan realizacji Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020. Natomiast w odniesieniu do działań na arenie międzynarodowej, Rzecznik wyraził poparcie dla projektowanej na forum ONZ Konwencji o prawach osób starszych i zwrócił się do Ministra o przedstawienie stanowiska rządu polskiego w tym zakresie. W ocenie Ministerstwa opracowanie i przyjęcie Konwencji ONZ o prawach osób starszych jest niecelowe, bowiem obowiązujące akty prawa międzynarodowego chronią w sposób całościowy podstawowe prawa człowieka, a sam wiek nie może być bezpośrednią przesłanką do tworzenia specjalnej ochrony.

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

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika w sprawie zasad umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej. Trybunał uznał za niekonstytucyjne przepisy, które nie pozwalają osobie ubezwłasnowolnionej sprawdzenia, czy została umieszczona w domu pomocy społecznej w sposób zasadny. Możliwość udzielenia przez sąd zezwolenia opiekunowi

na umieszczenie w domu pomocy społecznej osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, z zupełnym pominięciem jej woli stanowi przykład ustawowego odpodmiotowienia, oraz narusza jej godność – orzekł TK.

Rzecznik wydał raport pt. *Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości*. Wnioski z badania wskazują, że dostępność rozumiana jako dostosowanie infrastruktury sądów i prokuratur do potrzeb osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami ma niebagatelny wpływ na realizację prawa do sądu tej grupy osób. Drugim istotnym elementem ograniczającym dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości są regulacje odnoszące się do zdolności procesowej. Wreszcie osoby z niepełnosprawnościami nie mają realnej możliwości sprawowania kluczowych funkcji w wymiarze sprawiedliwości, czyli wykonywania takich zawodów jak sędzia, prokurator, ławnik lub profesjonalny pełnomocnik.

Rzecznik w wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych zwrócił uwagę na problem umieszczania symbolu niepełnosprawności oraz oznaczeń specjalizacji lekarzy w orzeczeniach o niepełnosprawności. Taka regulacja w sposób nadmierny i nieuzasadniony ingeruje w prawo osób z niepełnosprawnościami do prywatności. Zdaniem Rzecznika obligatoryjne udostępnienie pracodawcy informacji na temat specyficznego schorzenia, na które cierpi pracownik, może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do prywatności, ochrony danych osobowych, prawa do zachowania tajemnicy pacjenta, a w konsekwencji skutkować dyskryminacją osoby z niepełnosprawnością na rynku pracy.

Rzecznik kontynuował działania na rzecz zwiększenia dostępności edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami. Studenci z niepełnosprawnościami spotykają się z barierami nie tylko architektonicznymi i komunikacyjnymi, ale także wynikającymi z mentalności. Najważniejszym problemem jest wykluczanie osób z niepełnosprawnościami z grona potencjalnych studentów niektórych uczelni wyższych. Zjawisko to występuje najczęściej w szkołach wyższych lub na kierunkach specjalistycznych o wąskim profilu kształcenia, takich jak uczelnie artystyczne, medyczne, wojskowe czy morskie. Rzecznik zwrócił się zatem do ministrów odpowiadających za specjalistyczne szkolnictwo wyższe, wskazując że ewentualne ograniczenia w dostępie do edukacji akademickiej powinny wynikać z obiektywnych i racjonalnych przesłanek, a także odnosić się do poszczególnych osób, nie zaś do grupy osób z niepełnosprawnościami jako ogółu.

Na tle badanych w Biurze Rzecznika skarg wyłonił się problem możliwej dyskryminacji osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim w zakresie dostępu do edukacji. Po pierwsze, brak jest obowiązku opracowania dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim podstawy programowej czy też ramowego programu nauczania w poszczególnych latach. Poważnym problemem jest również brak określenia warunków

i sposobu oceniania, promowania i klasyfikowania. Znamienny jest także brak podziału na poszczególne etapy edukacji. Ponadto, przepisy umożliwiają udział w jednej grupie zajęciowej osobom w bardzo zróżnicowanym wieku (od 3 do 25 lat). Rzecznik przedstawił ten problem w wystąpieniu do Minister Edukacji Narodowej.

Rzecznik skierował także apel do Prezes Rady Ministrów w sprawie konieczności ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Rzecznik podkreślił, że w chwili obecnej brak jest efektywnych mechanizmów ochrony pozwalających na dochodzenie praw przyznanych w drodze Konwencji. Apel Rzecznika poparło 170 organizacji pozarządowych działających w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami oraz ochrony praw człowieka i zasady równego traktowania. W związku z negatywnym stanowiskiem rządu Rzecznik we współpracy z Komisją zorganizował seminarium eksperckie na ten sam temat, podczas którego analizie poddano szanse i zagrożenia wynikające z ratyfikacji Protokołu. Z ostatniego stanowiska rządu wynika, że ponowna analiza zasadności ratyfikowania Protokołu zostanie przeprowadzona po rozpoznaniu przez Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych polskiego sprawozdania z realizacji Konwencji.

Dane informacyjno-statystyczne



# Załącznik

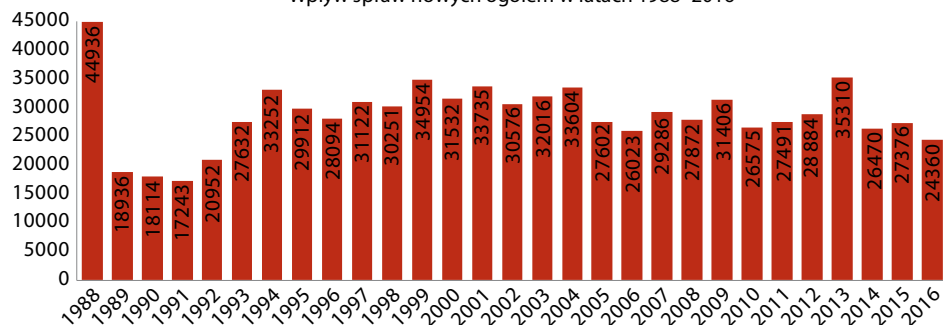
## Dane informacyjno-statystyczne

### Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

	2016 1.01. – 31.12.
Wpływ ogółem	52 551
Sprawy nowe	24 360
Odpowiedzi w sprawach podjętych przez RPO	13 841

W 2016 roku w Biurze RPO przyjęto 5195 interesantów oraz przeprowadzono 36 782 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad.

Wpływ spraw nowych ogółem w latach 1988–2016



Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:		2016
1)	wystąpień problemowych – w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	441 196
2)	wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	24
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	13
5)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	6
6)	pytań prawnych do Sądu Najwyższego	1
7)	kasacji	66

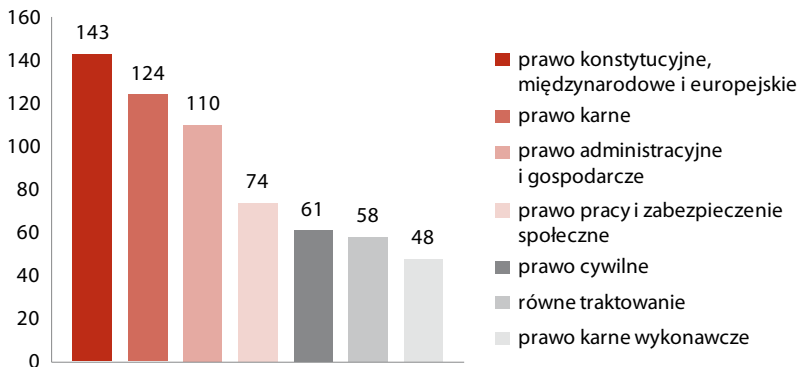


8)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	4
9)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	2
10)	skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	17
11)	wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	3
12)	skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	18
13)	przystąpił do postępowania sądowego	39
14)	przystąpił do postępowania administracyjnego	3
15)	żądał wszczęcia postępowania cywilnego	1

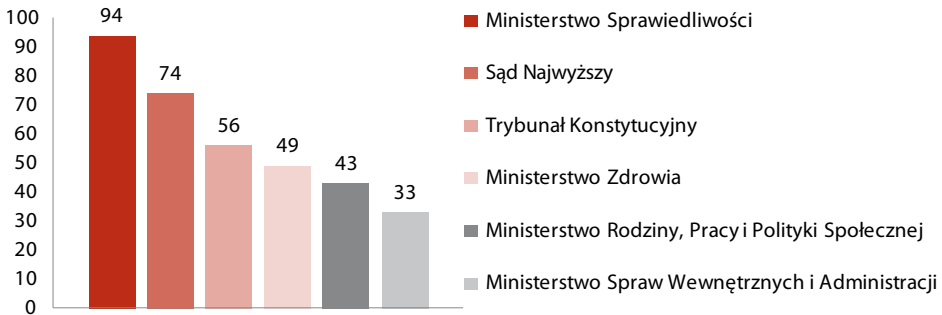
*Spośród 650 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zażalenia skierowanych przez Rzecznika w 2016 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:*

Problematyka	Liczba	%
prawa konstytucyjnego, międzynarodowego i europejskiego	143	22,0
prawa karnego	124	19,1
prawa administracyjnego i gospodarczego	110	16,9
prawa pracy i zabezpieczenia społecznego	74	11,4
prawa cywilnego	61	9,4
równego traktowania	58	8,9
prawa karnego wykonawczego	48	7,4

Rozkład problematyki w wystąpieniach generalnych



### Główni adresaci wystąpień Rzecznika

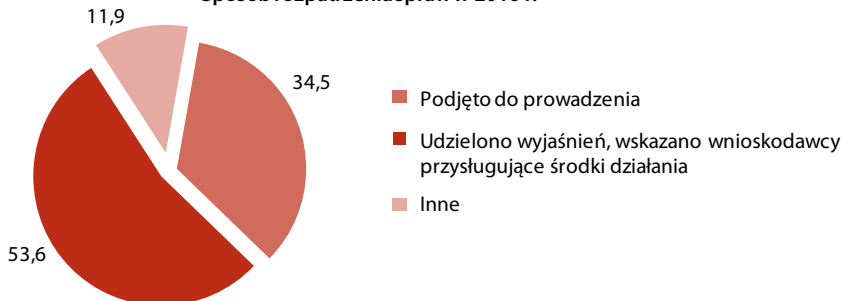


### Sprawy rozpatrzone w 2016 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 25 642 sprawy, w tym:

1	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczb	%
	2			
Podjęto do prowadzenia	1	<b>Razem</b>	<b>8 834</b>	<b>34,5</b>
	2	podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	7 786 837	30,4
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1 048	4,1
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	<b>Razem</b>	<b>13 740</b>	<b>53,6</b>
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	13 740	53,6
Inne	6	<b>Razem</b>	<b>3 068</b>	<b>11,9</b>
	7	przekazano wnioski wg. właściwości	671	2,6
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	1 013	4,0
	9	nie podjęto <sup>7</sup>	1 384	5,3
<b>Łącznie</b>			<b>25 642</b>	<b>100,0</b>

### Sposób rozpatrzenia spraw w 2016 r.



<sup>7</sup> Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.



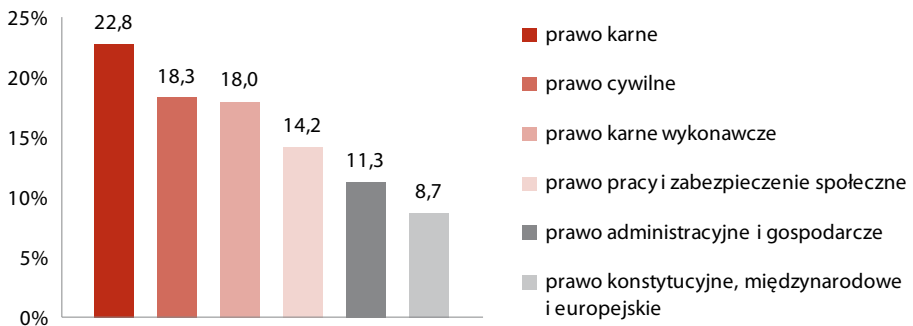
*Spośród 25 642 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:*

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	5 659	22,1
prawo cywilne	5 258	20,5
prawo karne wykonawcze	4 800	18,7
prawo administracyjne i gospodarcze	3 710	14,5
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3 429	13,4
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	1 523	5,9
inne	1 263	4,9

*Z 25 642 spraw rozpatrzonych w 2016 roku podjęto do prowadzenia 8 834, w tym najwięcej było spraw z zakresu:*

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	2 014	22,8
prawo cywilne	1 617	18,3
prawo karne wykonawcze	1 580	18,0
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1 257	14,2
prawo administracyjne i gospodarcze	998	11,3
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	772	8,7
inne	596	6,7

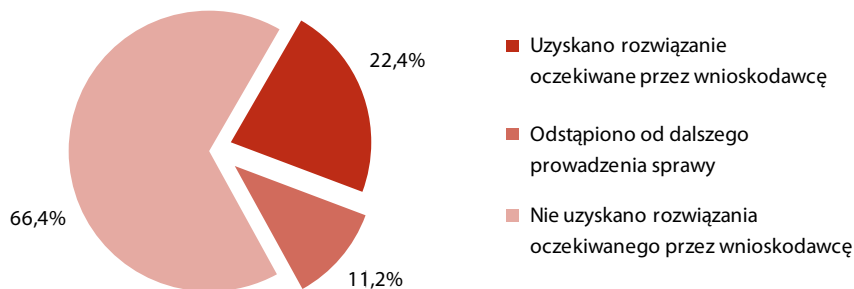
**Przedmiotowy rozkład spraw podjętych**



## Zakończono postępowanie w 7377 sprawach podjętych w roku 2016 i latach poprzednich.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
1	2	3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1 <b>Razem (2+3)</b>	<b>1 653</b>	<b>22,4</b>
	2 Zasadność zarzutów wnioskodawcy	880	11,9
	3 Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	773	10,5
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4 <b>Razem (5+6)</b>	<b>829</b>	<b>11,2</b>
	5 Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	305	4,1
	6 Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	524	7,1
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7 <b>Razem (8+9+10)</b>	<b>4 895</b>	<b>66,4</b>
	8 Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	4 123	55,9
	9 Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	700	9,5
	10 Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	72	1,0
<b>Razem</b>		<b>7 377</b>	<b>100,0</b>

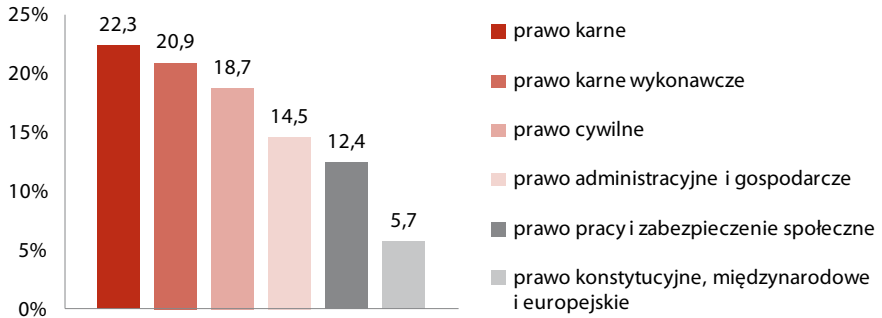
Zakończenia spraw podjętych



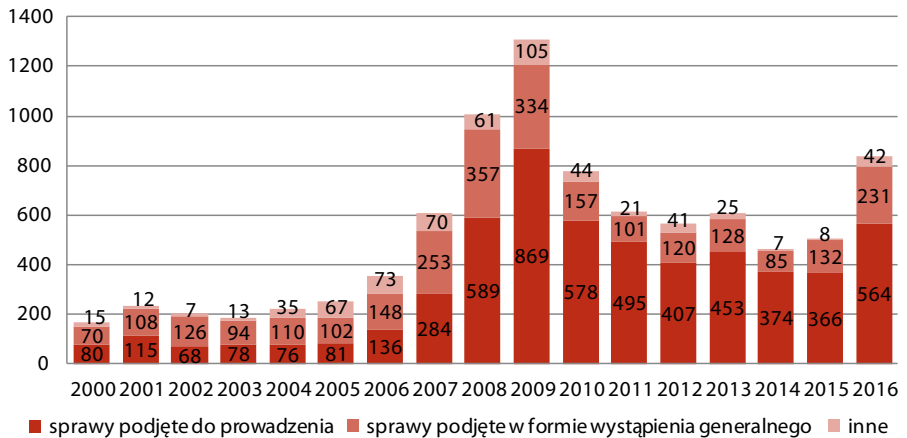
## Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2016 r.

	Problematyka	Liczba	%
1	prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	1 382	5,7
2	prawo karne	5 432	22,3
3	prawo karne wykonawcze	5 083	20,9
4	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3 032	12,4
5	prawo cywilne	4 561	18,7
6	prawo administracyjne i gospodarcze	3 543	14,5
7	równe traktowanie	725	3,0
8	Krajowy Mechanizm Prewencji	104	0,4
9	ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	306	1,3
10	inne	192	0,8
<b>11</b>	<b>Razem</b>	<b>24 360</b>	<b>100,0</b>

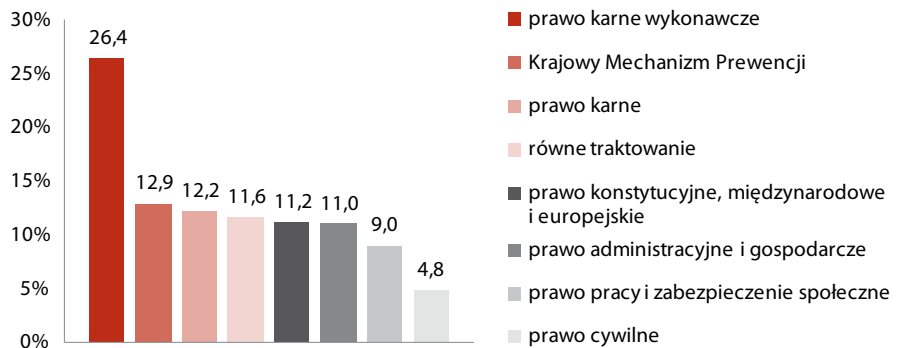
### Główne problematyki spraw nowych w 2016 r.



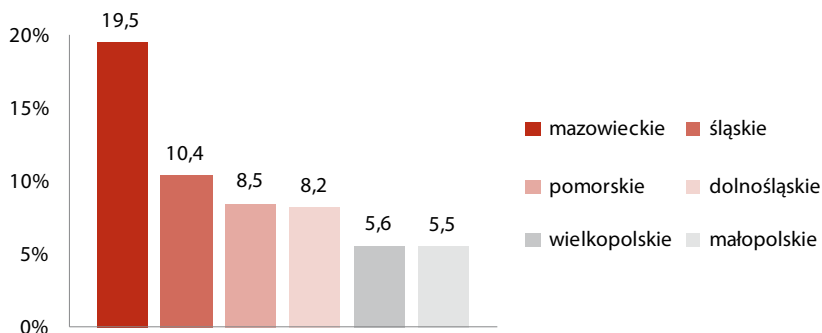
### Sprawy rozpatrzone z inicjatywy Rzecznika



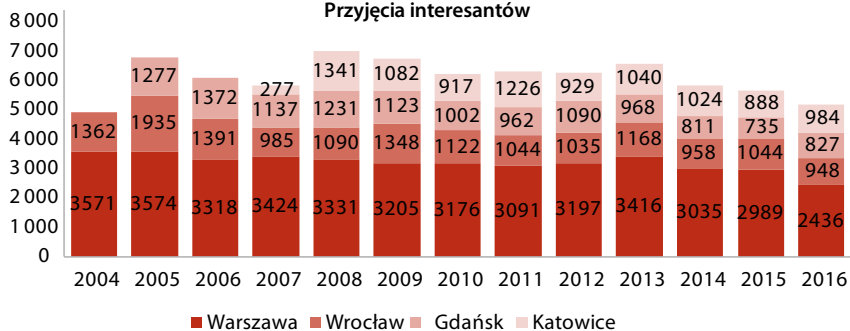
### Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika



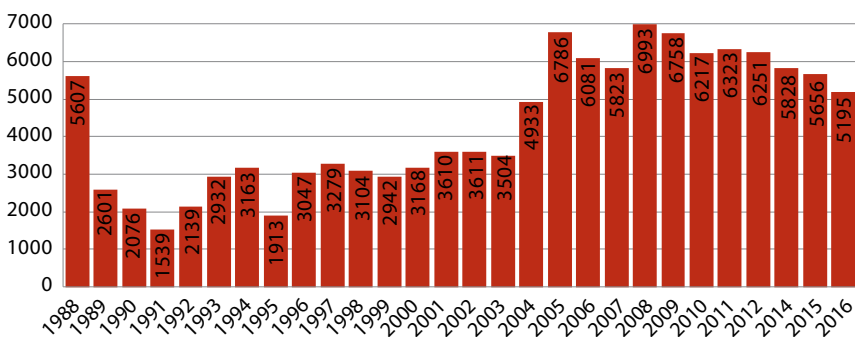
### Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw

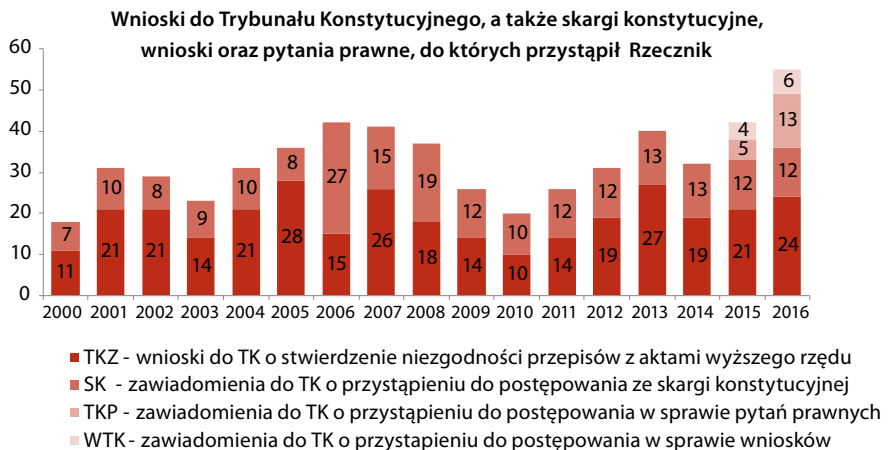
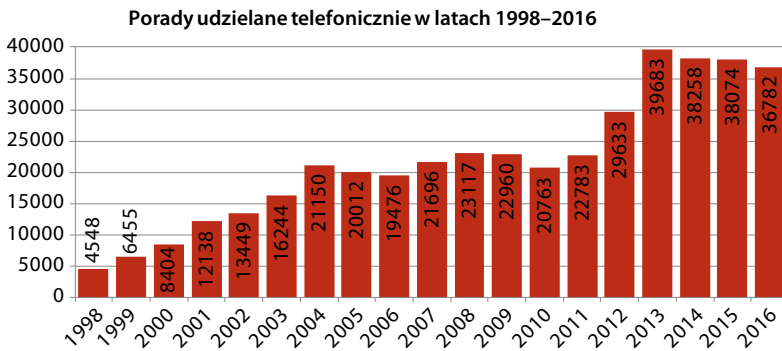
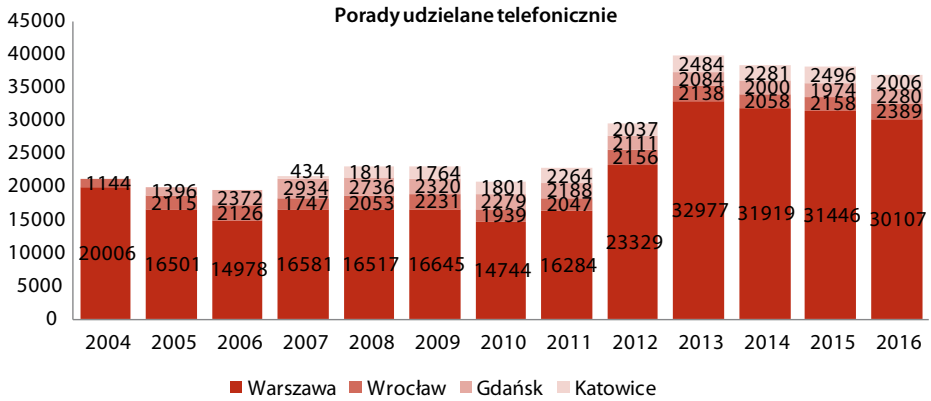


### Przyjęcia interesantów

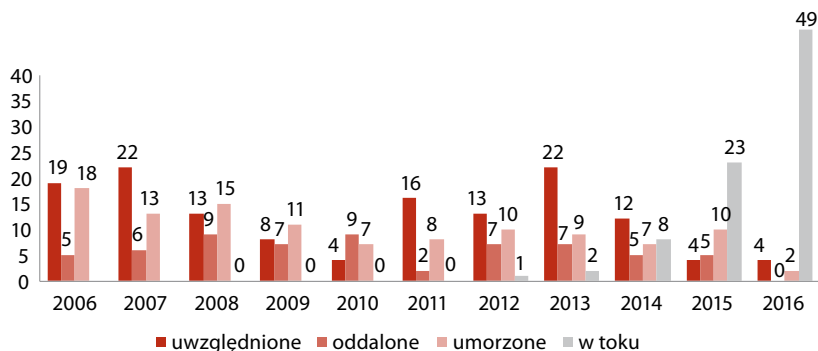


### Przyjęcia interesantów w latach 1988–2016





**Rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skarg konstytucyjnych oraz wniosków i pytań prawnych, do których przystąpił Rzecznik<sup>8</sup>**

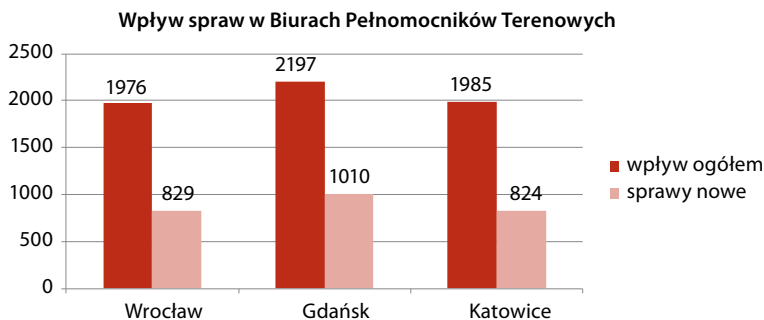


**Biura Pełnomocników Terenowych**



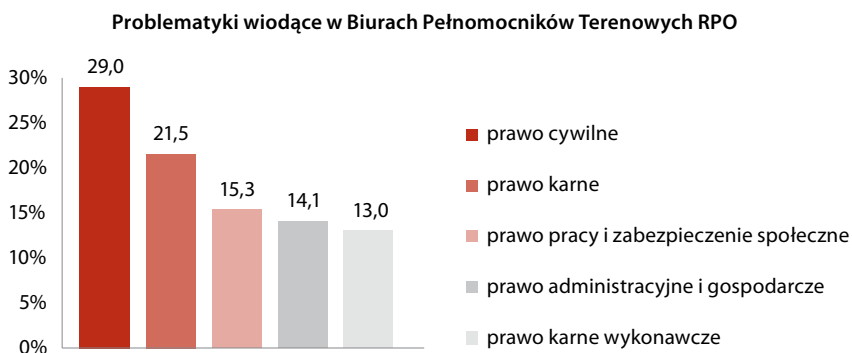
- Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu powołane 2 sierpnia 2004 r.
- Biuro Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku powołane 16 maja 2005 r.
- Biuro Pełnomocnika Terenowego w Katowicach powołane 14 września 2007 r.
- Biuro RPO w Warszawie

<sup>8</sup> Wykres pokazuje jaki jest stan na dzień 31 grudnia 2016 r. wszystkich spraw skierowanych do TK. Dane przedstawione są w podziale na lata, w których wnioski te były zgłaszane przez Rzecznika.



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

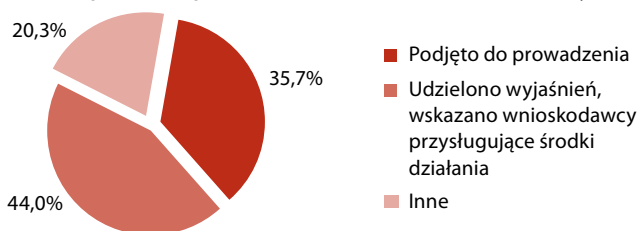
Problematyka	Liczba	%
prawo cywilne	772	29,0
prawo karne	574	21,5
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	407	15,3
prawo administracyjne i gospodarcze	376	14,1
prawo karne wykonawcze	347	13,0



**W okresie objętym Informacją w Biurach Pełnomocników Terenowych rozpatrzono 2879 spraw, w tym:**

Sposób rozpatrzenia	Liczba	%
– podjęto do prowadzenia	1 028	35,7
– udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1 266	44,0
– przekazano wnioski wg właściwości	39	1,4
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	105	3,6
– nie podjęto <sup>9</sup>	441	15,3

<sup>9</sup> Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

**Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO**


**W Biurach Pełnomocników Terenowych RPO zakończono postępowanie w 841 sprawach podjętych w 2016 r. i w latach poprzednich.**

Efekty	Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
1	2	3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1 <b>Razem (2+3)</b>	<b>161</b>	<b>19,1</b>
	2 Zasadność zarzutów wnioskodawcy	147	17,5
	3 Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	14	1,6
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4 <b>Razem (5+6)</b>	<b>72</b>	<b>8,6</b>
	5 Toczące się postępowanie w sprawie (nie-wyczerpany tryb)	16	1,9
	6 Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	56	6,7
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7 <b>Razem (8+9+10)</b>	<b>608</b>	<b>72,3</b>
	8 Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	587	69,8
	9 Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1	0,1
	10 Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	20	2,4
<b>Razem</b>		<b>841</b>	<b>100,0</b>

**Zakończenie spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO**
