



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH



for. BRPO

Irena Lipowicz
Rzecznik Praw Obywatelskich

BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2014, nr 2
ŹRÓDŁA

Red. Nacz. Stanisław Trociuk

**Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich
w roku 2013 z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw
człowieka i obywatela**

Opracowanie redakcyjne:

Irena Kumidor

Wydawca:

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

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 2014

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w marcu 2014 r.

Podpisano do druku w kwietniu 2014 r.

Nakład: 1000 egz.

Projekt okładki:

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

Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:

ARW A. Grzegorzczak
www.grzeg.com.pl

SYNTEZA

Informacji o działalności
RZECZNIKA PRAW
OBYWATELSKICH

w roku **2013**

z uwagami o stanie
przestrzegania
wolności i praw
człowieka i obywatela

Spis treści

Wprowadzenie	7
I. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego	13
A. Prawo do dobrej legislacji	14
B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności obywateli	14
C. Wolność słowa i prawo do informacji	16
D. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych	17
E. Wolność zgromadzeń	19
F. Prawo do nauki	19
G. Prawa wyborcze	20
II. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego	21
A. Prawo do dobrej legislacji	22
B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej	22
C. Prawo do obrony	23
D. Koszty postępowania	24
E. Przewlekłość postępowania	25
F. Prawo do rzetelnego procesu sądowego	25
G. Postępowanie mandatowe	25
H. Wolność osobista	26
I. Bezpieczeństwo obywateli	27
J. Ruch drogowy	28
K. Ochrona praw osób pozbawionych wolności	29
L. Ochrona praw nieletnich	30
III. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i służb mundurowych	33
A. Zagadnienia z zakresu prawa pracy	34
B. Prawo do zabezpieczenia społecznego	35
C. Ochrona praw rodziny	36
D. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	37



IV. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa cywilnego	39
A. Prawo do dobrej legislacji	40
B. Prawo do sądu w postępowaniu cywilnym	40
C. Koszty postępowania cywilnego i administracyjnego	41
D. Ochrona praw rodziny	42
E. Prawa osób niepełnosprawnych	42
F. Ochrona praw mieszkaniowych obywateli	43
G. Ochrona praw majątkowych i gospodarka nieruchomościami	45
H. Ochrona środowiska	46
V. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i gospodarczego oraz pozostałych dziedzin prawa	47
A. Prawo do dobrej legislacji	48
B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności obywateli	48
C. Ochrona praw konsumentów	49
D. Daniny publiczne	50
E. Działalność gospodarcza	54
F. System ochrony zdrowia	55
G. Ochrona praw osób niepełnosprawnych	59
H. Ochrona praw cudzoziemców	59
I. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych	60
VI. Najważniejsze zagadnienia z zakresu zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji	61
A. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych	62
B. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość	64
C. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek	65
D. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć	66
E. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową	67
F. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd	68
VII. Dane informacyjno-statystyczne	69

Wprowadzenie



W myśl art. 80 Konstytucji RP każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat i nie wymaga zachowania szczególnej formy. Szerokie podstawy działania, jak również brak rygorów formalnych i barier finansowych powodują, że do Rzecznika kierowane są liczne wnioski – w roku 2013 wpłynęło ich ogółem 70 002, w tym wniosków w nowych sprawach – 35 310 (wzrost w stosunku do 2012 r. o 22,2%). Najwięcej wniosków dotyczyło problematyki prawa administracyjnego i gospodarczego (35,0%), prawa karnego (31,1% wpływu), prawa cywilnego (14,8% wpływu) oraz prawa pracy i zabezpieczenia społecznego (13,2% wpływu).

Rzecznik może podejmować działania z własnej inicjatywy, np. w wyniku analizy informacji zamieszczanych w środkach masowego przekazu. Sprawy z urzędu były podejmowane także w związku z otrzymywanymi przez Rzecznika informacjami (m.in. z zakładów karnych, aresztów śledczych, od Policji) o tzw. wypadkach nadzwyczajnych z udziałem funkcjonariuszy publicznych. W 2013 r. z własnej inicjatywy Rzecznika podjętych zostało 581 spraw (w tym 128 w formie wystąpienia generalnego).

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura RPO. W 2013 r. zadania te były wykonywane przez Biuro w Warszawie oraz Biura Pełnomocników Terenowych we Wrocławiu, Gdańsku i w Katowicach, a także punkty przyjęć interesantów w następujących miastach: Wałbrzychu, Częstochowie, Krakowie, Kielcach, Olsztynie, Bydgoszczy i w Lublinie. W 2014 r. działalność punktów w Wałbrzychu, Krakowie, Kielcach i Olsztynie została zawieszona w związku z redukcją budżetu Rzecznika.

W okresie objętym niniejszą informacją zostało rozpatrzonych 42 430 spraw, z których 19 746 zostało podjętych do prowadzenia w trybie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich ponieważ wskazywały na możliwość naruszenia praw lub wolności obywatelskich. W 19 803 sprawach pouczono wnioskodawców o przysługujących im środkach działania, w 831 sprawach zwrócono się o uzupełnienie wniosku, zaś 766 spraw przekazano według właściwości. Duża liczba spraw, w których trzeba było udzielić wnioskodawcom informacji o przysługujących im środkach działania, wskazuje na brak odpowiednich działań edukacyjnych i stosunkowo niski stan świadomości prawnej. Świadczy o tym, że w dalszym ciągu nie funkcjonuje powszechny system bezpłatnej pomocy prawnej. Dlatego też wiele osób, które zwracają się do Rzecznika, nie oczekuje wcale ochrony ich praw, lecz poszukuje informacji, w jaki sposób i gdzie mogą załatwić swoje sprawy.

W 2013 r. pracownicy Biura Rzecznika przyjęli i odbyli bezpośrednio rozmowy z 6592 osobami (w tym z 3176 osobami w Biurach Pełnomocników Terenowych i zamiejscowych punktach przyjęć).

Ponadto pracownicy Biura Rzecznika w 2013 r. przeprowadzili 39 683 rozmowy telefoniczne udzielając stosownych wyjaśnień i porad. W dużym stopniu było to możliwe dzięki działaniu bezpłatnej Infolinii Rzecznika Praw Obywatelskich. Jej za-



daniem jest zapewnienie możliwości uzyskania podstawowych informacji na temat praw człowieka i kompetencji RPO.

W okresie objętym niniejszą informacją Rzecznik skierowała 281 wystąpień problemowych. Z tego środka – sygnalizacji naruszeń praw lub wolności jednostki – Rzecznik korzystała, gdy badane sprawy indywidualne wskazywały na utrwalającą się praktykę stosowania prawa w sposób prowadzący do owych naruszeń. Wystąpienia były kierowane także wówczas, gdy analiza skarg kierowanych do Rzecznika prowadziła do wniosku, że źródłem naruszeń praw jednostki jest samo prawo. W tym ostatnim zakresie Rzecznik w 2013 r. skierowała 143 wystąpienia z wnioskiem o pojęcie inicjatywy prawodawczej. Niezależnie od tego Rzecznik korzystała ze swoich uprawnień procesowych, których celem jest podważenie obowiązywania aktu normatywnego. W 2013 r. Rzecznik złożyła do Trybunału Konstytucyjnego 27 wniosków o stwierdzenie niezgodności aktów normatywnych z przepisami wyższego rzędu lub z Konstytucją, a ponadto w 13 sprawach przystąpiła do postępowania przed Trybunałem wszczętego w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej przez inne podmioty.

W relacjach z wymiarem sprawiedliwości szczególną rolę odgrywają pytania prawne Rzecznika kierowane na powiększone składy orzekające. Pytania te służą ujednoczeniu orzecznictwa sądowego, a tym samym stanowią środek prawny mający na celu ochronę zasady równości wobec prawa. Niejednolita wykładnia prawa dokonywana przez sądy prowadzi bowiem w praktyce do naruszenia zasady równości wobec prawa. W związku z ujawnionymi w 2013 r. rozbieżnościami w orzecznictwie sądów powszechnych, Rzecznik skierowała 3 pytania prawne do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Sądu Najwyższego. Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych były zaś inspiracją do skierowania 8 pytań prawnych do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W sprawach indywidualnych rozstrzyganych przez sądy Rzecznik skierowała do Sądu Najwyższego 66 skarg kasacyjnych od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych. Natomiast w sprawach administracyjnych Rzecznik skierowała 21 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz 7 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rok 2013 był szóstym rokiem pełnienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji. W tym okresie przedstawiciele KMP przeprowadzili 124 wizytacje prewencyjne w różnego rodzaju miejscach zatrzymań, w tym: w 14 zakładach karnych, 11 aresztach śledczych, 4 oddziałach zewnętrznych jednostek penitencjarnych, 31 pomieszczeniach dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych policji, 4 policyjnych izbach dziecka, 7 zakładach poprawczych, 3 schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych (połączonych), 15 młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, 4 izbach wytrzeźwień, 11 szpitalach psychiatrycznych i 21 domach pomocy społecznej. W 2013 r. działalność Mechanizmu była realizowana przez wyspecjalizowany Zespół merytoryczny Biura RPO, wizytujący wszelkiego rodzaju miejsca zatrzymań. Pod koniec roku w skład Ze-

społu „Krajowy Mechanizm Prewencji” wchodziło piętnaście osób (czternaście etatów). Wsparcie Zespołu stanowili również pracownicy Biur Pełnomocników Terenowych RPO z Gdańska, Wrocławia i Katowic.

Rok 2013 był trzecim rokiem wykonywania przez Rzecznika zadań dotyczących realizacji równego traktowania, powierzonych mu na podstawie przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹. Do podstawowych zadań Rzecznika należy rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania, i podejmowanie odpowiednich czynności, zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Jednakże w zakresie realizacji zasady równego traktowania Rzecznik została zobowiązany do wykonywania szeroko zdefiniowanych nowych zadań, w tym analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób, prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań oraz wydawania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją.

W ramach tych nowych obowiązków Rzecznik wydała pięć raportów z serii „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka”. Były to raporty:

- „Osoby starsze na rynku usług finansowych. Analiza i zalecenia”
- „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”
- „Dialog międzypokoleniowy. Między ideą a praktyką. Inspiracje”
- „Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”
- „Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji”

Rzecznik kontynuowała również monitoring działalności instytucji publicznych z punktu widzenia przeciwdziałania dyskryminacji. Na bieżąco analizowane było orzecznictwo sądów polskich i międzynarodowych w zakresie realizacji zasady równego traktowania oraz formułowane były wnioski dla organów państwowych.

W związku z ratyfikowaniem przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Rzecznikowi powierzono funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień tej Konwencji. Warto podkreślić, że nowe kompetencje Rzecznika w tym obszarze wciąż nie znalazły odzwierciedlenia w nowelizacji przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a powierzone zadania Rzecznik wykonuje wyłącznie na podstawie porozumienia z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, co nie może być rozwiązaniem trwałym.

Rzecznik prowadzi intensywną współpracę ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, zrzeszeniami i fundacjami działającymi na rzecz ochrony wolności, praw człowieka i obywatela. W ramach tej współpracy w Biurze Rzecznika odbyło się 105 spotkań, seminariów i konferencji dotyczących szeroko pojętej problematyki związa-

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



nej z przestrzeganiem praw człowieka. W dużej mierze były one poświęcone priorytetom Rzecznika, a więc problematyce ochrony praw osób starszych, osób niepełnosprawnych, a także migrantów.

Wszechstronny charakter miały w 2013 r. działania społeczne i edukacyjne Biura RPO. W roku 2013 wspólnie z Centrum Edukacji Obywatelskiej rozpoczęty został projekt „Wieczór z rzecznikiem”, polegający na organizacji cyklicznych otwartych spotkań z obywatelami na terenie kraju. Celem projektu jest podniesienie wiedzy obywateli dotyczącej praw zawartych w Karcie Praw Podstawowych UE oraz umiejętności reagowania w przypadku naruszenia tych praw.

W Biurze RPO i poza jego siedzibą organizowane były spotkania i debaty na temat ważnych problemów zgłaszanych przez obywateli i organizacje pozarządowe. Dotyczyły m.in. realizacji prawa do głosowania osób starszych i osób z niepełnosprawnościami, prawa cudzoziemców z perspektywy przepisów pobytowych i rynku pracy, poprawy bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych i imprez masowych, dyskryminacji osób chorych psychicznie, wykluczenia społecznego osób z chorobami rzadkimi, strategii działania w starzejącym się społeczeństwie, potrzeb edukacyjnych seniorów oraz sytuacji osób starszych jako konsumentów na rynku dóbr i usług, systemu przeciwdziałania przemocy. Z udziałem wybitnych naukowców i przedstawicieli organizacji pozarządowych odbyły się dwie Debaty Jana Nowaka-Jeziorańskiego poświęcone współczesnemu rozumieniu takich pojęć, jak tolerancja i solidarność. Należy również zwrócić uwagę na organizowane przez pracowników Biura RPO szkolenia asystentów posłów i senatorów oraz sędziów w zakresie praw człowieka i kompetencji RPO. Ponadto działania edukacyjne uzupełniały liczne publikacje, broszury i ulotki informacyjne wydawane w różnych językach i kolportowane w różnych środowiskach. W ramach działalności wydawniczej ukazały się 23 publikacje w wersji książkowej i elektronicznej (e-book), w części również w angielskiej wersji językowej, o łącznym nakładzie 29 200 egzemplarzy.

Przy Rzeczniku działają trzy komisje ekspertów: do spraw osób starszych, osób z niepełnosprawnościami oraz migrantów. Do zadań komisji należy merytoryczne wsparcie działań podejmowanych przez Zespoły w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, m.in. poprzez wskazywanie priorytetowych kierunków działań oraz dostarczanie opinii dotyczących bieżących debat publicznych. Komisje te wspierają Rzecznika w realizacji jego zadań, w szczególności w zakresie równego traktowania ze względu na wiek, niepełnosprawność, płeć, narodowość, pochodzenie etniczne i wyznanie.

W zakresie działalności międzynarodowej Rzecznik w 2013 r. kontynuował prace w Międzynarodowym Instytucie Ombudsmana (IOI), do którego Zarządu Europejskiego oraz Zarządu Światowego został wybrany w 2012 r. Wziął udział w posiedzeniu Zarządu Światowego, które odbyło się w Wiedniu². Ponadto w Brukseli miało

² W dniu 16 kwietnia 2013 r.



miejsce posiedzenie Zarządu Europejskiego IOI³. Obrady dotyczyły między innymi zasad członkostwa w IOI, w tym zwłaszcza nowo powstałych urzędów, finansowania przez IOI projektów realizowanych przez członków Instytutu i określenia zasad organizacji Sekretariatu.

W 2013 r. w Biurze RPO odbyło się szereg spotkań z przedstawicielami instytucji ombudsmanskich z całego świata. Rzecznik spotkała się m.in. z Ombudsmanem Ukrainy⁴, Szwecji⁵ oraz z przedstawicielami Krajowej Komisji Praw Człowieka Korei⁶, przyjął ponadto delegację Ombudsmanów Turcji i Walii.

W 2013 r. zakończył się Program Partnerstwa Wschodniego Ombudsmanów, który był projektem realizowanym od 2009 r. przez polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i Obrońcę Praw Republiki Francuskiej we współpracy z ombudsmanami i przedstawicielami organizacji pozarządowych z Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. W Kijowie odbyło się 3-dniowe seminarium Partnerstwa Wschodniego Ombudsmanów⁷. Było ono ostatnim wydarzeniem w ramach projektu i stanowiło jednocześnie podsumowanie całego przedsięwzięcia. Zostało podzielone na trzy bloki tematyczne: podstawowe prawa polityczne, uprawnienia służb specjalnych a prawa obywatelskie gwarantowane w konstytucji i aktach prawa międzynarodowego oraz prawa osób z niepełnosprawnościami. Omówiono ponadto dalsze możliwości rozwoju inicjatywy. Wszyscy przedstawiciele państw Partnerstwa Wschodniego opowiedzieli się za kontynuacją projektu.

W 2013 roku Komisja Europejska opublikowała pierwszy raport antykorupcyjny ukazujący skalę tego problemu w 28 krajach członkowskich UE. Jako pozytywne przykłady walki z korupcją w Polsce Komisja Europejska przedstawiła działania Rzecznika Praw Obywatelskich. Jak podkreślono w raporcie, pomimo dysponowania „ograniczonymi zasobami”, Rzecznik zyskał opinię niezależnego organu i pomógł wzmocnić standardy życia publicznego.

³ W dniu 22 października 2013 r.

⁴ W dniu 28 lutego 2013 r.

⁵ W dniu 27 września 2013 r.

⁶ W dniu 16 grudnia 2013 r.

⁷ W dniach 3–5 września 2013 r.



Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego

A. Prawo do dobrej legislacji

W 2012 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją zasadniczej części ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. W styczniu 2014 r. moc obowiązującą stracą m.in. przepisy przyznające działkowcom prawo do zajmowanych przez nich działek. Rzecznik zwróciła się do Marszałka Senatu o uwzględnienie zbliżającej się daty wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego przy planowaniu prac nad ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych. Nowa ustawa powinna regulować kwestię ogrodnictwa działkowego w sposób kompleksowy, a także zapewniać stabilność i przewidywalność polityki państwa w tej materii.

Jednym z istotnych problemów dostrzeżonych przez Rzecznik jest funkcjonowanie instytucji wysłuchania publicznego. W piśmie do Marszałka Sejmu Rzecznik przedstawiła propozycje zmian postanowień Regulaminu Sejmu dotyczących instytucji wysłuchania publicznego, która mimo swej doniosłości nie ma obecnie szerokiego zastosowania w praktyce parlamentarnej. Standardem powinna być jasność i przejrzystość wysłuchania publicznego. Rzecznik zgłosiła uwagi w zakresie warunków podjęcia uchwały wyrażającej zgodę na przeprowadzenie wysłuchania, przesłanek umożliwiających odwołanie wysłuchania, a także kwestii przystępnego sposobu gromadzenia, a następnie publikacji przez komisję informacji uzyskanych w trakcie wysłuchania.

B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności obywateli

Rzecznik zwróciła się do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie regulacji ustawy o sporcie powierzających związkom sportowym prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego oraz odsyłające w zakresie sankcji dyscyplinarnych za naruszenie obowiązków członkowskich i trybu postępowania do aktów wewnętrznych. Z uwagi na represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego zasady i warunki ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej powinny być uregulowane w ustawie o sporcie, a nie w regulaminach związków sportowych. Ustawodawca nie uregulował także kwestii wniesienia do sądu powszechnego odwołania od decyzji dyscyplinarnej organu związku sportowego. Kwestia ta została pozostawiona związkom sportowym, co może naruszać konstytucyjne prawo do sądu.

Rzecznik podjęła także sprawę braku możliwości dochodzenia na drodze sądowej prawa do nabycia członkostwa w kole łowieckim. W opinii Rzecznika w sprawach nabycia lub utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim oraz utraty członkostwa w kole łowieckim zainteresowany powinien mieć możliwość – po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego – dochodzenia swoich praw na drodze sądowej. Minister Środowiska, do którego zwróciła się Rzecznik poinformował, że



przygotowywana nowelizacja Prawa łowieckiego nie przewiduje możliwości zaskarżenia do sądu powszechnego odmowy przyjęcia do koła łowieckiego, podobnie jak nie przewidywały tego aktualnie obowiązujące przepisy. Powyższy problem pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznik.

Analiza skarg wpływających do Rzecznik wskazuje, że przewlekłość postępowań sądowych w wielu przypadkach spowodowana jest długotrwałym oczekiwaniem na sporządzenie opinii przez biegłych. W ocenie Rzecznik w polskim porządku prawnym brakuje jednej ustawy, która w sposób wyczerpujący regulowałaby zagadnienie biegłych sądowych, w tym procedurę ich powoływania i nadzoru, sposób weryfikacji kandydatów do pełnienia tej funkcji oraz określanie zasad ich wynagradzania. Rzecznik zwróciła się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości. W odpowiedzi poinformowano Rzecznik, że w Ministerstwie trwają prace nad nową wersją projektu założeń do projektu ustawy o biegłych sądowych. Prace te będą monitorowane przez Rzecznika.

Nierozwiązanym problemem polskiego wymiaru sprawiedliwości pozostaje także brak sprawnego funkcjonowania instytucji lekarzy sądowych, przejawiający się brakiem lekarzy zainteresowanych pełnieniem tej funkcji. Zdaniem Rzecznik, w celu zapewnienia sprawnego i powszechnego dostępu obywateli do lekarza sądowego konieczne jest przyjęcie przez Ministerstwo Sprawiedliwości efektywnych rozwiązań systemowych, których rezultatem będzie usprawnienie procedur pozyskiwania kandydatów na to stanowisko. Rzecznik zwróciła się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości. Minister poinformował, że podjęte zostały prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy o lekarzu sądowym. Prace te będą monitorowane przez Rzecznik.

Rzecznik w dalszym ciągu otrzymuje skargi dotyczące funkcjonowania instytucji ławnika. Jedną z zasadniczych kwestii jest brak szczegółowego określenia w przepisach podmiotu, sposobu i środków, umożliwiających radom ławniczym realizację obowiązku podnoszenia poziomu pracy wykonywanej przez ławników oraz malejąca liczba ławników w sądach powszechnych. Zdaniem Rzecznik zasadne jest rozważenie ustanowienia nadzoru organizacyjnego Krajowej Rady Sądownictwa nad ławnikami w sądach powszechnych oraz ewentualnego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sposobem realizacji obowiązku podnoszenia przez ławników swych kwalifikacji. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia inicjatywy mającej na celu dokonanie zmian legislacyjnych oraz organizacyjnych. Minister nie podzielił stanowiska przedstawionego w wystąpieniu Rzecznik. Zdaniem Ministra obowiązujące regulacje służą prawidłowemu funkcjonowaniu instytucji ławnika w polskim porządku prawnym i należy je uznać za wystarczające. W tym zakresie Rzecznik wyczerpała możliwości działania.

Do Rzecznik wpływały skargi od osób, które chcąc wejść na teren sądu poddawane były kontroli, w tym przeszukaniu toreb pod kątem możliwości wnoszenia do budynku sądu niebezpiecznych przedmiotów. Przepisy ustawy o ochronie osób i mienia nie przewidują wprost możliwości przeprowadzania takiej kontroli. Rzecznik, rozumiejąc potrzebę funkcjonowania tego typu zabezpieczeń, zwróciła się do Ministra Spra-

wiedliwości w sprawie potrzeby wprowadzenia przepisu o randze ustawowej, uprawniającego do stosowania środków kontroli osobistej i odzieży oraz kontroli mienia osób wchodzących na teren sądu. W odpowiedzi Minister zgodził się, że zaproponowana przez Rzecznika zmiana usprawniłaby ochronę sądów przed naruszeniem zasad bezpieczeństwa i porządku oraz przedstawił projekt nowelizacji ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Na tle badanych spraw ujawnił się ponadto problem o charakterze systemowym związany z brakiem jakiegokolwiek terminu do rozpatrzenia przez organy Sejmu wniosku o uchylenie formalnego immunitetu parlamentarnego, co może utrudniać lub wręcz uniemożliwiać skuteczną egzekucję prawa do sądu osoby, której dotyczy zachowanie posta będące przedmiotem wniosku. W ocenie Rzecznik Regulamin Sejmu RP powinien zostać dostosowany w tym zakresie do standardów określonych w Konstytucji oraz Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Rzecznik zwróciła się w tej sprawie do Marszałek Sejmu i oczekuje na odpowiedź.

C. Wolność słowa i prawo do informacji

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją i Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przepisu Kodeksu wykroczeń penalizującego czyn polegający na demonstracyjnym okazywaniu w miejscu publicznym lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom. W świetle standardów, jakie wyznaczają postanowienia Konstytucji oraz Konwencji, ingerencja ustawodawcy w wolność słowa jest uzasadniona tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa. Zdaniem Rzecznika ustawodawca nieproporcjonalnie ingeruje w wolność wypowiedzi. Obecnie Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że niektóre dokumenty wytworzone przez audytora w trakcie prowadzenia audytu nie stanowią informacji publicznej. W ocenie Rzecznika, przy przyjęciu, że celem kwestionowanej regulacji była ochrona efektywności i rzetelności audytu oraz ochrona wrażliwych danych pozyskanych przez audytora, zastosowany przez ustawodawcę środek nie spełnia wymogu proporcjonalności, gdyż nie jest w stanie doprowadzić do zwiększenia rzetelności i efektywności audytu wewnętrznego. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Do Rzecznik wpływały także skargi dotyczące odmowy udostępnienia danych o recenzentach i ekspertach oceniających wnioski o przyznanie środków finansowych na naukę. W ocenie Rzecznik wnioskodawca, którego projekt został oceniony przez konkretnych recenzentów czy ekspertów powinien mieć dostęp do pełnej opinii,



w tym również do danych osób, które tę opinię sporządziły. Rzecznik zwróciła się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o przedstawienie stanowiska w sprawie. Minister zapewniła, że zagwarantowanie przejrzystości postępowań recenzyjnych i przeciwdziałanie nieprawidłowościom jest priorytetem działania kierowanego przez nią resortu, nie podzieliła jednak uwag Rzecznik, co do konieczności zapewnienia jawności danych recenzentów. Rzecznik zbada konstytucyjność obowiązujących w tym zakresie przepisów.

Rzecznik wystąpiła do Ministra Zdrowia w sprawie ograniczenia dostępu do pytań testowych z egzaminów medycznych. W świetle przepisów ustawy o zawodach lekarza i lekarza denty, testy i pytania testowe do Lekarskiego Egzaminu Końcowego i Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego oraz zadania testowe do Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego, nie podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Zdaniem Rzecznik, przedmiotowego ograniczenia nie da się uzasadnić na gruncie konstytucyjnie gwarantowanego prawa obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej. Sprawa jest w toku.

Rzecznik skierowała do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioski o rozstrzygnięcie zagadnienia, dotyczącego zakresu udostępnienia treści umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Na gruncie opisywanej kwestii pojawiły się rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. W podjętej uchwale NSA podzielił stanowisko Rzecznika stwierdzając, że elementy umów niepodlegające zamieszczeniu „z urzędu” na witrynie NFZ są informacją publiczną i podlegają udostępnieniu na zasadach ogólnych zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

D. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

Standardy realizacji prawa do prywatności wymagają zmiany przepisów regulujących sposób sporządzania wokand sądowych, w tym publikowania danych osobowych stron postępowania, świadków, czy oskarżonych. W niektórych sprawach sądowych występują istotne racje dla ograniczenia jawności wokand z uwagi na konieczność ochrony prywatności osób fizycznych. W opinii Rzecznik powyższa materia powinna zostać uregulowana w akcie rangi ustawowej. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań w celu odpowiedniej zmiany przepisów. W odpowiedzi Minister poinformował, że w Ministerstwie trwają prace nad nowym rozporządzeniem – Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Zakłada się, że co do zasady na wokandach powinny być wskazywane strony postępowania, świadkowie oraz biegli, jak również przedmiot sprawy, przy czym możliwe będzie w niektórych kategoriach spraw odstępianie od konieczności zamieszczenia części tych danych, aby zapobiegać m.in. niekorzystnym ze społecznego punktu widzenia zjawiskom wtórnej wiktymizacji.

Rzecznik kontynuowała sprawę związaną z brakiem odpowiedniej regulacji monitoringu wizyjnego. Nadal istnieje wiele obszarów, w których monitoring jest instalowa-

wany bez podstawy ustawowej. Zdaniem Rzecznik, istotne jest znalezienie równowagi między bezpieczeństwem a ochroną prywatności obywateli zwłaszcza w dobie rozwoju nowoczesnych technologii. Rzecznik zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanu prac nad ustawą o monitoringu oraz kalendarza planowanych w tej sprawie działań. W styczniu 2014 r. Minister przedstawił projekt założeń do ustawy.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie działalności gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. W ocenie Rzecznik kwestionowane przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi mają charakter blankietowy. Zastosowanie wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu wiąże się z pozyskiwaniem przez te komisje informacji wchodzących w zakres chronionego konstytucyjnie prawa do prywatności. Ustawodawca nie określił jednak zakresu ingerencji przez członków komisji w sferę prawa do prywatności, ani zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji dotyczących osób nadużywających alkoholu.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia upoważniających ministra zdrowia do tworzenia rejestrów medycznych w drodze rozporządzenia. Ustawowe upoważnienie nie może bowiem pozostawiać organowi wydającemu akt wykonawczy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Wynika to zarówno z konieczności zachowania ustawowej formy dla ograniczeń prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki, jak i prawa jednostki do nieudostępnienia informacji jej dotyczących, chyba że taki obowiązek wynika z ustawy. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Kontynuowane były także działania związane z Systemem Informacji Oświatowej (SIO), w którym gromadzone są zbiory danych o szkołach i placówkach oświatowych, uczniach, słuchaczach, wychowankach oraz absolwentach, a także nauczycielach, wychowawcach i innych pracownikach oświaty. Pomimo nowelizacji konstytucyjność ustawy o systemie informacji oświatowej w dalszym ciągu budzi wątpliwości dotyczące przede wszystkim zbyt szerokiego katalogu gromadzonych danych. Rzecznik zwróciła się do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz poinformowanie, czy resort rozważy ponowną ocenę przyjętych rozwiązań. W odpowiedzi Minister Edukacji Narodowej nie podzielił wątpliwości Rzecznika, co do oceny konstytucyjności przywołanej wyżej ustawy. Sprawa będzie kontynuowana przez Rzecznik.

Do Trybunału Konstytucyjnego został skierowany również wniosek o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepieniu komórek, tkanek i narządów z Konstytucją. Zarzuty dotyczące przepisów przewidujące gromadzenie i przetwarzanie w rejestrze potencjalnych dawców szpiku kostnego danych osobowych takich jak: imię i nazwisko, miejsce urodzenia, adres miejsca zamieszkania, PESEL. Zdaniem Rzecznik niezgodny z Konstytucją jest tak-



że przepis tej ustawy zobowiązujący do udostępnienia danych z rejestru Ministrowi Zdrowia i Krajowej Radzie Transplantacyjnej. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

E. Wolność zgromadzeń

Rzecznik skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności szeregu przepisów Prawa o zgromadzeniach z Konstytucją i konwencjami międzynarodowymi. Przedmiotem zaskarżenia są m.in. przepisy określające liczbę osób, których zgrupowanie traktowane jest jak zgromadzenie, a także przepisy uniemożliwiające zorganizowanie zgromadzenia osobom niemającym pełnej zdolności do czynności prawnych. Wątpliwości konstytucyjne budzi także kwestia dotycząca organizacji dwóch lub większej liczby zgromadzeń w tym samym czasie i miejscu. Ponadto przyjęta przez ustawodawcę procedura odwoławcza jest nieefektywna – nie gwarantuje bowiem organizatorom zgromadzenia uzyskania ostatecznej decyzji administracyjnej przed datą demonstracji. Zastrzeżenia wzbudziły również przepisy, które nakładają na przewodniczącego zgromadzenia odpowiedzialność za czyny innych osób i potencjalną odpowiedzialność odszkodowawczą. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

F. Prawo do nauki

W wyroku z dnia 8 stycznia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy o systemie oświaty. Zakwestionowana norma stanowiła podstawę ustawową do wydania rozporządzenia kompleksowo regulującego kwestię przeprowadzania naboru do przedszkoli i szkół publicznych. Ze względu na konieczność zapewnienia stałości i przewidywalności zasad rekrutacji do placówek oświatowych, termin utraty mocy obowiązującej przepisów został odroczony o 12 miesięcy. Rzecznik zwróciła się do Ministra Edukacji Narodowej o poinformowanie o stanie prac nad nowelizacją przepisów regulujących kwestię przeprowadzania naboru do przedszkoli i szkół. Minister poinformował, że w pracach prowadzonych nad nowelizacją ustawy o systemie oświaty projektowane są przepisy uwzględniające wyrok Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rekrutacji do publicznych przedszkoli, szkół i placówek oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych.

W wyroku z dnia 24 września 2013 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisu ustawy o systemie oświaty. Zakwestionowany przepis był podstawą ustawową do wydania rozporządzenia w sprawie oceniania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów. Ze względu na konieczność wprowadzenia kompleksowej zmiany przepisów ustawy, termin utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu ustawy został odroczony o 18 miesięcy. Rzecznik monitoruje prace legislacyjne w tym zakresie.



Skargi obywateli zwróciły uwagę Rzecznik na zmianę przepisów regulujących kwestię pobierania opłat za naukę i opiekę w publicznych przedszkolach. Zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty, koszt godziny opieki wykraczającej poza realizację podstawy programowej nie może przekraczać 1 zł. Część rodziców obawia się, że określenie górnej granicy wysokości opłaty spowoduje obniżenie jakości nauczania, zubożenie oferty zajęć dodatkowych oraz wykluczenie możliwości zorganizowania lekcji prowadzonych przez specjalistów niebędących pracownikami przedszkola. Rzecznik zwróciła się do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska w sprawie. W odpowiedzi Minister poinformował, że celem ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty jest zniesienie barier w upowszechnianiu wychowania przedszkolnego oraz zagwarantowanie każdemu dziecku możliwości uczestniczenia w zajęciach prowadzonych w przedszkolu bez względu na status materialny rodziny. W resorcie prowadzone są prace nad zmianą podstawy programowej wychowania przedszkolnego w zakresie wprowadzenia do niej języka obcego.

G. Prawa wyborcze

Rzecznik zwróciła uwagę na problematykę funkcjonowania odrębnych obwodów głosowania w przypadku organizowania referendum lokalnych. Funkcjonowanie takich obwodów w zakładach opieki zdrowotnej, czy też domach pomocy społecznej umożliwia czynny udział w głosowaniu osobom z niepełnosprawnościami, osobom chorym, starszym, często mającym problemy z poruszaniem się. W praktyce jednak obwody takie nie zawsze są ustanawiane. W ustawie o referendum lokalnym brakuje regulacji prawnych wprowadzających obowiązek ustanowienia takich obwodów. Rzecznik zwróciła się do Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Rzecznik skierowała również wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji sygnalizujące omyłkę legislacyjną w przepisach Kodeksu wyborczego, co może rodzić problemy w zarządzaniu przez Prezesa Rady Ministrów przedterminowych wyborów na wójta, burmistrza i prezydenta miasta. W odpowiedzi Minister podzielił zastrzeżenia Rzecznika, zapowiadając prace zmierzające do nowelizacji błędnie zredagowanego przepisu.



Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego



A. Prawo do dobrej legislacji

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Ustawodawca regulując w zaskarżonym przepisie odpowiedzialność karną związaną z naruszeniem praw autorskich wprowadził otwarty zakres znamion czynu zabronionego, co nie pozwala jednoznacznie określić, jakie zachowania będą podlegać karze. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swoim orzecznictwie, iż w prawie karnym tradycyjnie przyjmuje się, że zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły. Wniosek oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik zwróciła się również do Ministra Sprawiedliwości sygnalizując problem penalizacji manipulacji instrumentami finansowymi. Przepisy ustawy o obrocie instrumentami finansowymi są niedookreślone, co powoduje niejasności dotyczące tego, jakie zachowanie na rynku jest zakazane, a jakie dozwolone. W konsekwencji to organ stosujący prawo wskazuje znamiona czynu zabronionego, natomiast Komisja Nadzoru Finansowego zyskuje kompetencje do określenia treści przepisów w zakresie odpowiedzialności karnej. Taki stan prawny w sposób rażąco narusza zasady: nullum crimen sine lege, domniemania niewinności oraz prawidłowej legislacji. Rzecznik oczekuje na odpowiedź w powyższej sprawie.

B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznik o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim nie określa wymienionego w nim terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, jako terminu zawitego. Istotą zarzutu naruszenia prawa do sądu było w niniejszej sprawie takie ukształtowanie przepisów proceduralnych dotyczących subsydiarnego aktu oskarżenia, które – przez stworzenie szczegółowego wymogu formalnego w postaci miesięcznego terminu prekluzyjnego i surową sankcją za jego niedopełnienie – w praktyce zamykają dostęp do organów ochrony prawnej, czyniąc prawo do sądu dla części wnioskodawców prawem pozornym. Trybunał orzekł, że przepis k.p.k. w zaskarżonym zakresie jest zgodny z Konstytucją. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie.

Rzecznik zgłosiła udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej prawa pokrzywdzonego do udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie umorzenia postępowania przed rozprawą. Przedstawiła stanowisko, że przepis Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa pokrzywdzonego do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie umorzenia postępowania przed rozprawą, podczas gdy pokrzywdzony ma prawo złożenia oświadczenia, że będzie działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego, aż do czasu rozpoczęcia



przewodu sądowego na rozprawie głównej, jest niezgodny z Konstytucją. W praktyce zaskarżony przepis w analizowanym zakresie zamyka pokrzywdzonemu dostęp do organów ochrony prawnej, czyniąc prawo do sądu prawem pozornym. Naruszona zostaje także zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Aktualnie sprawa oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwróciła uwagę na wątpliwości dotyczące uprawnień osoby, względem której sąd – po rozpatrzeniu wniosku Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego – wydał zgodę na udostępnienie CBA informacji i danych stanowiących tajemnicę bankową. Wobec braku możliwości uczestnictwa zainteresowanego w postępowaniu sądowym w pierwszej instancji, wydaje się konieczne zagwarantowanie mu prawa do bycia wysłuchanym w postępowaniu odwoławczym. Tymczasem w obecnym stanie prawnym osobie, której dotyczą informacje objęte tajemnicą bankową, nie jest zapewnione konstytucyjne uprawnienie do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zachodzi potrzeba zmiany przepisów ustawy o CBA tak, aby sytuacja prawna osób, wobec których sąd uchylił tajemnicę bankową na wniosek CBA, spełniała wymogi konstytucyjne. Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra.

C. Prawo do obrony

W zainteresowaniu Rzecznik pozostaje problematyka dotycząca braku dostępu do pomocy prawnej z urzędu osoby zatrzymanej. Na gruncie przepisów postępowania karnego prawo do korzystania z pomocy prawnej z urzędu – w praktyce – aktualizuje się dopiero od momentu uzyskania statusu podejrzanego. Oznacza to, że zatrzymany procesowo pozbawiony jest możliwości wnioskowania o ustanowienie adwokata z urzędu. Przyznanie prawa dostępu do adwokata jedynie z wyboru, osobie zatrzymanej procesowo, jest odstępstwem od obowiązującej w państwach prawa zasady zapewnienia pomocy prawnej z urzędu osobom ubogim we wszystkich sytuacjach faktycznych uzasadnionych ich sytuacją procesową. Rozwiązanie takie jest iluzoryczne i narusza konstytucyjne prawo do obrony oraz zasadę równości wobec prawa. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznik, Minister Sprawiedliwości uznał, że brak jest dostatecznych podstaw do przyjęcia, że w systemie polskiego prawa karnego procesowego osoba zatrzymana pozbawiona jest dostępu do pomocy prawnej świadczonej z urzędu, bądź też nie może ona efektywnie skorzystać z przysługujących jej uprawnień. Sprawa jest nadal prowadzona przez Rzecznik.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu Kodeksu postępowania karnego – w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa zatrzymanego do odmowy złożenia oświadczeń i obowiązku poinformowania zatrzymanego o takim prawie – z konstytucyjnym prawem do obrony i za-

sadą domniemania niewinności. Stanowi to naruszenie prawa do obrony oraz zasady domniemania niewinności, przez co unicestwia ich istotę na wczesnym etapie postępowania, który ma istotny wpływ na cały proces. Osoba zatrzymana, która nie jest jeszcze podejrzanym, składająca oświadczenia w ramach wysłuchania, pozbawiona gwarancji prawa do milczenia, może – nieumyślnie – dostarczyć dowodów, które potem zostaną wykorzystane przeciwko niej. Wniosek oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości została zakwestionowana konstytucyjność unormowania Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie, w jakim umożliwia odstąpienie od wysłuchania skazanego lub jego obrońcy przed wydaniem postanowienia w przedmiocie zarządzenia wykonania zawieszony kary. Brak możliwości osobistego stawienia się przed sądem i wypowiedzenia się w sprawie dotyczącej własnej osoby narusza fundamentalne prawo skarżącego do obrony i prawo do sądu, zwłaszcza w sytuacji, gdy sąd decyduje o faktycznym pozbawieniu wolności. Minister podzielił stanowisko Rzecznik w tej sprawie informując o podjęciu działań mających na celu wystąpienie z inicjatywą legislacyjną zmiany kwestionowanej regulacji. Problem będzie nadal monitorowany.

Do Ministra Sprawiedliwości zostało skierowane wystąpienie o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w związku z brakiem w obowiązującym systemie prawnym regulacji normującej kwestię sposobu kontaktowania się osób pozbawionych wolności z pełnomocnikiem reprezentującym je przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, a niebędącym radcą prawnym lub adwokatem. Regulamin Trybunału stanowi, że przedstawicielem działającym w imieniu skarżącego przed Trybunałem może być również inna osoba zaaprobowana przez Przewodniczącego Izby. Stąd pełnomocnik niebędący adwokatem lub radcą prawnym, reprezentujący osadzonego przed Trybunałem, powinien mieć możliwość kontaktowania się z osobą pozbawioną wolności w taki sam sposób, jak profesjonalny pełnomocnik. W odpowiedzi Minister uznał postulat Rzecznik za zasadny.

D. Koszty postępowania

Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przepisu Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. W przypadkach, w których wniosek składa oskarżyciel posiłkowy oraz w razie umorzenia postępowania z powodu przedawnienia karalności przepis ten przewiduje, że koszty procesu obligatoryjnie ponosi oskarżyciel posiłkowy. W ocenie Rzecznik w sytuacji, gdy do umorzenia postępowania dochodzi z powodu przedawnienia karalności spowodowanej przewlekłością działań organów procesowych, obciążenie kosztami procesu oskarżyciela posiłkowego godzi w standardy konstytucyjne. Aktualnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź w podniesionej kwestii.



E. Przewlekłość postępowania

Niewyjaśniona pozostaje kwestia przewożenia przez terytorium Polski, przetrzymywania w Polsce oraz niewłaściwego traktowania obcokrajowców podejrzewanych o terroryzm. Działania podejmowane w tej sprawie przez władze polskie są jak dotąd nieskuteczne. Rzecznik w swoich wystąpieniach, m.in. do Prokuratora Generalnego, zwracała uwagę na przewlekłość prowadzonych śledztw, co może wpływać negatywnie na ocenę prawa do rzetelnego i dokonanego w rozsądnym terminie rozpoznania sprawy, a w konsekwencji spowodować odpowiedzialność finansową państwa. Powyższy problem pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznik.

F. Prawo do rzetelnego procesu sądowego

Rzecznik zgłosiła udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawiła stanowisko, że przepis Kodeksu postępowania karnego – w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie przepisu tego Kodeksu i odnoszącego się do oskarżyciela posiłkowego – jest niezgodny z Konstytucją. Pokrzywdzony wstępując do sprawy w charakterze oskarżyciela posiłkowego zyskuje konstytucyjną gwarancję prawa do sądu, a orzekanie przez sąd na podstawie przepisu Kodeksu postępowania karnego mieści się w zakresie pojęcia „sprawy”, bowiem jest rozstrzygnięciem dotyczącym interesów prawnych pokrzywdzonego działającego w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Tymczasem, poprzez wskazane ustawowe wyłączenie, prawo do działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego ubocznego staje się prawem iluzorycznym oraz czyni proces karny nierzetelnym i niesprawiedliwym. Sprawa oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

G. Postępowanie mandatowe

Ministrowi Sprawiedliwości został zasygnalizowany problem dotyczący przewidzianego w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia 180-dniowego terminu, w którym funkcjonariusz uprawniony jest do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenie stwierdzone za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego. Obecny stan prawny często czyni niemożliwym do spełnienia obowiązek wynikający z Prawa o ruchu drogowym, a polegający na wskazaniu, komu właściciel lub posiadacz pojazdu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Minister Sprawiedliwości uznał termin zakwestionowany przez Rzecznik za racjonalny z punktu widzenia organów prowadzących postępowanie mandatowe i sprawców ujawnionych wykroczeń. Termin ten umożliwia bowiem zakończenie podjętych

czynności w prostych sprawach poprzez nałożenie grzywny w postaci mandatu karnego bez angażowania sądów oraz pozwala sprawcy wykroczenia uniknąć przykrych konsekwencji wynikających ze skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego.

Brak unormowania przewidującego uchylenie prawomocnego mandatu karnego w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego stanowiącego podstawę ukarania za wykroczenie w postępowaniu mandatowym spowodował konieczność skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Obecnie Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy w tej sprawie.

H. Wolność osobista

Do Trybunału Konstytucyjnego został także złożony wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych w zakresie, w jakim odwołuje się do punktów regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej. Przepisy penalne powinny być ujęte w ustawie, lub co najmniej w rozporządzeniu, a nie w regulaminach wydawanych przez prywatne podmioty, jak ma to miejsce w omawianej sprawie. Zaskarżony przepis jest regulacją blankietową, która nie wskazuje, za jakie działania lub zaniechania obywatel może ponieść odpowiedzialność wykroczeniową, lecz odwołuje się wyłącznie do regulaminów, których treść dowolnie ustala podmiot prywatny. Aktualnie Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał.

Rzecznik wciąż zajmuje się problematyką dotyczącą stosowania przez Policję środków przymusu bezpośredniego w sytuacji, gdy oskarżony lub osoba podejrzana odmówi poddania się obowiązkowym badaniom lub czynnościom, o których mowa w przepisie Kodeksu postępowania karnego. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 5 marca 2013 r. orzekł o niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości dotyczącego tej materii. Brak stosownej reakcji ustawodawcy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego spowodował, że Rzecznik zwróciła się do Marszałka Sejmu RP z prośbą o podjęcie pilnej nowelizacji Kodeksu postępowania karnego. Marszałek Sejmu RP poinformowała, iż przepis w nowym brzmieniu został zawarty w ustawie, która weszła w życie.

Wątpliwości Rzecznika wzbudziły uregulowania zawarte w nowej ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, w szczególności zaś okoliczność, iż samoistną podstawę zastosowania środka przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek stanowi polecenie sądu lub prokuratora. Brak jest przepisu określającego szczegółowo okoliczności, w których sąd lub prokurator mogą wydać polecenie o zastosowaniu kajdanek. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznik, Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że w jego ocenie sąd lub prokurator mogą podjąć decyzję o wydaniu polecenia



użycia kajdanek, co jednak nie oznacza, że mogą czynić to dowolnie, z pominięciem obowiązujących w tym zakresie regulacji ustawowych. Rzecznik będzie monitorowała stosowanie powyższej ustawy.

Zaniepokojenie Rzecznik wzbudziły informacje o przypadkach stosowania przez funkcjonariuszy Policji środków przymusu bezpośredniego, skutkujące obrażeniami u osób, wobec których podejmowane były czynności. W piśmie do Komendanta Głównego Policji Rzecznik wskazała na potrzebę wyposażenia jednostek Policji w systemy monitoringu przy jednoczesnym zakazie podejmowania jakichkolwiek czynności w pomieszczeniach, gdzie monitoring taki nie działa. Natomiast w wystąpieniu do Prokuratora Generalnego Rzecznik zauważyła, że w tej kategorii spraw Europejski Trybunał Praw Człowieka kilkakrotnie stwierdził naruszenie przez władze polskie postanowień Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności poprzez naganne zachowanie policjantów, ale także nierzetelne przeprowadzenie postępowania, nieczyniące zadość zasadom wypracowanym w orzecznictwie Trybunału. Prokurator Generalny poinformował, że wystąpienie Rzecznika przekazał wszystkim prokuratorom apelacyjnym w celu uwzględnienia zawartych w nim uwag, odnoszących się do prowadzenia śledztw w sprawach dotyczących przypadków zastosowania przemocy przez funkcjonariuszy Policji w związku z prowadzonymi czynnościami służbowymi. Powyższa problematyka pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika.

I. Bezpieczeństwo obywateli

Odnosząc się do sprawy zatrzymania przez funkcjonariuszy Policji matki samotnie wychowującej małoletnie dzieci i doprowadzenia jej do aresztu śledczego w celu odbycia zastępczej kary pozbawienia wolności Rzecznik postulowała w wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji konieczność wprowadzenia stosownych poprawek do zarządzenia w sprawie metod i form wykonywania przez policjantów konwojów bądź doprowadzeń. W wyniku podjętych działań Komendant Główny Policji wprowadził poprawkę do powyższego zarządzenia zakładającą, że funkcjonariusze Policji wykonując zatrzymanie osoby samotnie sprawującej pieczę nad dzieckiem, osobami wymagającymi stałej opieki oraz zwierzętami, mają podjąć działania zmierzające do odpowiedniego zagwarantowania tym podmiotom pieczy lub opieki.

Sąd Najwyższy podjął uchwałę, w której podzielił pogląd Rzecznik wyrażony w pytaniu prawnym, uznając, iż występki przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego należy do kategorii przestępstw z konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo, a więc materialnych, znamienych skutkiem, którym jest wystąpienie niebezpieczeństwa powstania szkody w interesie publicznym lub prywatnym.

J. Ruch drogowy

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zakwestionowała zgodność z Konstytucją przepisu Prawa o ruchu drogowym, na podstawie którego minister właściwy do spraw transportu został upoważniony do określenia – w drodze rozporządzenia – sposobu, trybu oraz warunków technicznych gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych, uwzględniając dokumentację i zakres czynności niezbędnych do przeprowadzenia postępowania w sprawach o wskazane wykroczenia oraz konieczność ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem. Omawiane upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu materię, która nie jest unormowana w Prawie o ruchu drogowym, co jest niezgodne z Konstytucją. Ponadto ustawodawca, związany treścią przepisu Konstytucji, nie może przekazać do uregulowania w drodze rozporządzenia materii ustawowej. Wniosek oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Konieczność zapewnienia adekwatnej pomocy ofiarom wypadków komunikacyjnych oraz ich rodzinom pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznik i stała się przyczynkiem do wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości z postulatem przeznaczania części wpływu z grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego, które stanowią dochody budżetu Państwa i gmin, podmiotom świadczącym pomoc ofiarom wypadków i ich rodzinom. Niestety Minister negatywnie ustosunkował się do tego postulat.

Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach stwarzają możliwość wprowadzenia organizacji ruchu, która de facto znosi przywilej niestosowania się przez posiadaczy kart parkingowych do niektórych znaków zakazu. Regulacje te zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i w niedopuszczalny sposób uzupełniają i modyfikują normy ustawowe. Minister, któremu zostały przedstawione te uwagi, nie podzielił zastrzeżeń Rzecznik. W tej sytuacji Rzecznik zamierza poddać wadliwe przepisy rozporządzenia kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego.

Niezadowolająca w ocenie Rzecznik pozostaje ocena skutków regulacji aktów prawnych (OSR) pod kątem przestrzegania praw człowieka i obywatela. Rzecznik przeanalizowała to zagadnienie na gruncie ustawy o kierujących pojazdami. W wystąpieniu do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wskazała, że w pracach nad ww. ustawą nie uwzględniono, m.in. regulacji intertemporalnych, zasady ochrony praw nabytych. Negatywne skutki oddziaływania ustawy przerzucono na obywateli uzasadniając to długim okresem *vacatio legis* i koniecznością wdrożenia regulacji unijnych. W kolejnym wystąpieniu, do Ministra Rozwoju i Infrastruktury, Rzecznik wskazała, iż sposób przeprowadzenia oceny skutków regulacji ustawy o kierujących



pojazdami pod kątem możliwych do zaistnienia następstw o negatywnym oddziaływaniu społecznym był powierzchowny i nie uwzględnił rzeczywistego oddziaływania ustawy. W rezultacie negatywne konsekwencje regulacji ponoszą obywatele. Rzecznik zwróciła się z prośbą o podjęcie działań zmierzających do przestrzegania standardów demokratycznego państwa prawnego w dziedzinie legislacji.

K. Ochrona praw osób pozbawionych wolności

Rzecznik zgłosiła udział w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych, przedstawiając stanowisko, iż przepis ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw – w zakresie, w jakim przewiduje, iż przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się również przy wykonywaniu orzeczeń, które stały się wykonalne przed dniem jej wejścia w życie – jest niezgodny z Konstytucją. Wątpliwości konstytucyjne budzi wprowadzenie z mocą wsteczną surowszych przepisów dotyczących orzekania zastępczej kary za karę ograniczenia wolności. Aktualnie sprawy te oczekują na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

W związku z badaniem z urzędu przypadków zgonów w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji osób doprowadzonych do wytrzeźwienia, Rzecznik uznała, iż osoba, której stan nietrzeźwości jest niedookreślony powinna zostać umieszczona w izbie wytrzeźwień. Tymczasem wobec likwidowania kolejnych izb wytrzeźwień oraz odmawiania przyjmowania osób nietrzeźwych przez szpitale, na Policję przerzuca się ciężar odpowiedzialności za osoby doprowadzone do wytrzeźwienia. Jest to problem systemowy, wynikający z braku regulacji ustawowej, która zobowiązywałaby jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia izb wytrzeźwień w miastach liczących powyżej 50 tys. mieszkańców. Izby wytrzeźwień powinny zostać zmodernizowane i przekształcone w wyspecjalizowane jednostki, które będą łączyć w sobie funkcje izby wytrzeźwień, ośrodka terapeutycznego i placówki pomagającej rodzinie. Rzecznik zwróciła się w tej kwestii do Ministra Spraw Wewnętrznych. Minister podzielił pogląd Rzecznik i jednocześnie podał wyniki prac międzyresortowego zespołu, który zajął się tą tematyką.

Rzecznik kilkakrotnie występowała w przedmiocie udzielania osobom pozbawionym wolności widzeń w sposób niezgodny z prawem. Wyniki badania wniosków i wizytacje potwierdziły, iż nie są one udzielane przy odrębnym stole. Minister Sprawiedliwości poinformował, iż w większości jednostek penitencjarnych widzenia realizowane są w sposób określony w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego. Zapewnił także, że czynione są starania, aby widzenia te odbywały się przy oddzielnym stoliku. Powyższy problem będzie w dalszym ciągu monitorowany przez Rzecznik.

Z urzędu podjęta została sprawa dotycząca przystosowania polskich jednostek penitencjarnych do potrzeb osób niepełnosprawnych. W obowiązującym systemie prawa zakłady karne i areszty śledcze nie są zobligowane do zapewnienia

niepełnosprawnym osadzonym odpowiednich warunków w jednostkach penitencjarnych, co stoi w sprzeczności z ratyfikowaną przez Polskę Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Rzecznik zwróciła się do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o ustosunkowanie się do powyższej kwestii i aktualnie oczekuje na odpowiedź resortu.

Rzecznik zwróciła się ponadto do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie stosownych działań, które zapobiegą przypadkom umieszczania osadzonych z niepełnosprawnością fizyczną, którym należy zapewnić odpowiednią przestrzeń do poruszania się, w warunkach przeludnienia. Dyrektor Generalny SW zapewnił, iż pomimo istniejących barier architektonicznych, w jednostkach penitencjarnych funkcjonują wyodrębnione cele dla osób niepełnosprawnych. Problem pozostaje w sferze zainteresowań Rzecznika.

W toku badania indywidualnych skarg więźniów oraz w trakcie wizytacji jednostek penitencjarnych zwrócono uwagę na problem dotyczący znacznej liczby osadzonych. Powoduje to niemożność niekrępującego korzystania z urządzeń sanitarnych w celach jednoosobowych, co narusza prawo osadzonego do humanitarnego traktowania i poszanowania godności osobistej. W odpowiedzi na wystąpienie Dyrektor Generalny Służby Więziennej podkreślił, iż administracje zakładów karnych i aresztów śledczych podejmują szereg działań zmierzających do wprowadzenia rozwiązań, które w sposób komplementarny pozwolą godzić obowiązek przeciwdziałania występowaniu wypadków nadzwyczajnych, w tym zapewnienia bezpieczeństwa osobistego osobom przebywającym w jednostkach penitencjarnych, z koniecznością zagwarantowania intymności przy korzystaniu z urządzeń sanitarnych.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami podczas wizytacji Centralnego Punktu Wymiany Osób Konwojowanych Etapowo, Rzecznik zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie pilnych działań w celu zagwarantowania osadzonym respektowania ich praw. Minister poinformował, iż aktualnie prowadzone są prace modernizacyjne, których celem jest usprawnienie funkcjonowania Punktu i polepszenie warunków w nim panujących. Zapowiedziane zmiany będą weryfikowane przez Rzecznik.

L. Ochrona praw nieletnich

Do Trybunału Konstytucyjnego został skierowany wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów rozporządzenia regulujących przesłanki umieszczenia nieletniego przebywającego w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej z ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz Konstytucją. Zaskarżone przepisy rozporządzenia stanowią podstawę materialnoprawną do ograniczenia wolności nieletnich, poprzez ich izolację. Zgodnie z Konstytucją pozbawienie lub ograniczenie wolności może na-



stąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

W trakcie wizytacji zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, przedstawiciele KMP spotkali się z problemem przeprowadzania kontroli osobistej wychowanków. Rozporządzenie dotyczące zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich zawiera jedynie definicję kontroli osobistej, natomiast nie wskazuje kto i w jakich okolicznościach ma ją przeprowadzić. Trzeba zauważyć, iż kontrola osobista stanowi najpoważniejszą ingerencją w prawo do prywatności i intymności osoby poddanej kontroli, a zatem upoważnienia do jej dokonywania nie można domniemywać. Ponadto, kwestia ta została ujęta jedynie w rozporządzeniu, co budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. W związku z tym kwestia ta wymaga pilnego uregulowania w akcie prawnym rangi ustawy.



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

A. Zagadnienia z zakresu prawa pracy

Od 2009 r. Rzecznik sygnalizuje organom samorządowym problem konieczności nowelizacji kilku ustaw tzw. pragmatyk pracowniczych, dotyczący zasad rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych. Trybunał Konstytucyjny rozpoznając pytanie prawne w powyższej kwestii orzekł, że przepis ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie, w jakim dotyczy pracowników samorządowych zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, jest zgodny z Konstytucją i Europejską Kartą Społeczną. Główny zarzut niekonstytucyjności dotyczył jednak zróżnicowania prawa do wynagrodzenia za pracę wykonaną w godzinach nadliczbowych pracowników samorządowych oraz pozostałych pracowników, niemających statusu pracowników samorządowych, a podlegających przepisom kodeksu pracy. W rozstrzygnięciu zagadnienia konstytucyjności zakwestionowanych przepisów Trybunał Konstytucyjny odwołał się także do brzmienia Europejskiej Karty Społecznej. Trybunał podkreślił, że przepis dotyczy wszystkich pracowników, z wyjątkiem „przypadków szczególnych”. W ramach wykładni EKS, Komitet Niezależnych Ekspertów uznał za zgodne z EKS pozbawienie prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zajmujących stanowiska kierownicze (głównie z uwagi na ich, z reguły, wysokie wynagrodzenie) oraz funkcjonariuszy publicznych. Jeżeli chodzi o tę drugą grupę, Komitet Niezależnych Ekspertów podkreślił, że nie jest dopuszczalne pozbawienie dodatku wszystkich pracowników sektora publicznego, a jedynie „wysokich funkcjonariuszy publicznych”. Rzecznik rozważył możliwość dalszych działań w zakresie regulacji pracy w godzinach nadliczbowych przewidzianych w pragmatykach pracowniczych.

W związku z otrzymywanymi skargami Rzecznik zwróciła się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przekazanie informacji o aktualnym stanie prac legislacyjnych związanych z postulowanymi zmianami w niektórych ustawach regulujących problemy zatrudnienia. Pierwszy ze zgłoszonych problemów dotyczył braku możliwości nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osobę, która w okresie poprzedzającym dzień rejestracji w powiatowym urzędzie pracy prowadziła pozarolniczą działalność i nie opłacała (nie mogła opłacać) składek na Fundusz Pracy. Pozostałe kwestie to zmiana brzmienia ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy poprzez wprowadzenie wydłużonego 12-miesięcznego okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych samotnie wychowujących dziecko, wprowadzenie do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy okresu braku gotowości do pracy (8- lub 14-tygodniowego), w którym bezrobotna kobieta mogłaby zregenerować siły po porodzie i nawiązać silniejszą więź emocjonalną z dzieckiem, a także wprowadzenie w ustawie o świadczeniach przedemerytalnych zmian, których efektem byłoby umożliwienie nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego osobom współpracującym przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej. Projekt ten został w dniu 19 listopada



2013 r. skierowany do Sejmu. Pozostałe kwestie zostały pozytywnie rozstrzygnięte poprzez wprowadzenie stosownych zmian do Kodeksu pracy oraz niektórych innych ustaw.

B. Prawo do zabezpieczenia społecznego

Na gruncie stosowania przepisów ustawy o emeryturach pomostowych pojawił się problem zakresu kompetencji, jakie przysługują organom Państwowej Inspekcji Pracy w związku z rozpoznawaniem spraw na skutek zgłoszenia przez pracownika wniosku o umieszczenie w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. W opinii Rzecznik brak możliwości władczej ingerencji organów Państwowej Inspekcji Pracy w sprawie umieszczenia pracownika w ewidencji, niesie ryzyko narastania sytuacji spornych w fazie ubiegania się pracowników o przyznanie prawa do emerytury pomostowej. Rzecznik zwróciła się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o rozpatrzenie możliwości sprecyzowania władczych kompetencji PIP przy rozpoznawaniu spraw na skutek zgłoszenia przez pracownika wniosku o umieszczenie w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Minister nie podzielił poglądu Rzecznik o konieczności nowelizacji przepisów ustawy o emeryturach pomostowych w zakresie zmiany uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy. W ocenie Ministra obowiązująca regulacja umożliwia skuteczną realizację zadań Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie kontroli ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Rzecznik rozważy możliwość dalszych działań w sprawie po otrzymaniu dodatkowych wyjaśnień od Głównego Inspektora Pracy.

Do Rzecznik wpływały skargi dotyczące zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które pobierały dotychczas tzw. wcześniejszą emeryturę. Osoba, która pobiera taką emeryturę może w świetle przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, po osiągnięciu wieku emerytalnego, wystąpić o emeryturę powszechną. Zgodnie z nowymi regulacjami, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., podstawa obliczenia kolejnej emerytury ma być pomniejszana o kwoty wcześniej pobranych emerytur, przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. W ocenie skarżących wprowadzone rozwiązania naruszają szereg konstytucyjnych zasad, w tym zasadę zaufania do państwa i prawa, zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę równości. Rzecznik zwróciła się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie. Minister nie podzielił zastrzeżeń, co do zakresu stosowania przepisu. Jednocześnie poinformował, że osoba, której przyznano emeryturę z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego nie traci prawa do wcześniej przyznanej emerytury. Pobierać może



zaś wyższe z przysługujących świadczeń. Rzecznik rozważa możliwość dalszych działań, w szczególności w oparciu o analizę zapadających w tej sprawie wyroków sądowych.

C. Ochrona praw rodziny

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw z konstytucyjną zasadą zaufania do państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych. Na skutek regulacji zawartych w przepisach przejściowych uprawnione osoby zachowały prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w dotychczasowej wysokości do dnia 30 czerwca 2013 r., a wydane na podstawie przepisów dotychczasowych decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasły z mocy prawa po upływie tego terminu. W rezultacie zmiany stanu prawnego z dniem 1 lipca 2013 r. znaczna część osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne została pozbawiona prawa do pobierania tego świadczenia i nie spełniała warunków wymaganych do przyznania nowego świadczenia w formie specjalnego zasiłku opiekuńczego. Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu wniosku Rzecznik, orzekł, że kwestionowane przepisy przejściowe dotyczące świadczenia pielęgnacyjnego są niezgodne z Konstytucją. Rzecznik oczekuje od Ministra Pracy i Polityki Społecznej informacji o stanie prac legislacyjnych w tym zakresie i przewidywanym terminie wejścia w życie regulacji wykonujących wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik otrzymywała skargi od opiekunów i rodziców dzieci niepełnosprawnych, którzy z racji posiadania gospodarstwa rolnego napotykali na utrudnienia w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego, przyznanego na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, oraz dodatku do tego świadczenia wynikającego z rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Wątpliwości wynikały z interpretacji przepisu ustawy o świadczeniach rodzinnych zawierającego definicję pojęcia zatrudnienie i inna praca zarobkowa. W dniu 3 kwietnia 2013 r. wpłynął do Sejmu RP poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, który dotyczy ujednoczenia zasad przyznawania osobom prowadzącym gospodarstwo rolne świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego. Zgodnie z projektowaną zmianą wprowadzony zostanie przepis usuwający rozbieżności w jego stosowaniu i przesądzający, że niewykonywanie pracy w gospodarstwie rolnym, potwierdzone stosownym oświadczeniem, jest równoznaczne ze spełnieniem warunku rezygnacji, czy też niepodjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Rzecznik monitoruje przebieg procesu legislacyjnego.

Na tle skarg wpływających do Rzecznik ujawnił się problem związany z nakładaniem na najbliższych członków rodziny mieszkańca domu pomocy społecznej zobowiązania do udziału w ponoszeniu odpłatności za pobyt. Do wnoszenia opłaty za



pobyt w domu pomocy społecznej są zobowiązani w kolejności: mieszkaniac domów, a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, małżonek, zstępni przed wstępnymi oraz gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. Małżonek, zstępni, wstępni i gmina nie mają obowiązku wnoszenia opłat, jeżeli mieszkaniac domu ponosi pełną odpłatność. Ustawa o pomocy społecznej zawiera regulacje dające możliwość zwolnienia całkowitego lub częściowego osób zobowiązanych do wnoszenia opłat, jednak nie przewiduje okoliczności, które ujawniły się na tle spraw wpływających do Rzecznika. Chodzi o przypadki, gdy zobowiązania dotyczą osób, względem których dotychczasowe postępowanie pensjonariusza domu pomocy społecznej było naganne moralnie czyli dochodziło m.in. do zaniechania obowiązków rodzicielskich, nierealizowania obowiązku alimentacyjnego, stosowania przemocy. W opinii Rzecznika istnieje potrzeba rozważenia możliwości wprowadzenia do ustawy o pomocy społecznej wyraźnej regulacji prawnej umożliwiającej organowi odstąpienie od obciążania odpłatnością za pobyt w domu pomocy społecznej w sytuacji, gdy zobowiązanie byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Rzecznik zwróciła się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie potrzeby wprowadzenia stosownych zmian w ustawie o pomocy społecznej. Minister nie podzielił opinii Rzecznika o potrzebie zmiany ustawy. Rzecznik rozważa możliwość ponownego wystąpienia z wnioskiem o wprowadzenie stosownej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej poprzez nałożenie obowiązku odpłatności tylko wobec osób, na których spoczywa obowiązek alimentacyjny.

D. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

Rzecznik skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w sprawie zgodności załączników do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych dotyczących właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych w zakresie, w jakim powodują uznanie funkcjonariusza Policji oraz strażaka za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu zachorowania na przewlekłe zapalenie wątroby oraz zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS), bez względu na stan zdrowia, z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2013 r. uznał, że automatyczne uznawanie, iż każdy nosiciel wirusa HIV, osoba chora na nabyte upośledzenie odporności (AIDS) lub przewlekłe zapalenie wątroby jest całkowicie niezdolna do służby w Policji lub Państwowej Straży Pożarnej na jakimkolwiek stanowisku bez względu na stan zdrowia, jest niezgodne z Konstytucją. Na tle powyższego wyroku istnieje potrzeba pilnego zakończenia działań prowadzonych na przestrzeni ostatnich lat, związanych z kompleksowym uregulowaniem zasad orzekania o zdolności do służby funkcjonariuszy służb mundurowych. Rzecznik oczekuje na podjęcie stosownych działań przez Ministra Spraw Wewnętrznych.



Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji w zakresie, w jakim nakłada na funkcjonariuszy konieczność wykazania okresów służby w warunkach „bezpośrednio” zagrażających życiu lub zdrowiu z przepisami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, a także z Konstytucją. Normy prawne wynikające z zakwestionowanego we wniosku przepisu – w zakresie, w jakim nakładają na ich adresatów konieczność wykazania okresów służby w warunkach „bezpośrednio” zagrażających życiu lub zdrowiu – wywołują wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z upoważnieniem ustawowym. Rada Ministrów miała umocowanie do określenia w rozporządzeniu szczegółowych warunków podwyższania emerytury z tytułu pełnienia służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu. Upoważnienie ustawowe nie zawierało umocowania do przekształcenia ustawowego określenia „w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu” w stan „bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia”. Wniosek oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

IV

Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa cywilnego

A. Prawo do dobrej legislacji

Nadal inicjatywy ze strony Rzecznik wymagały przypadki wydawania aktów wykonawczych (rozporządzeń) z przekroczeniem upoważnienia zawartego w ustawie. Przykładem może być sprawa określenia minimalnych stawek za czynności adwokackie i czynności radców prawnych, kiedy to w rozporządzeniach wprowadzono dodatkowe, nieprzewidziane w ustawie kryterium różnicujące wysokość stawki, mianowicie wartość przedmiotu sprawy. Sama konstrukcja upoważnień ustawowych również w wielu wypadkach budzi wątpliwości konstytucyjne – tak było w przypadku przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego, które wprowadzając obowiązek uiszczenia opłat za udostępnienie danych i informacji zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, w sposób blankietowy przekazały do uregulowania w drodze rozporządzenia wszelkie kwestie związane z ustaleniem wysokości tych opłat. Z kolei w sprawie dotyczącej zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, na wniosek Rzecznik, Trybunał Konstytucyjny zdyskwalifikował możliwość ustawowego upoważnienia spółdzielni mieszkaniowej do uregulowania tak ważnej kwestii dotyczącej wprost praw majątkowych, i to nie tylko członków spółdzielni, ale także osób trzecich, w statucie spółdzielni zamiast w ustawie. Rzecznik sygnalizowała również swoje wątpliwości, co do istnienia podstaw prawnych do powoływania dowodu z opinii rodzinnego ośrodka diagnostyczno-konsultacyjnego w innych postępowaniach (zwłaszcza rozwodowych i opiekuńczych), niż prowadzone w oparciu o ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich.

B. Prawo do sądu w postępowaniu cywilnym

Rzecznik sygnalizowała Ministrowi Sprawiedliwości problem właściwego sposobu realizacji obowiązków informacyjnych sądu, przewidzianych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Zwróciła uwagę, że pisemne pouczenia zawarte w pismach sądowych (zwłaszcza pouczenia o terminach i sposobie wniesienia środków zaskarżenia) są często nieprecyzyjne bądź wręcz błędne. Może to prowadzić nawet do pozbawienia strony możliwości dokonania instancyjnej kontroli orzeczenia. Rzecznik postulowała uregulowanie i ujednoczenie treści pouczeń udzielanych na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego. Minister Sprawiedliwości co prawda nie znalazł uzasadnienia dla zainicjowania zmian ustawowych, jednak w ramach nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów przekazał prezesom wszystkich sądów powszechnych uwagi Rzecznik z prośbą o przeanalizowanie potrzeby ich uwzględnienia w stosunku do stosowanych przez dany sąd szablonów pouczeń.

Kolejne wystąpienia Rzecznik dotyczyły szeregu kwestii związanych z ukształtowaniem przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym. Nadal bowiem, zdaniem Rzecznik, przepisy nie zapewniają właściwej równowagi pomiędzy potrzebą



zabezpieczenia uzasadnionych roszczeń wierzycieli, a słusznymi prawami dłużnika, w szczególności do zabezpieczenia jego podstawowej egzystencji. Wynika to przede wszystkim z wielokrotnie podkreślanego przez Rzecznik braku synchronizacji przepisów ochronnych z Kodeksu postępowania cywilnego z regulacjami Prawa bankowego. Te ostatnie umożliwiają bowiem zajęcie przez komornika np. świadczeń alimentacyjnych, zasiłków z pomocy społecznej, jak również zwolnionych spod egzekucji części emerytury czy wynagrodzenia za pracę. Osobnym problemem pozostaje praktyka banków, automatycznie blokujących wszystkie konta dłużnika, nawet w sytuacji braku jakiegokolwiek uzasadnionej ku temu potrzeby. Praktycznie w żaden sposób nie są też zabezpieczone prawa osób osiągających dochody nieregularne, z umów o charakterze cywilnym. Rzecznik zwracała także uwagę na brak wystarczającej ochrony przed egzekucją praw dłużników będących osobami niepełnosprawnymi. W dalszym ciągu też, pomimo licznych nowelizacji i szeregu wyroków Trybunału Konstytucyjnego, budzą zastrzeżenia poszczególne przepisy regulujące wysokość kosztów postępowania egzekucyjnego.

C. Koszty postępowania cywilnego i administracyjnego

Rzecznik powróciła w 2013 r. do problematyki braku ustawowej, kompleksowej regulacji nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób ubogich. Istniejący obecnie system pomocy prawnej z urzędu w sprawach cywilnych jest od lat krytykowany, w tym przez Rzecznik, jako drogi i nieefektywny. Rzecznik od dawna postuluje o stworzenie systemowej regulacji, która obejmowałaby pomoc przedsądową i sądową oraz gwarantowała realną możliwość uzyskania pomocy prawnej przez osoby najuboższe, do czego zobowiązuje Polskę zarówno Konstytucja, jak i zobowiązania międzynarodowe. Niestety, po raz kolejny działania Rzecznik zakończyły się uzyskaniem jedynie ogólnej informacji Ministra Sprawiedliwości, że podjęto wstępne prace nad przygotowaniem projektu założeń do ustawy i oszacowania skutków finansowych jej ewentualnego wejścia w życie. Podobnie zakończyła się korespondencja Rzecznik z Ministrem Finansów w sprawie wprowadzenia regulacji prawnej, która umożliwiałaby zwolnienie osób najuboższych od kosztów mediacji w postępowaniu cywilnym – na zasadach analogicznych, jak w przypadku zwolnienia od kosztów sądowych. W ocenie Rzecznik instytucja mediacji nie jest w Polsce należycie doceniana i promowana, chociaż, na co wskazują doświadczenia innych państw, mediacja zapewnia realne odciążenie sądów w rozstrzyganiu sporów i pozwala na przyspieszenie postępowań sądowych.

Rzecznik podejmowała również działania w tych sprawach, w których koszty sądowe są zbyt wygórowane i mogą stanowić realną barierę w korzystaniu z konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu. Rzecznik przystąpiła do dwóch postępowań ze skarg konstytucyjnych dotyczących zbyt wysokiej, bo sięgającej nawet 5 milionów złotych, opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie

Urzędu Zamówień Publicznych w przypadku czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, podjętych po otwarciu ofert. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Nadal sygnalizowane były liczne problemy związane ze zbyt wysokimi opłatami w postępowaniu egzekucyjnym, brakiem jednoznacznej regulacji umożliwiającej zwolnienie strony postępowania egzekucyjnego od kosztów egzekucji czy też miarkowanie wysokości opłat w zależności od stanu sprawy i nakładu pracy komornika sądowego.

D. Ochrona praw rodziny

Narastającym problem, który wymaga pilnego rozwiązania, jest także dyskryminacja ojców w zakresie ustalania praw stanu cywilnego, najczęściej w sprawach o ustalenie pochodzenia dziecka, o zaprzeczenie ojcostwa czy ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa, a także w zakresie sprawowania opieki nad dzieckiem. W sytuacjach, gdy zainteresowani nie mogą samodzielnie wszcząć postępowania sądowego, stosowne powództwo może wnieść prokurator. Brak jasnych, przewidywalnych reguł przy ocenie takich wniosków przez prokuratora może naruszać prawa człowieka, co potwierdza m.in. orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w tym również w sprawach przeciwko Polsce. Dodatkową uciążliwością jest nieuregulowanie w przepisach prawa dopuszczania dowodów z badań genetycznych, stanowiących podstawowy dowód w tego rodzaju sprawach. Problem ten jest nieustannie podnoszony przez Rzecznika już od wielu lat. W tych sprawach Rzecznik zwróciła się do Prokuratora Generalnego z prośbą o przedstawienie informacji niezbędnych do dalszych badań. Rzecznik oczekuje na odpowiedź w powyższej kwestii.

E. Prawa osób niepełnosprawnych

W 2013 r. Rzecznik wielokrotnie zwracała uwagę na konieczność dostosowania przestarzałych przepisów do aktualnych standardów międzynarodowych w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, w szczególności do ratyfikowanej przez Polskę Konwencji. Niezbędna jest nowelizacja przepisów Kodeksu cywilnego i zmiana funkcjonującej od lat koncepcji ubezwłasnowolnienia całkowitego i częściowego, wraz z uporządkowaniem kwestii reprezentacji praw takich osób w obrocie (w tym w postępowaniach przed organami państwa), kluczowej dla ich funkcjonowania w życiu społecznym. Wiąże się z tym także m.in. zagadnienie umożliwienia takim osobom zawierania małżeństwa – aktualnie obowiązujące przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego są wręcz archaiczne i, zdaniem Rzecznik, dyskryminują osoby z niepełnosprawnościami. Rzecznik zwracała również uwagę na potrzebę umożliwienia dorosłym ubezwłasnowolnionym realizacji ich prawa do kontaktu z bliskimi im osobami. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego określają bowiem jedynie tzw. wykonywanie kontaktów z małoletnim dzieckiem.



Niezmiernie istotna jest także zmiana przepisów Prawa budowlanego, które nadal nie nakazują dostosowywania np. wybudowanych już obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Niespójne przepisy Prawa budowlanego i rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie powodują ponadto, że prawnie dopuszczalne jest niedostosowanie zakładów karnych, aresztów śledczych i tym podobnych obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych, także dla odwiedzających osoby przebywające w takich placówkach. Rzecznik dostrzega również potrzebę wprowadzenia dodatkowej ochrony osób niepełnosprawnych, będących dłużnikami, w toku postępowania egzekucyjnego – tak, by wyłączyć możliwość zajęcia przez komornika sprzętu rehabilitacyjnego czy innych urządzeń umożliwiających codzienną egzystencję takiego dłużnika bądź wykonywanie przez niego pracy zawodowej.

F. Ochrona praw mieszkaniowych obywateli

Pomimo tego, że zarówno orzecznictwo międzynarodowe, jak i Trybunału Konstytucyjnego wyznaczyło już określone standardy ochrony przed tzw. eksmisją na bruk, ciągle jeszcze funkcjonują regulacje, które tych standardów nie realizują. Wątpliwości Rzecznik wzbudziło zróżnicowanie poziomu ochrony prawnej w tym zakresie w zależności od tego, czy mieszkanie, którego dotyczy eksmisja należy do publicznego zasobu mieszkaniowego, czy też jest udostępniane na tzw. wolnym rynku. W tym pierwszym przypadku wobec najsłabszych społecznie grup lokatorów (kobiety w ciąży, bezrobotni, osoby obłożnie chore, opiekunowie małoletnich dzieci) sąd, wydając wyrok eksmisyjny, ma obowiązek orzec o uprawnieniu do lokalu socjalnego. Takiego obowiązku nie ma natomiast w stosunku do lokatorów mieszkań niewchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego. Minister Sprawiedliwości nie podzielił zastrzeżeń Rzecznik w tej sprawie, jednak nadal pozostaje ona przedmiotem analiz i nie są wykluczone dalsze działania Rzecznik.

W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik sygnalizowała brak analogicznej, jak w ramach postępowania egzekucyjnego, regulowanego przepisami k.p.c., ochrony przed tzw. eksmisją na bruk wówczas, gdy opróżnienie mieszkania następuje w trybie egzekucji administracyjnej. Zdaniem Rzecznik konieczne jest wprowadzenie do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ogólnej regulacji uniemożliwiającej opróżnienie mieszkania bez zapewnienia osobom eksmitowanym jakiegokolwiek schronienia. Sprawa ta – z uwagi na zapowiadane przez rząd podjęcie działań – będzie nadal monitorowana.

Wątpliwości Rzecznik budzi również problem ochrony przed tzw. eksmisją na bruk osób, obowiązanych do opróżnienia wraz z dłużnikiem mieszkania na podstawie prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności, kończącego postępowanie egzekucyjne w trybie sprzedaży licytacyjnej nieruchomości. Zgodnie ze znowelizowa-

nymi przepisami k.p.c. takie postanowienie umożliwia przymusowe doprowadzenie do opuszczenia sprzedanej nieruchomości nie tylko przez dłużnika, ale i inne osoby w niej zamieszkujące. Tymczasem w toku postępowania egzekucyjnego przeciwko dłużnikowi sąd nie bada uprawnień innych osób do lokalu socjalnego i nie może wydać w tej kwestii żadnego orzeczenia. Minister Sprawiedliwości nie podzielił co prawda wątpliwości Rzecznik, jednak sprawa będzie nadal monitorowana w oparciu o kształtujące się orzecznictwo sądowe.

W dalszym ciągu nie zostały usunięte wątpliwości, co do prawnej dopuszczalności przenoszenia prawa własności lokalu wybudowanego z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na osoby legitymujące się spółdzielczym lokatorskim prawem do takich lokali. Wątpliwości te potwierdza obecnie praktyka, wyrażająca się w odmowie sporządzania przez notariuszy aktów dokumentujących umowy przeniesienia własności lokalu w opisanej sytuacji. Minister Infrastruktury i Rozwoju podzielił wreszcie opinię Rzecznika, że wyeliminowanie istniejących wątpliwości, co do dopuszczalności wykupu na własność takich lokali, wymaga zmian ustawowych.

Niepokój Rzecznik wzbudziła również sytuacja powstała po opublikowaniu uchwały Sądu Najwyższego, zgodnie z którą nie jest dopuszczalne założenie księgi wieczystej dla spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, w sytuacji gdy nieruchomość ma nieuregulowany stan prawny. Przez wiele lat akceptowana była praktyka ustanawiania przez spółdzielnie mieszkaniowe spółdzielczych praw do lokali w budynkach posadowionych na gruntach, co do których spółdzielni nie służyło ani prawo własności, ani użytkowanie wieczyste. Obecnie, pogląd Sądu Najwyższego, że w istocie wszystkim uprawnionym służy jedynie ekspektatywa uzyskania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, spowodował całkowity paraliż obrotu takimi prawami do mieszkań, także wówczas, gdy w przeszłości została już założona księga wieczysta. Sytuacja ta wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. Sprawa będzie monitorowana przez Rzecznik.

Zmian wymagają ponadto przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, określające zasady zwrotu bonifikaty od ceny nabycia mieszkania komunalnego. Przepisy te wywołują daleko idące, niekorzystne skutki prawne dla obywateli, a nie są wystarczająco precyzyjne i szczegółowe. W efekcie całkowicie uprawniona jest wykładnia tych regulacji prowadząca do rozbieżnych rezultatów. To zaś powoduje, że nawet osoba, która dopełniła wymaganej staranności celem ustalenia swojej sytuacji prawnej i zakresu obowiązków, może zostać zaskoczona obowiązkiem zwrotu udzielonej przed laty bonifikaty, ponieważ ta sama norma prawna została inaczej zinterpretowana przez sprzedawcę lokalu z bonifikatą (najczęściej gminę). Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podzielił pogląd Rzecznika o zasadności podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami.



G. Ochrona praw majątkowych i gospodarka nieruchomościami

W 2013 r. Rzecznik ponownie występowała w sprawach, w których dostrzegła brak równowagi pomiędzy ochroną praw właścicieli, a potrzebą ochrony interesu publicznego. Powrócił m.in. problem rekompensat dla właścicieli nieruchomości „zamrożonych” inwestycyjnie przez dawne plany zagospodarowania przestrzennego, rezerwujące grunty na nierealizowane cele publiczne – umorzenie przez Trybunał Konstytucyjny w roku 2012 postępowania w sprawie ze skargi konstytucyjnej, do której Rzecznik przystąpiła, spowodowało skierowanie przez Rzecznik wniosku abstrakcyjnego w tej sprawie. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik skierowała również wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbyt krótkiego terminu przedawnienia roszczeń z tytułu bezpodstawnego pozbawienia wolności (niesłusznego skazania, tymczasowego aresztowania lub zatrzymania). W ocenie Rzecznik zaskarżone unormowanie jest sprzeczne z Konstytucją, ponieważ nie zapewnia równej ochrony majątkowego prawa jednostki do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Innego rodzaju problemami kontynuowanymi przez Rzecznik były m.in.: niedostateczna ochrona praw właścicieli obiektów wpisywanych do gminnej ewidencji zabytków; zbyt duża dotkliwość opłat legalizacyjnych wymierzanych osobom dopuszczającym się samowoli budowlanej; niesprawiedliwe pozbawienie niektórych właścicieli upraw leśnych prawa do ekwiwalentu (zakończone skierowaniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego). Szereg wystąpień Rzecznik obejmowały kwestie z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste, w tym także przysługujących z tego tytułu bonifikat. W wystąpieniach tych Rzecznik zarzucała wewnętrzną niespójność przepisów zarówno o charakterze procesowym, jak i z zakresu prawa materialnego. Aktualne regulacje wymagają pilnej interwencji ustawodawczej w celu ich uporządkowania.

Rzecznik zwróciła również uwagę na brak ustawowego obowiązku zwrotu nieruchomości przejętych na cele publiczne przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie decyzji, zatwierdzającej podział nieruchomości dokonany na wniosek właściciela w trybie przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rzecznik przystąpiła do postępowania ze skargi konstytucyjnej dotyczącej tego problemu, wskazując, iż sytuacja ta pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych. Ponadto wyłączenie możliwości zwrotu takiej nieruchomości, gdy nie została ona wykorzystana na cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie, narusza gwarancje przewidziane w Konstytucji, które dopuszczają wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne”. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

H. Ochrona środowiska

Wiele skarg kierowanych do Rzecznik dotyczy problemów z zakresu ochrony środowiska i toczących się postępowań, często związanych z prowadzonymi inwestycjami infrastrukturalnymi, prywatnymi bądź publicznymi. Zdaniem Rzecznik aktualnie obowiązujące przepisy, ze względu na brak precyzyjnych norm technicznych, nie zapewniają wystarczającej ochrony praw osób pozostających w kręgu oddziaływania danej inwestycji, określonych obiektów czy urządzeń. Problem ten występuje m.in. przy lokalizacji elektrowni wiatrowych, szczególnie o większej mocy, co do których nie obowiązują np. zakazy umiejscawiania ich w bliskim sąsiedztwie domów mieszkalnych. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej poinformował, że zasady lokalizacji wszelkich inwestycji (w tym inwestycji związanych z odnawialnymi źródłami energii) stanowiąc będą przedmiot szczegółowych analiz prowadzonych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego, mającą opracować przepisy rangi ustawowej, regulujące w sposób kompleksowy proces inwestycyjno-budowlany. Planowane są dalsze działania Rzecznik w tej sprawie.

Brak norm technicznych stanowi uciążliwość także i w takich sprawach, jak np. umieszczanie agresywnych reklam świetlnych w pobliżu mieszkań ludzi, ale także w pasie drogowym czy jego sąsiedztwie. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zgodził się z Rzecznik, co do konieczności stworzenia odpowiednich przepisów, które jednoznacznie określałyby zasady lokalizacji ekranów reklamowych poza pasem drogowym. Sprawa będzie monitorowana przez Rzecznik.

Innego rodzaju problemem podnoszonym przez Rzecznik pozostaje sposób ukształtowania praw procesowych uczestników tzw. postępowań środowiskowych: ograniczanie uprawnień organizacji społecznych w postępowaniach z zakresu prawa wodnego (co dodatkowo może naruszać konwencje międzynarodowe) czy niezaskarżalność rozstrzygnięć organów ochrony środowiska opiniujących zgodność określonych inwestycji z przepisami i wymogami środowiskowymi. Problemy te w dalszym ciągu pozostają w obszarze zainteresowań Rzecznik. Rzecznik będzie monitorowała przebieg prac legislacyjnych.



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



A. Prawo do dobrej legislacji

W wystąpieniu do Ministra Administracji i Cyfryzacji Rzecznik zasygnalizowała konieczność dokonania zmian w prawie administracyjnym w celu stworzenia spójnej konstrukcji sankcji administracyjnych poprzez wprowadzenie do systemu polskiego prawa jednolitych zasad ogólnych odnoszących się do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez organy administracji publicznej. Minister podzielił zastrzeżenia Rzecznik. Rozważenia wymaga tryb przygotowania nowelizacji w przedmiotowym zakresie.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa przepisu Prawa farmaceutycznego w zakresie, w jakim nakazuje pobranie opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki w sytuacji, gdy zmiana ta została spowodowana działaniami organów władzy publicznej. Sprawa oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zakwestionowała zarządzenie Ministra Skarbu Państwa dotyczące zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, które zostało wydane bez podstawy prawnej, a ponadto reguluje prawa i obowiązki obywateli wkraczając w materię zastrzeżoną dla przepisów powszechnie obowiązujących. Wniosek oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy.

B. Prawo do sądowej ochrony praw i wolności obywateli

Rzecznik przystąpiła do postępowania ze skargi konstytucyjnej lekarza weterynarii, ukaranego karą dyscyplinarną upomnienia. Skarga dotyczyła przepisów procedury obowiązującej w postępowaniu dyscyplinarnym lekarzy weterynarii, które nie przewidywały możliwości wniesienia odwołania od tej kary dyscyplinarnej. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił skargę.

W wystąpieniu do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Rzecznik poruszyła kwestię opłaty kancelaryjnej pobieranej od wydania odpisu orzeczenia z uzasadnieniem w sprawach sądownoadministracyjnych. Wątpliwości wzbudził bowiem fakt, iż opłata ta jest opłatą stałą, podczas gdy – co do zasady – opłaty kancelaryjne powinny być uzależnione od liczby stron wydawanego dokumentu. Z wyjaśnień udzielonych przez Ministra Sprawiedliwości wynika, iż charakter opłaty za wydanie odpisu wyroku z uzasadnieniem uniemożliwia uzależnienie jej od ilości stron dokumentu.

Rzecznik skierowała wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie, czy sąd administracyjny orzekając o udzieleniu ochrony tymczasowej, przewidzianej w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jest zobowiązany uwzględnić oprócz wniosku skarżącego materiał dowodowy zgromadzony



w aktach sprawy. W ocenie Rzecznik, uzasadnione jest twierdzenie, iż sąd administracyjny wydając orzeczenie powinien rozstrzygać zarówno na podstawie wniosku skarżącego, jak i materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy i ocenić, czy występują przesłanki do udzielenia ochrony tymczasowej.

C. Ochrona praw konsumentów

Zasadnicze problemy klientów banków skupiają się wokół braku staranności i rzetelności w zakresie obsługi klienta, prowadzenia przez banki agresywnej polityki sprzedażowej oraz braku rzetelnego informowania klientów o istocie oferowanego produktu. Aktualna pozostaje potrzeba stworzenia osobom starszym i niepełnosprawnym przyjaznych placówek i oddziałów banków. Potrzebne jest również ujednoczenie procedury postępowania w przypadku śmierci konsumenta oraz stosowanie przez banki bardziej elastycznego podejścia do klienta, który stracił płynność finansową. Zwrócono uwagę na iluzoryczną ochronę ograniczenia egzekucyjnego. Przyjazne klientom byłoby również ujednoczenie procedur reklamacyjnych. Związek Banków Polskich poinformował, że przekazane uwagi dotyczące dobrych praktyk bankowych wobec klientów banków zostaną uwzględnione w dalszych działaniach Związku.

Rzecznik poruszyła kwestię działań na rzecz zapewnienia osobom niepełnosprawnym równego dostępu do sfery bankowości elektronicznej. W odpowiedzi Prezes Związku Banków Polskich poinformował, że bankom - Członkom ZBP zostały przekazane „Dobre praktyki obsługi osób z niepełnosprawnościami przez banki”, które mają stanowić wskazówki umożliwiające funkcjonalne i efektywne wykorzystywanie oraz udoskonalanie istniejących już mechanizmów. Planowana jest ciągła rozbudowa i aktualizacja materiału.

Rzecznik zwróciła się do Ministra Administracji i Cyfryzacji w kwestii składania podpisów przy odbiorze przesyłek pocztowych przez osobę z niepełnosprawnością ruchową, która nie jest w stanie takiego podpisu złożyć. Minister wyjaśnił, że przewiduje wprowadzenie rozwiązania umożliwiającego odbiór przesyłek pocztowych (paczek) przez osoby niemogące się podpisać, z udziałem doręczającego. Także Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w swej odpowiedzi zauważył konieczność przeprowadzenia zmian legislacyjnych.

W związku z prośbą Rzecznik o informację dotyczącą stanu prac legislacyjnych nad projektem regulującym tzw. hipotekę odwróconą, Minister Gospodarki przedstawił stan prac nad projektem dotyczącym tzw. renty dożywotniej (model sprzedażowy), jako uzupełnienie projektu założeń projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym opracowanym przez Ministerstwo Finansów. Projekt został przedstawiony do akceptacji przez Radę Ministrów.

Prezesowi UOKiK oraz Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych została zasygnalizowana sprawa dotycząca postanowień umów, które wymagają od konsumenta złożenia oświadczenia, że wyraża zgodę na opublikowanie udostępnio-

nych spółce danych osobowych w prasie, mediach i miejscu wybranym przez spółkę, a także powiadomienie członków rodziny i domowników w razie naruszenia umów zawartych ze spółką oraz obciążają dłużnika dodatkową kwotą, w sytuacji bezpośredniego kontaktu windykatora z dłużnikiem. Prezes UOKiK poinformował, że prowadzi obecnie postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Rzecznik rozważa wystąpienie o wszczęcie postępowania przez GIODO.

Rzecznik skierowała również wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów podwójnie penalizujących uczestnictwo w grze hazardowej urządzanej bez koncesji lub zezwolenia.

D. Daniny publiczne

Do NSA zostało skierowane pytanie prawne dotyczące opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przychodu pracowników z tytułu uczestnictwa w imprezach integracyjnych, organizowanych przez pracodawcę. W opinii Rzecznik dla powstania przychodu z tytułu świadczeń w naturze i innych nieodpłatnych świadczeń konieczne jest otrzymanie tych świadczeń przez ich odbiorcę. W sytuacji, gdy wartości udostępnionych świadczeń nie można przyporządkować do świadczeń otrzymanych, nie jest możliwe ustalenie kwoty przychodu pracownika. NSA zawiesił postępowanie do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego dotyczącego konstytucyjności regulacji podatkowych w tym zakresie.

Rzecznik zwróciła się również do NSA o rozstrzygnięcie, czy w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2009 r., w przypadku dokonania czynności powodującej powstanie obowiązku podatkowego na gruncie przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, polegającej na wniesieniu do spółki z o.o. wkładu niepieniężnego, niestanowiącego przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, podstawą opodatkowania tego aportu – stosownie do przepisów tej ustawy – będzie suma nominalnej wartości udziałów stanowiąca kwotę należną, czy też wartość rynkowa towarów lub usług pomniejszona o kwotę podatku. W ocenie Rzecznik w przypadku wniesienia wkładu niepieniężnego do spółki z o.o. podstawą opodatkowania tego aportu będzie wartość rynkowa towarów lub usług pomniejszona o kwotę podatku.

Analiza skarg z zakresu prawa podatkowego, wypowiedzi przedstawicieli Komisji Finansów Publicznych, doktryny prawa podatkowego i praktyków podczas spotkań prowadzi do wniosku o konieczności uporządkowania przepisów prawa podatkowego, które na skutek częstych, punktowych nowelizacji są mało przejrzyste i niedostosowane do aktualnej sytuacji gospodarczej. Stąd też Rzecznik zwróciła się do Prezydenta RP z prośbą o rozważenie możliwości powołania przy Kancelarii Prezydenta RP Komisji Kodyfikacyjnej prawa podatkowego.

W piśmie do Ministra Finansów Rzecznik przytoczyła przykłady konkretnych rozwiązań prawnych świadczących o tym, że uchwalane przepisy prawa podatkowego budzą wątpliwości nie tylko, co do ich zgodności z Konstytucją, ale niejednokrotnie



są niespójne i wzajemnie wykluczają się z przepisami innych ustaw. W odpowiedzi Minister nie podzielił przedstawionych argumentów. Rzecznik rozważa możliwość zaskarżenia niektórych z tych przepisów do Trybunału Konstytucyjnego.

Obowiązujące przepisy prawa podatkowego nie są na tyle jasne i jednoznaczne, by umożliwić podatnikom samodzielny wykładnię tych przepisów na potrzeby uiszczenia podatku. Zdaniem Rzecznik interpretacje podatkowe są symbolem legislacyjnej porażki i wyrazem normatywnego przekonania, że obowiązujące prawo podatkowe jest niejasne i wymaga skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych. Minister Finansów nie zgodził się z powyższym stanowiskiem. Rzecznik monitoruje zmiany w poszczególnych aktach prawnych w celu ewentualnych dalszych interwencji.

W wystąpieniu do Ministra Finansów Rzecznik wskazała, że niektóre z ustaw o stosunku Państwa do określonych wyznań nie przyznają wiernym możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków na taką działalność. Rzecznik zasygnalizowała również problem uregulowania ulgi podatkowej związanej z odliczeniem wydatków na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą w wielu aktach prawnych, co nie sprzyja pogłębianiu zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W odpowiedzi Minister wyjaśnił, że nie wszystkie kościoły wyraziły zainteresowanie wprowadzeniem tej ulgi, a w związku z wyrażeniem takiej woli przez niektóre z nich, trwają prace nad nowelizacjami odpowiednich ustaw kościelnych.

Rzecznik zwróciła się do Ministra Finansów w sprawie sytuacji podatkowej spadkobierców papierów wartościowych, udziałów w spółkach kapitałowych, jednostek uczestnictwa, certyfikatów inwestycyjnych i in. Przy opodatkowaniu przychodu uzyskanego z ich sprzedaży podatnicy ci nie mogą obniżyć podstawy opodatkowania o koszty, które ponieśli spadkodawcy na nabycie tych walorów, jak również nie mogą obliczyć kosztów uzyskania przychodu według metody przyjętej w przypadku nieodpłatnego nabycia rzeczy lub praw. Minister Finansów poinformował o planowanych zmianach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przewidujących możliwość uwzględnienia przez tę grupę podatników wydatków poniesionych przez spadkodawców. Zmiany te weszły w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

Kolejnym problemem poruszonym w wystąpieniach do Ministra Finansów była sprawa ogłaszania umów o unikaniu podwójnego opodatkowania w trakcie roku podatkowego, w którym przepisy umowy są już stosowane. Rzecznik zwróciła się o poinformowanie o działaniach podjętych w celu wyeliminowania ogłaszania umów bez zachowania odpowiedniego *vacatio legis*. Minister poinformował, że regułą przyjętą przy umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania jest to, że wchodzi one w życie po notyfikowaniu przez każdą ze stron informacji o spełnieniu wymogów przewidzianych w ich prawie wewnętrznym, niezbędnych dla wejścia w życie umowy. Zgłaszana przez Ministerstwo propozycja zamieszczania w umowach postanowień wprowadzających stosowną klauzulę *vacatio legis* nie zawsze jest akceptowana przez

partnerów traktatowych. Do opóźnień w publikowaniu umów przyczynia się również tryb ich ogłaszania wynikający z Konstytucji i ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Rzecznik zasygnalizowała Ministrowi Finansów problem niewłaściwego stosowania przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przez organy podatkowe, w sytuacji zbycia nieruchomości po śmierci współmałżonka np. w drodze umowy dożywocia, przed upływem pięciu lat od końca roku, w którym nastąpiła śmierć współmałżonka, jeżeli wcześniej nieruchomość należała do majątku wspólnego. Minister nie podzielił zasygnalizowanych wątpliwości, dlatego Rzecznik rozważa przystąpienie do jednego z toczących się postępowań przed NSA w sprawie, w której organy podatkowe zajęły niekorzystne stanowisko dla podatników.

Analiza przepisów dotyczących opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przychodów uzyskiwanych przez dożywotników z tytułu umów o dożywocie, ukazała problemy, z którymi zmagają się osoby starsze przy samowymiarze podatku (niejasne i niejednoznaczne przepisy). Rzecznik zwróciła się z prośbą o rozważenie, czy tak ważny cel społeczny jak zaopatrzenie osób starszych w podstawowe środki do życia, nie wymaga objęcia przychodów z tytułu umów o dożywocie zwolnieniem podatkowym. Minister Finansów nie podzielił przedstawionego stanowiska. Rzecznik rozważa możliwość zaskarżenia przepisów do Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik poruszyła problem opodatkowania podatkiem dochodowym osób, którym bank umorzył należności oraz/lub odsetki wynikające z zaciągniętego kredytu. Minister Finansów nie podzielił jednak opinii o konieczności wprowadzenia zwolnienia z opodatkowania przychodu uzyskanego z tytułu umorzenia przez bank należności kredytowych, jednocześnie wskazując, iż w uzasadnionych przypadkach podatnicy mogą ubiegać się o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. W chwili obecnej Rzecznik zbiera dane statystyczne dotyczące poruszonego problemu.

Cywilnoprawny charakter odsetek wypłacanych obywatelom na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego jest zdaniem Rzecznik argumentem przemawiającym za rozważeniem objęcia wypłaty takich odsetek zwolnieniem podatkowym. Z istoty tego rodzaju odsetek można wnosić, że ich przyznanie – w większości przypadków – nie wzbogaca beneficjenta w żaden sposób, lecz jedynie rekompensuje poniesioną stratę. W odpowiedzi Minister Finansów stwierdził, że nie znajduje uzasadnienia dla wprowadzenia stosownego zwolnienia.

Rzecznik skierowała wniosek o rozstrzygnięcie przez NSA zagadnienia, czy przychód z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych stanowi przychód z odpłatnego zbycia nieruchomości lub ich części lub udziału w nieruchomości, wykorzystywanych na potrzeby związane z działalnością gospodarczą, które nie były ujęte w ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, oraz które nie stanowią składników majątku wskazanych w tej ustawie. Zdaniem Rzecznik w stanie prawnym obowiązującym od



dnia 1 stycznia 2004 r. nie stanowi przychodu z działalności gospodarczej odpłatne zbycie nieruchomości lub ich części lub udziału w nieruchomości, wykorzystywanych na potrzeby związane z działalnością gospodarczą, które nie były ujęte do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (i które nie stanowią składników majątku wskazanych w tej ustawie).

Wątpliwości natury konstytucyjnej budzą zasady ustalania wysokości przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 18 lipca 2013 r. wskazał, że przepis ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w obecnym brzmieniu (obowiązującym od dnia 1 stycznia 2007 r.) jest obciążony tymi samymi mankamentami, co przepis uznany w tym wyroku za niezgodny z Konstytucją. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznik Minister Finansów poinformował m.in., że aktualnie trwają prace analityczno-legislacyjne mające na celu przygotowanie projektu zmiany przepisów w przedmiotowym zakresie.

Rzecznik zwróciła się w sprawie stosowania zwolnienia od podatku VAT dla usług z zakresu opieki medycznej, służących profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia oraz dostawy towaru i świadczenia usług ściśle z tymi usługami związanych, wykonywanych w ramach działalności leczniczej przez podmioty lecznicze. Z analizowanych interpretacji indywidualnych wynikało, że w przypadku usług zakwaterowania i wyżywienia świadczonych przez szpitale osobom towarzyszącym hospitalizowanym pacjentom jako warunek zwolnienia wskazuje się istnienie zalecenia lekarskiego o konieczności obecności tych osób ze względów terapeutycznych mimo, że taki wymóg nie znajduje odzwierciedlenia w ustawie o VAT. Minister Finansów uznał, że taka interpretacja jest zgodna z właściwymi przepisami Unii Europejskiej. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznik.

W wystąpieniach do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Rzecznik podniosła m.in. wątpliwości dotyczące zasad umarzania zaległości abonamentowych, jak również kwestie związane z potrzebą rozważenia wstrzymania bądź zawieszenia, w określonych przypadkach, działań zmierzających do przymusowego wyegzekwowania zaległości abonamentowych. Otrzymana odpowiedź z KRRiT potwierdza niewydolność organów władzy publicznej w zakresie rozpoznawania wniosków o umorzenie bądź rozłożenie na raty zaległości abonamentowych.

Przepisy ustawy o ewidencji i identyfikacji podatników i płatników pozwalają, w ocenie Rzecznika, na uruchomienie procedury uzupełniania braków w formularzach wyłącznie w zakresie zgłoszeń identyfikacyjnych, całkowicie pomijając postępowanie w sprawie aktualizacji danych. Minister Finansów podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował, że zostaną przygotowane stosowne zmiany legislacyjne. Rzecznik monitoruje, czy zapowiadany przez resort projekt zostanie zrealizowany.

E. Działalność gospodarcza

Brak ustawowych kryteriów, którymi powinna kierować się rada gminy podejmując uchwałę w sprawie dni i godzin otwarcia placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i usługowych, powoduje, że kryteria te są ustalane na poziomie uchwały. W rezultacie sądy administracyjne pozbawione są czytelnego wzorca kontroli działalności uchwałodawczej gmin. Ten stan prawny stwarza w ocenie Rzecznika zagrożenie dla konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej. Rzecznik skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w tej sprawie.

Definicja „wierzyciela” na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych różnicuje obowiązek legitymowania się tytułem wykonawczym w przypadku osób fizycznych oraz innych podmiotów, co budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Rzecznik zamierza ponownie wystąpić z prośbą o kompleksowe przedstawienie przyczyn odmiennego potraktowania wierzycieli oraz udostępnienie danych statystycznych w tej sprawie, ponieważ odpowiedź udzielona przez Ministra Gospodarki nie rozstrzyga podniesionych kwestii.

W ocenie Rzecznik możliwość wpisania informacji o zobowiązaniach spornych stoi w sprzeczności z ratio legis ustawy, która miała na celu poinformowanie uczestników obrotu gospodarczego o nierzetelnych dłużnikach. Obowiązujące regulacje ustawowe stwarzają w praktyce pole do nadużyć. Rzecznik zwróciła się o wskazanie powodów, dla których ustawodawca umożliwił ujawnianie przez biura informacji gospodarczej, a także tzw. markety długów informacji o zobowiązaniach spornych, które mogą być przedmiotem toczącego się postępowania. W odpowiedzi Minister Gospodarki zwrócił uwagę na ustawy obowiązek zamieszczenia informacji o kwestionowaniu zobowiązania przez dłużnika. W kwestii internetowych giełd wiarygodności podkreślił, iż ujawnianie danych dłużników przez firmy windykacyjne podlega przepisom ustawy o ochronie danych osobowych, przepisom Kodeksu cywilnego oraz przepisom o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Minister zapewnił, iż uwagi i wątpliwości Rzecznika zostaną poddane analizie w ramach oceny funkcjonowania ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.

Rzecznik wystąpiła także do Ministra Gospodarki z prośbą o wyjaśnienie, z jakich powodów ustawodawca postanowił na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych uprzywilejować wierzyciela oraz biura informacji gospodarczej przyznając wyłącznie im prawo do usuwania informacji gospodarczej z rejestru i pozbawiając równocześnie dłużników takiego uprawnienia. Zdaniem Ministra, dłużnicy nie są pozbawieni ustawowych instrumentów zmierzających do wpływania na treść zamieszczanych informacji gospodarczych, pomimo tego, iż przepisy nie przyznają im bezpośredniego uprawnienia do usuwania ich danych z rejestrów. Resort dostrzegł jednak potrzebę doprecyzowania niektórych regulacji w zakresie podniesionym przez Rzecznik.



W wystąpieniu do Ministra Administracji i Cyfryzacji Rzecznik przedstawiła uwagi dotyczące uregulowania wprowadzającego możliwość wydania przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej decyzji określającej warunki dostępu do nieruchomości oraz infrastruktury telekomunikacyjnej przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Przepisy ustawy nie precyzują, zdaniem Rzecznik, w jaki sposób Prezes UKE ustali przesłankę swego działania, nie określają też sposobu, w jaki będzie ustalał warunki rozliczeń związanych z udzielanym dostępem. W odpowiedzi Minister wskazał, że przyjęte rozwiązanie ma na celu promowanie współużytkowania infrastruktury telekomunikacyjnej i przez to zwiększenie efektywności inwestycji telekomunikacyjnych, poprzez zapobieganie powielaniu takiej infrastruktury, a omawiana decyzja jest decyzją uznaniową.

Wątpliwości Rzecznik budzi obowiązek zrzeszania się w ramach Polskiej Izby Ubezpieczeń. Charakter przymusowej przynależności może naruszać regulację odnoszącą się do innych rodzajów samorządów, a poprzez ingerencję w sferę swobody podejmowania działalności gospodarczej także postanowienia Konstytucji, ustanawiające gwarancję wolności działalności gospodarczej i określające dopuszczalne ograniczenia tej swobody przez ustawodawcę zwykłego. Obowiązująca regulacja może również naruszać konstytucyjną wolność zrzeszania się. Rzecznik zwróciła się do Ministra Finansów z prośbą o przedstawienie stanowiska dotyczącego ratio legis przepisów przewidujących ww. obowiązek.

F. System ochrony zdrowia

Naczelny Sąd Administracyjny na wniosek Rzecznik podjął uchwałę, w której podzielił pogląd Rzecznika i wyjaśnił, że potwierdzenie skierowania na leczenie uzdrowiskowe jest czynnością z zakresu administracji publicznej podlegającą kognicji sądu administracyjnego, natomiast odmowa potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe powinna mieć formę decyzji administracyjnej.

Rzecznik zwróciła się do Ministra Zdrowia w sprawie wątpliwości związanych z brzmieniem oraz stosowaniem przepisów ustawy o wyrobach medycznych, dotyczących obowiązku dokonywania zgłoszeń wyrobów medycznych. Minister poinformował, że podjęto proces legislacyjny w kierunku wprowadzenia niezbędnych zmian, w tym usunięcia obowiązku dokonywania opisu w języku angielskim wyrobów medycznych na zamówienie.

W związku z doniesieniami prasowymi o nieszanowaniu ustawowych uprawnień inwalidów wojennych i wojskowych oraz kombatantów w zakresie korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej Rzecznik wystąpiła do Prezesa NFZ. W odpowiedzi Prezes NFZ poinformował, że wystosował komunikaty do podmiotów prowadzących działalność leczniczą – będących świadczeniodawcami – oraz aptek przypominające, że wymienione grupy pacjentów, po okazaniu dokumentu potwierdzającego uprawnienia, mają prawo do korzystania poza kolejnością ze świadczeń

opieki zdrowotnej oraz usług farmaceutycznych udzielanych w aptekach. Świadczeniodawcy zostali zobowiązani do zamieszczania stosownych informacji w widocznym miejscu np. na tablicy ogłoszeń, w każdym miejscu udzielania świadczeń.

Nawiązując do wystąpienia z 2007 r. Rzecznik zwróciła się do Ministra Zdrowia o przyspieszenie działań mających zapewnić przejrzyste zasady dostępu świadczeniobiorców do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych. W tym celu należałoby zmienić rozporządzenie Ministra Zdrowia dostosowując je do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Powstaje ponadto wątpliwość, co do faktycznych uprawnień w zakresie zaopatrzenia świadczeniobiorców w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz w środki pomocnicze. Wykaz przedmiotów i środków ustalony rozporządzeniem w sprawie szczegółowego wykazu wyrobów medycznych będących przedmiotami ortopedycznymi i środków pomocniczych nie zawiera bowiem pełnego asortymentu przedmiotów i środków wymienionych w rozporządzeniu ustalającym limity cen.

W związku z dramatycznymi wydarzeniami świadczącymi o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu ratownictwa medycznego oraz nocnej i świątecznej opieki medycznej, a także pediatrycznej opieki zdrowotnej, Rzecznik wystąpiła do Ministra Zdrowia. W odpowiedzi uzyskała zapewnienie, że Minister na bieżąco monitoruje sytuację w systemie ochrony zdrowia i reaguje na każdy sygnał świadczący o możliwości niewłaściwej realizacji świadczeń opieki zdrowotnej. W Ministerstwie trwają prace nad projektem nowelizacji ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Podejmowane są również działania mające na celu zwiększanie liczby jednostek szkolących lekarzy, przyczyniając się do zwiększenia liczby dostępnych miejsc szkoleniowych. Ponadto corocznie Ministerstwo stara się zapewnić znaczne środki na przyznawanie etatów rezydenckich. Umieszczenie pediatrii w wykazie dziedzin priorytetowych powinno przyczynić się do wzrostu zainteresowania lekarzy podejmowaniem szkolenia specjalizacyjnego w tej dziedzinie ze względu na możliwość ustalenia wyższego zasadniczego wynagrodzenia miesięcznego lekarza rezydenta odbywającego specjalizację w ww. dziedzinie.

Rzecznik zwróciła się do Ministra Zdrowia o wzmoczenie nadzoru nad pomocą osobom poszkodowanym w realizacji ich prawa do opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Ponadto Rzecznik zasygnalizowała wątpliwości odnośnie konstrukcji prawnej z ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, uzależniającej prawo polskich obywateli do świadczeń od ich sytuacji materialnej. Rozwiązanie to budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją.

Institucja tzw. przymusowego leczenia, pozostaje od lat nieefektywna. Jednak pomimo krytycznej oceny funkcjonującego modelu przymusowego leczenia, nie idą za tym określone zmiany. Minister Zdrowia poinformował, że projekt propozycji zmiany ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi związany był m.in. z rezygnacją z instytucji zobowiązania do poddania się leczeniu odwykowemu. Podkreślono, że propozycja zawarta w projekcie uwzględniała rozszerzenie zadań dla



gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Przekazano także informację o regulacjach prawnych funkcjonujących w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii.

Kwestią priorytetową jest wprowadzenie w życie Narodowego Programu Chorób Rzadkich oraz podjęcie polityki informacyjnej w zakresie chorób rzadkich. Obecnie brak dostępu do informacji dotyczących przede wszystkim tego, gdzie szukać diagnostyki, leczenia, pomocy psychologicznej oraz prawnej, stanowi jedną z podstawowych barier. Minister Zdrowia wyjaśnił, iż priorytetem polityki zdrowotnej w zakresie chorób rzadkich jest zapewnienie pacjentom dostępu do terapii lekowych. W wyniku rekomendacji Zespołu ds. Chorób Rzadkich od roku 2009 ze środków publicznych finansowane są – w ramach programów lekowych – terapie dotyczące chorób określanych jako ultraradkie. Kolejnym zadaniem jest przygotowanie Narodowego Planu dla Chorób Rzadkich.

Fakt limitowania świadczeń z zakresu leczenia chorób nowotworowych może doprowadzić, że leczenie tych chorób nie jest uznawane za leczenie ratujące życie. Brak jest instrumentów prawnych pozwalających na rozliczenie świadczeń ponadlimitowych. Istnieje potrzeba zwiększenia kontroli Ministerstwa Zdrowia. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznik do Ministra Zdrowia poinformowano, że wartość umów w zakresie onkologicznym zawieranych ze świadczeniodawcami zwiększa się w kolejnych latach. Decyzja, co do możliwości nielimitowania tego rodzaju świadczeń powinna być poprzedzona szczegółowymi analizami skutków. Minister Zdrowia wystąpił do Prezesa NFZ o przeprowadzenie takiej analizy. W miarę możliwości będą podejmowane działania, aby zwiększyć liczbę przeprowadzanych kontroli.

Określone przez Ministra Zdrowia terminy wejścia w życie decyzji, w praktyce, nie są dochowywane. W przypadku wydatkowania własnych pieniędzy na lek, w stosunku do którego organy władzy publicznej nie przeprowadziły jeszcze niezbędnych procedur zapewniających jego faktyczną dostępność w ramach refundacji, pacjentom odmawia się zwrotu poniesionych kosztów. Minister Zdrowia wyjaśnił, że zgłoszone uwagi zostaną ponownie przeanalizowane w związku z pracami nad nowelizacją ustawy o refundacji.

Rzecznik ponownie poruszyła kwestię realizacji celów Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, w tym utworzenia centrów zdrowia psychicznego. Z wcześniejszej korespondencji z Ministerstwem Zdrowia wynikało, że konieczne jest dokonanie stosownych zmian legislacyjnych. Pomimo upływu kolejnych miesięcy, brak jest informacji o postępie we wdrożeniu idei centrów zdrowia psychicznego, zaś dokonywane nowelizacje prawa, wbrew wcześniejszym zapewnieniom Ministra, nie obejmują poruszanego zagadnienia. Niepokój budzi w szczególności kwestia, czy zadania i cele, zaplanowane w Programie na lata 2011-2015, rzeczywiście zostaną wykonane.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwróciła uwagę na konieczność podjęcia działań legislacyjnych mających na celu zmianę regulacji praw i obowiązków osób umieszczonych w zakładach psychiatrycznych w ramach wyko-

nywania środka zabezpieczającego. W odpowiedzi Minister podzielił stanowisko o potrzebie wprowadzenia rozwiązań prawnych w akcie rangi ustawowej w sposób jednoznaczny rozstrzygających kwestię możliwości czasowego zwolnienia internowanego z zakładu.

Rzecznik zwróciła się do Ministra Zdrowia w sprawie niewykonania upoważnienia zawartego w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, mimo upływu terminu, wyznaczonego przez ustawodawcę na wydanie nowego aktu wykonawczego. W odpowiedzi Minister wyjaśnił, że opóźnienia wyniknęły z licznych uwag w trakcie konsultacji, a wprowadzone zmiany spowodowały konieczność skierowania projektu do ponownych uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych.

Problemem zasygnalizowanym w wystąpieniu do Prezesa NFZ była kwestia wspólnego wyjazdu małżonków (osób bliskich) na leczenie uzdrowiskowe, podnoszona w skargach do Rzecznika przez ubezpieczonych, najczęściej osoby starsze. Wnioski dotyczą skierowania do tego samego zakładu lecznictwa uzdrowiskowego i w tym samym terminie, a także późniejszego zakwaterowania w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego. Rzecznik zwróciła się o rozważenie możliwości uwzględnienia powyższych postulatów ubezpieczonych oraz dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych w obowiązujących w tej materii zarządzeniach Prezesa NFZ.

Rzecznik przedstawiła Ministrowi Zdrowia problem dotyczący leczenia lub badań diagnostycznych poza granicami kraju, udzielonych zgodnie z przepisami o koordynacji oraz leczenia lub badań diagnostycznych, których nie przeprowadza się w kraju. Minister Zdrowia wyjaśnił, że w niektórych przypadkach należy dopuścić możliwość zrefundowania poniesionych kosztów świadczeń, jeżeli pacjent chociażby wszczął procedurę uzyskania uprzedniej zgody. Brak jest zaś uzasadnienia dla wprowadzenia przepisu, który sankcjonowałby możliwość uzyskania refundacji pełnych kosztów leczenia za granicą, gdy pacjent w ogóle nie starał się o przeprowadzenie procedury uzyskania uprzedniej zgody Prezesa NFZ. Mogłoby to bowiem stanowić zachętę do obchodzenia obowiązujących przepisów.

Głównym założeniem dyrektywy w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej jest zapewnienie realizacji swobody przepływu usług na terytorium UE w sferze polityki zdrowotnej, tj. stworzenie przejrzystych ram prawnych w zakresie korzystania ze świadczeń zdrowotnych w innych państwach członkowskich Unii, z możliwością uzyskania przez każdego pacjenta zwrotu kosztów takich świadczeń od publicznego systemu ubezpieczenia zdrowotnego, któremu dana osoba podlega. Rzecznik zwróciła się do Ministra Zdrowia o poinformowanie o przewidywanym terminie wdrożenia dyrektywy. W ocenie Ministerstwa do czasu wejścia w życie ustawy wdrażającej w Polsce przepisy ww. dyrektywy nie będą mogły być stosowane. Pacjenci, którzy będą w tym czasie korzystać z transgranicznej opieki zdrowotnej na własną odpowiedzialność, ryzykują spór z NFZ o zwrot kosztów tej opieki. Ministerstwo poinformowało, że prace nad projektem ustawy wdrażającej omawianą dyrektywę znajdują się na końcowym etapie.



G. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego dotyczący nałożenia na osoby niepełnosprawne obowiązku dostarczenia pojazdu na państwowy egzamin praktyczny na prawo jazdy. Zdaniem Rzecznik zaskarżona regulacja narusza konstytucyjną zasadę równości oraz niedyskryminacji osób niepełnosprawnych, jest sprzeczna z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz nakazem tworzenia takich przepisów, które zapewniają efektywne wsparcie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego, a ponadto narusza przepisy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

W wystąpieniu do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Rzecznik zasygnalizowała, że obowiązujące zasady egzaminowania osób niepełnosprawnych na prawo jazdy budzą wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości i urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej. Minister stwierdził, że nie znajduje uzasadnienia dla wprowadzenia zmian w przepisach w zakresie umożliwienia obecności tłumaczy języka migowego podczas trwania testu części teoretycznej na prawo jazdy. W odniesieniu do finansowania tłumaczy języka migowego na potrzeby osób niesłyszących i głuchoniemych podczas egzaminów na prawo jazdy poinformował, że Ministerstwo wystąpiło do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przekazanie informacji, czy istnieje możliwość pozyskania środków na pokrycie kosztów zapewnienia tłumaczy osobom niesłyszącym i głuchoniemych przystępującym do egzaminu na prawo jazdy. W odpowiedzi Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wyjaśniło, że osoby niepełnosprawne mogą ubiegać się o dofinansowanie ze środków PFRON usług tłumacza języka migowego lub tłumacza przewodnika.

Rzecznik wystąpiła do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dotyczącej procedury obowiązującej przy orzekaniu o niepełnosprawności i związanych z nią problemów w uzyskiwaniu świadczeń przez osoby niepełnosprawne wskazując, że obowiązujące obecnie regulacje są konstytucyjnie wątpliwe. Otrzymała odpowiedzi nie rozwiały wątpliwości Rzecznik.

H. Ochrona praw cudzoziemców

Zainteresowanie Rzecznik w dalszym ciągu koncentrowało się na analizie przepisów prawa, regulujących zasady pobytu cudzoziemców w prowadzonych przez Straż Graniczną ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców. Rzecznik krytykowała m.in. panujący w tych placówkach reżim i typowo więzienną infrastrukturę. Działała także na rzecz ustanowienia całkowitego zakazu umieszczania w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców osób małoletnich. Nie wszystkie postulaty Rzecznik zostały jednak spełnione. Jak dotąd nie zdecydowano się np. na ustanowienie zakazu stosowania



detencji wobec osób małoletnich. Straż Graniczna wprowadziła natomiast w ośrodkach nowe *porządki wewnętrzne*, które znacznie złagodziły panujący tam rygor.

Trybunał Konstytucyjny przychylił się do wniosku Rzecznika i uznał za niezgodny z Konstytucją przepis regulujący zasady przeprowadzania kontroli osobistych cudzoziemców osadzonych w prowadzonych przez Straż Graniczną placówkach detencyjnych.

Rzecznik podsumowała przeprowadzoną w 2012 r. abolicję dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie. Rzecznik pozytywnie oceniła przy tym samą akcję, uznając, że okazała się ona skutecznym narzędziem przeciwdziałania wykluczeniu tej grupy cudzoziemców.

Zakończone zostały badania nad dostępem małoletnich cudzoziemców do edukacji w Polsce. Wnioski i rekomendacje z badań przedstawione zostały w raporcie RPO pt. „Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji”.

Uwagę Rzecznik zwróciła także informacja o rekordowej liczbie wniosków o nadanie statusu uchodźcy, złożonych w 2013 r. w Urzędzie ds. Cudzoziemców. W wystąpieniu do Szefa Urzędu Rzecznik wyraziła m.in. zaniepokojenie, czy Urząd ten jest odpowiednio przygotowany do przyjęcia i rozpatrzenia takiej liczby aplikacji.

I. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

Badana była sytuacja, w jakiej znajduje się część społeczności romskiej w Polsce. Przedstawiciele Rzecznik przeprowadzili m.in. wizytacje w wybranych osadach romskich na terenie województwa małopolskiego oraz zebrali informacje na temat działań podejmowanych przez władze samorządowe na rzecz poprawy panujących w osadach warunków.

Powrócił problem dotyczący tworzenia klas romskich w szkołach publicznych. Pomysł powołania takiej klasy pojawił się w jednej z poznańskich szkół podstawowych. Pomysł ten został przez Rzecznik skrytykowany. W piśmie do władz oświatowych Rzecznik przypominała, że ich obowiązkiem jest zapewnienie dzieciom należytego i równego dostępu do edukacji, a klasy romskie mogą jedynie pogłębiać marginalizację tej grupy uczniów.

Rzecznik interweniowała także w sprawach dotyczących aktów wandalizmu i agresji skierowanych przeciwko Romom w Andrychowie i Łodzi oraz zniszczenia tablic z dwujęzycznymi, polsko-litewskimi nazwami miejscowości w Gminie Puńsk.

W związku ze skargą Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego Rzecznik zwróciła się również do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie dotyczącej braku programu skierowanego do społeczności posługującej się językiem kaszubskim. W konsekwencji Przewodniczący KRRiT zapowiedział przeprowadzenie monitoringu wszystkich nadawanych dotychczas audycji, adresowanych do tej właśnie społeczności.

VI

Najważniejsze zagadnienia z zakresu zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji



Zasadniczym celem uchwalenia ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania było określenie sposobów przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Po trzech latach od wejścia ustawy w życie niezbędne jest przeprowadzenie postlegislacyjnej analizy skutków jej obowiązywania.

Rzecznik wielokrotnie zwracała uwagę na kontrowersje związane z tzw. ustawą o równym traktowaniu. Główne zastrzeżenia dotyczą przyjęcia enumeratywnego katalogu przesłanek dyskryminacyjnych oraz nierównej ochrony przed dyskryminacją poprzez wskazanie obszarów, w których ustawa ta przyznaje ochronę prawną ofiarom dyskryminacji tylko ze względu na niektóre kryteria. W toku prac legislacyjnych przyjęto także, że w przypadku naruszenia zasady równego traktowania poszkodowanemu przysługiwać będzie jedynie odszkodowanie za poniesioną szkodę, zrezygnowano natomiast z możliwości dochodzenia zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. W efekcie, do chwili obecnej sądy powszechne tylko w jednostkowych sprawach orzekały w oparciu o przepisy przywołanej powyżej ustawy. W roku 2013 łączna suma odszkodowania zasądzona w Polsce z tego tytułu wyniosła tysiąc dwieście złotych. Tymczasem sankcje za naruszenie zasady równego traktowania – stosownie do regulacji unijnych – powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Tym samym w celu skutecznego przeciwdziałania dyskryminacji w Polsce niezbędna jest pilna interwencja ustawodawcy w odniesieniu do wskazanych zagadnień.

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

We wrześniu 2013 r. upłynął rok od ratyfikowania przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Ten okres daje podstawy do sformułowania pierwszych wniosków i rekomendacji dotyczących skutecznego wdrożenia w życie jej postanowień. Rzecznik zwróciła się w tej sprawie do Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych. Do najważniejszych zastrzeżeń należy brak długofalowej strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami, a także niepowołanie rządowego organu koordynującego, którego zadaniem – stosownie do treści art. 33 ust. 1 Konwencji – byłoby ułatwianie działań związanych z wdrażaniem Konwencji w różnych sektorach i na różnych szczeblach. Funkcji tej, wbrew powszechnemu przekonaniu, nie sprawuje Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, którego zadania koncentrują się wyłącznie wokół zakresu przedmiotowego ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z pominięciem innych obszarów życia publicznego, społecznego lub gospodarczego.



W ocenie Rzecznik jednym z priorytetowych problemów, wymagających pilnej interwencji ustawodawcy, jest zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia w jej obecnym kształcie i zastąpienie jej systemem wspomaganego podejmowania decyzji, który szanując wolę i preferencje osób z niepełnosprawnościami zapewni im jednocześnie ochronę przed wyzyskiem i nadużyciami, bez odbierania zdolności do czynności prawnych. Z problemem ubezwłasnowolnienia łączy się także kwestia regulacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który dyskryminuje osoby z niepełnosprawnościami w ich prawie do zawarcia związku małżeńskiego i założenia rodziny. Stosowne zmiany w tych obszarach powinny pozwolić na wycofanie złożonych przez Polskę zastrzeżeń i oświadczenia interpretacyjnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Konieczne jest również kontynuowanie działań na rzecz upowszechnienia edukacji włączającej tak, aby jak największa grupa uczniów z niepełnosprawnościami kształciła się w szkołach ogólnodostępnych możliwie blisko ich miejsca zamieszkania. Nie należy przy tym zapominać o dzieciach i młodzieży wymagającej stosowania specjalnej organizacji nauki, treści, metod i warunków pracy. W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się dzieci głuche, którym należy zapewnić powszechną możliwość nauki Polskiego Języka Migowego oraz języka polskiego jako języka dodatkowego. Rzecznik zwróciła się w tej sprawie do Ministra Edukacji Narodowej oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania.

Nie mniej istotnym problemem pozostaje dostępność dla osób z niepełnosprawnościami tzw. środowiska zabudowanego. Rzecznik od wielu lat postuluje wprowadzenie definicji „projektowania uniwersalnego” do przepisów Prawa budowlanego, a także upowszechnienie wiedzy na ten temat w programach nauczania wszystkich zawodów związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego. Postulaty te odnoszą się także do dostępności informacji, a tym samym dostosowania serwisów internetowych instytucji publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Przeprowadzone na ten temat badania wyraźnie wskazują, że kierunek zmian w tym zakresie jest pozytywny, lecz ich tempo zdecydowanie niewystarczające. Rzecznik wydała w tej sprawie szczegółowy raport pn. „Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami”.

Analiza wpływających do Rzecznik skarg i obowiązujących aktów prawnych skłania do wniosku, iż konieczne są także zmiany mające na celu dostosowanie warunków zdawania egzaminów wstępnych na aplikację oraz prawniczych egzaminów zawodowych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, a także matek karmiących piersią. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zaproponowała szereg rozwiązań, które mogłyby ułatwić tym osobom przystąpienie do egzaminu. Sprawa będzie kontynuowana przez Rzecznik.

Problemem sygnalizowanym w skargach do Rzecznik była także wykładnia przepisu ustawy o radiofonii i telewizji, który zobowiązuje nadawców programów telewizyjnych do zapewniania dostępności programów dla osób niepełnosprawnych.

Rzecznik zwróciła się w tej sprawie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W odpowiedzi poinformowano Rzecznik, że w Ministerstwie trwa przegląd ustawy o radiofonii i telewizji pod kątem możliwej nowelizacji jej przepisów. Uwagi Rzecznik zostaną starannie przeanalizowane. Rzecznik monitoruje prace legislacyjne w tym zakresie.

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

Rzecznik stale monitoruje przebieg postępowań karnych w sprawach przestępstw z nienawiści. Z prowadzonej analizy akt postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących aktów ksenofobii, antysemityzmu i rasizmu wynika, że w części spraw stosowano nieprawidłową kwalifikację czynu zabronionego, a decyzje o umorzeniu postępowania mogły być podyktowane nieprzeprowadzeniem w całości postępowania dowodowego. Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika natomiast, że w dalszym ciągu tylko nieliczni sprawcy przestępstw z nienawiści zostają prawomocnie skazani wyrokiem sądu. W roku 2012 dotyczyło to łącznie jedynie 47 osób na terenie całego kraju (przy łącznej liczbie skazanych wynoszącej 408 107 osób). W ocenie Rzecznika niezbędne jest więc wprowadzenie dalszych korekt w zakresie sposobu prowadzenia postępowań w sprawach przestępstw dyskryminacyjnych. O swoich zastrzeżeniach Rzecznik poinformowała Ministra Sprawiedliwości.

Nie mniej istotna pozostaje kwestia równego dostępu do nauki cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych. Wymaga podkreślenia, że w warunkach detencji prawo cudzoziemców do edukacji nie może być realizowane na odpowiednim poziomie. Ocena ta dodatkowo uzasadnia wielokrotnie zgłaszany przez Rzecznik postulat wprowadzenia ustawowego zakazu umieszczania osób małoletnich, a także ich opiekunów, w ośrodkach strzeżonych. Bezwzględnym minimum w zakresie realizacji prawa do nauki, które już na obecnym etapie zapewnić powinna Straż Graniczna w porozumieniu z władzami oświatowymi, jest stworzenie małoletnim możliwości korzystania z zajęć prowadzonych przez wykwalifikowanych nauczycieli, w oparciu o istniejące programy nauczania. Rzecznik wydała w tym zakresie raport pn. „Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji”.

Sytuacja grupy rumuńskich Romów koczujących na terenie Wrocławia obnażyła także słabość państwa w zakresie polityki integracyjnej skierowanej do tej grupy społecznej. Nie ulega wątpliwości, że problem zapewnienia odpowiedniej pomocy i wsparcia dla Romów nie jest wyłącznie problemem lokalnym i wymaga podjęcia działań na szczeblu centralnym oraz ich koordynacji. Niezbędne jest wypracowanie rozwiązań, które pozwolą na objęcie Romów, a także innych migrantów znajdujących się w podobnej sytuacji, przygotowanym specjalnie w tym celu rządowym programem pomocowym.



C. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

Rzecznik kontynuowała działania na rzecz wdrożenia w Polsce polityki senioralnej. W grudniu 2013 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pn. „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020”, co niewątpliwie jest istotnym krokiem na drodze do zapewnienia osobom starszym godnych warunków życia, zagospodarowania ich potencjału oraz zachowania ich dobrostanu psychicznego i fizycznego, jak również aktywności zawodowej, społecznej oraz niezależności i samodzielności. Przyjęcie Założeń należy odnotować z satysfakcją, jednak równocześnie trzeba zaznaczyć, że brakuje dokumentu o charakterze wykonawczym, określającym tryb wdrożenia przyjętych Założeń. Działania podejmowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej odnoszą się jedynie do części projektowanych zmian. Niezbędne jest zatem określenie na poziomie rządowym odpowiedzialności pozostałych resortów w tym zakresie.

Nierozwiązany pozostaje problem tzw. odwróconej hipoteki, ujęty w projekcie ustawy przygotowywanej przez Ministerstwo Gospodarki. W tej sprawie Rzecznik kontynuowała korespondencję z Ministrem Gospodarki zwracając uwagę na brak uregulowań prawnych w tym zakresie, które powodują dostępność na rynku jedynie modelu sprzedażowego, oznaczającego przeniesienie prawa własności do danego lokalu w zamian za wypłatę renty dożywotniej w ratach. Model ten nie zabezpiecza pełni praw i potrzeb osób starszych. Większe możliwości daje niedostępny na polskim rynku model kredytowy, który pozostawia kredytobiorcy prawo własności do lokalu, jak również prawo do wykupu nieruchomości przez spadkobierców.

Alarmujące sygnały docierają także z niektórych domów pomocy społecznej, w których obserwuje się istotne niedociągnięcia w sprawowaniu opieki zdrowotnej nad osobami starszymi. Niezbędne jest zatem wypracowanie standardów opieki nad seniorami w tego typu placówkach oraz zintensyfikowanie kontroli i działań prewencyjnych. Kwestie kontroli ośrodków świadczących usługi opieki długoterminowej Rzecznik podniosła także w piśmie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie placówek, które nie uzyskiwały zgody wojewody na prowadzenie tego rodzaju działalności.

Rzecznik kontynuowała działania na rzecz poprawy jakości opieki zdrowotnej dla osób starszych. W piśmie do Ministra Zdrowia wskazała na niewydolność systemu w tym zakresie i brak przygotowania na gwałtownie postępujące zmiany demograficzne oraz na sytuację, w której starzejący się obywatele, bez realnego dostępu do właściwej opieki zdrowotnej i pomocy, narażeni są na utratę autonomii i godności. Rzecznik zwróciła się do Ministra z prośbą o poinformowanie o zapowiadanych działaniach i inicjatywach, w tym legislacyjnych, oraz terminach ich wdrożenia.

Rzecznik w dalszym ciągu odnotowuje ograniczenia związane z zatrudnianiem na określonych funkcjach lub w określonych zawodach osób, które przekroczyły ustalony limit wieku. Należy zwrócić szczególną uwagę, że każde tego rodzaju ograniczenie musi być racjonalnie uzasadnione i nie może opierać się na arbitralnych

kryteriach. Z tego powodu niezbędna jest analiza aktów prawnych pod kątem konieczności utrzymywania w polskim systemie prawnym niektórych regulacji uniemożliwiających dalsze zatrudnienie lub pełnienie funkcji w związku z osiągnięciem określonego wieku.

D. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

W 2013 r. Rzecznik opublikowała raport pn. „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami”. Zdaniem Rzecznika, w związku z toczącą się procedurą ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, należy zintensyfikować działania na rzecz dostosowania przepisów i praktyki krajowej do standardów wyznaczonych przez tę Konwencję. W obowiązujących aktach prawnych i innych dokumentach programowych dotyczących zapobiegania i zwalczania przemocy, a także w procesie gromadzenia i analizowania danych oraz prowadzenia badań, należy uwzględnić specyfikę przemocy ze względu na płeć, w tym szczególną sytuację kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Niezbędne jest zapewnienie prawnych środków ochrony również w przypadku stosowania przemocy na uczelniach, w szkołach czy w działalności sportowej kobiet i dziewcząt, a także w sytuacjach, które nie dotyczą stosunku pracy, a dochodzi w nich do mobbingu, molestowania lub molestowania seksualnego.

Z uwagi na niewystarczającą wiedzę przedstawicieli służb zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy ze względu na płeć niezwykle istotne jest kontynuowanie szkoleń, uwzględniających informacje na temat mechanizmu stosowania przemocy i stereotypów związanych ze stosowaniem przemocy domowej, środków prawnych i dostępnych form pomocy dla kobiet. Ważne jest również prowadzenie kampanii społecznych i edukacyjnych uświadliwiających społeczeństwo na problem przemocy wobec kobiet jako przejawu nierównego traktowania i pogwałcenia podstawowych praw człowieka, zwracając także każdorazowo uwagę na specyficzne problemy kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami.

W wystąpieniu do Ministra Skarbu Państwa Rzecznik zwróciła uwagę na brak równowagi płci na wyższych stanowiskach w przedsiębiorstwach. Liczba kobiet mających wpływ na najpoważniejsze decyzje gospodarcze i finansowe jest wciąż znacznie niższa niż mężczyzn. Doceniając wprowadzane przez Ministra zalecenia w tym zakresie, należy jednak rozważyć przyjęcie ustawowych regulacji dotyczących wymogu równowagi płci w składzie zarządów i rad nadzorczych spółek. W pierwszej kolejności rozwiązania takie powinny dotyczyć spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz spółek komunalnych.

W związku z koniecznością wykonania wyroków w sprawie skargi *Tysiąc przeciwko Polsce* i *R.R. przeciwko Polsce* w Biurze RPO przeprowadzono analizę akt



sprzeciwów wobec opinii albo orzeczenia lekarza, wniesionych do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta. Analiza ta skłania do wniosku, że procedura wniesienia sprzeciwu jest nieskuteczna, a jej uchwalenie czyni zadość wyłącznie formalnym wymaganiom, jakie postawił Polsce Europejski Trybunał Praw Człowieka. Rzecznik zwróciła się do Ministra Zdrowia i Rzecznika Praw Pacjenta w sprawie rekomendacji dotyczących nowelizacji ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. W odpowiedzi Minister Zdrowia oraz Rzecznik Praw Pacjenta poinformowali o projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw, który odpowiada na niektóre postulaty Rzecznik zakładając m.in. uproszczenie procedur wnoszenia sprzeciwów.

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

Formą dyskryminacji są akty przemocy motywowane nienawiścią wobec osób nieheteroseksualnych i transpłciowych. Szczególnie niepokojące są także skargi dotyczące naruszenia godności osób nieheteroseksualnych i transpłciowych przez funkcjonariuszy Policji. Wszystkie tego rodzaju akty wymagają zdecydowanej reakcji przełożonych i organów ścigania. Należy również kontynuować działania ukierunkowane na zwiększenie wiedzy i świadomości funkcjonariuszy Policji w zakresie przestępstw motywowanych nienawiścią i homofobią, w tym specyfiki przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Rzecznik kontynuowała działania w zakresie problematyki korekty płci metrykalnej osób transpłciowych. W ocenie Rzecznik konieczne jest uchwalenie kompleksowego aktu prawnego w tym zakresie, określającego możliwie szybko, przejrzystą i przystępną procedurę. W szczególności warto rozważyć rezygnację ze stosowanego obecnie w sprawach o zmianę płci trybu postępowania procesowego i wprowadzenie w to miejsce trybu nieprocesowego.

Na tle prowadzonego przez Rzecznik postępowania wyjaśniającego dotyczącego przypadku rozwiązania umowy cywilnoprawnej z uwagi na orientację seksualną zleceniobiorcy, ujawnił się problem zakresu kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy. W chwili obecnej Inspekcja upoważniona jest jedynie do kontrolowania przestrzegania przepisów prawa pracy. Nie należą do nich przepisy ustawy o równym traktowaniu. W przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej Inspekcja może jedynie badać kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia. W ocenie Rzecznik niezbędne jest zatem poszerzenie kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy w tym zakresie, co pozwoli na skuteczne przeciwdziałanie dyskryminacji także w zakresie innych przesłanek wymienionych w ustawie o równym traktowaniu.



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

Rzecznik kontynuowała działania związane z monitorowaniem wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie skargi Grzelak przeciwko Polsce, dotyczącej realizacji polskich przepisów regulujących organizowanie w szkołach lekcji religii oraz etyki. Rzecznik zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o wyjaśnienie przyczyn niepodjęcia konkretnych działań na rzecz systemowego wykonania tego wyroku. W odpowiedzi poinformowano Rzecznik o prowadzonych w tej sprawie działaniach informacyjnych o charakterze zapobiegawczym.

Do Rzecznik wpływały także skargi związane z nierespektowaniem przez zakłady karne religii i wyznania osadzonych poprzez niedostosowanie pożywienia do wymagań ich religii oraz uniemożliwianie im jej praktykowania. Należy więc zwrócić szczególną uwagę funkcjonariuszy służby więziennej na standardy wynikające w tym zakresie z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz innych dokumentów międzynarodowych.

VII

Dane informacyjno-statystyczne

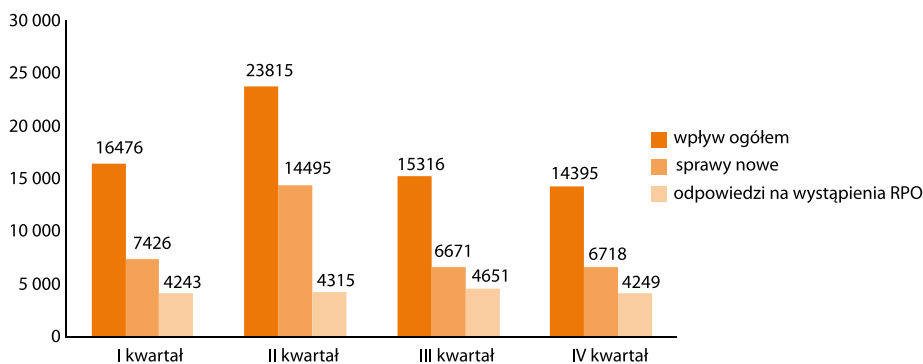


Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

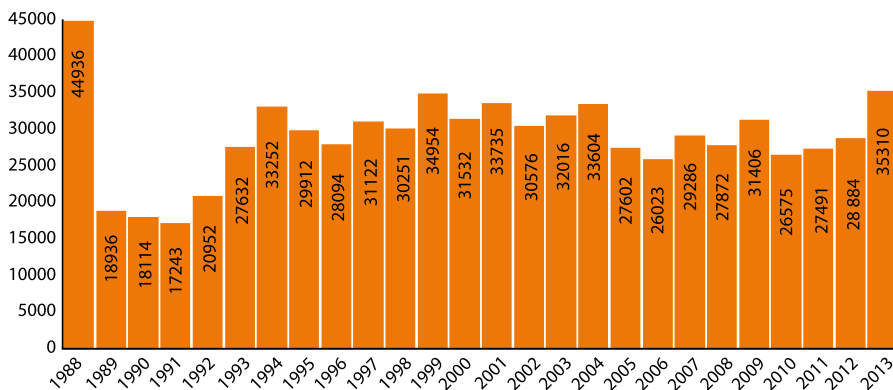
	2012 1.01.-31.12.	2013 1.01.-31.12.	%	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988-31.12.2013)
Wpływ ogółem	62 400	70 002	+12,2	1 291 021
Sprawy nowe	28 884	35 310	+22,2	757 310
Odpowiedzi na wystąpienia RPO	16 853	17 458	+3,6	420 156

W 2013 roku w Biurze RPO przyjęto 6 592 interesantów oraz przeprowadzono 39 683 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad.

Wpływ w Biurze RPO w 2013 r.



Wpływ spraw nowych ogółem w latach 1988-2013



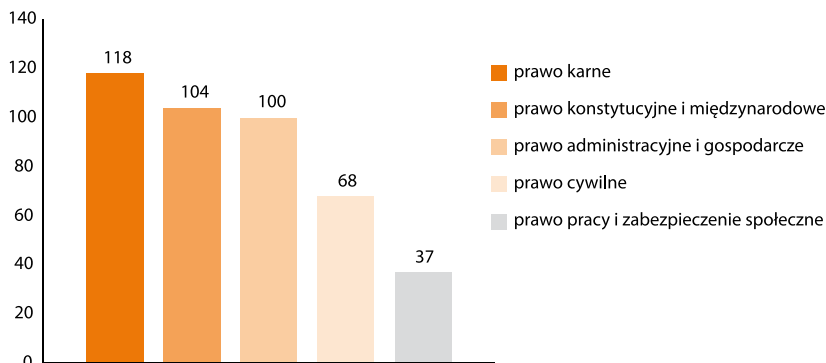


Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:	2013
1) wystąpień problemowych	281
– w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	143
2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	27
3) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	13
4) pytań prawnych do Sądu Najwyższego	3
5) kasacji	65
6) skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
7) skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – prawo cywilne	7
8) skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – prawo pracy	1
9) skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	7
10) wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	8
11) skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	21
12) wniosków o unieważnienie orzeczenia	2
13) przystąpił do postępowania sądowego	11
13) przystąpił do postępowania administracyjnego	2

Spośród 449 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2013 roku najczęściej dotyczyło spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	118	26,3
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	104	23,2
prawo administracyjne i gospodarcze	100	22,3
prawo cywilne	68	15,1
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	37	8,2

Rozkład problematyki w wystąpieniach generalnych

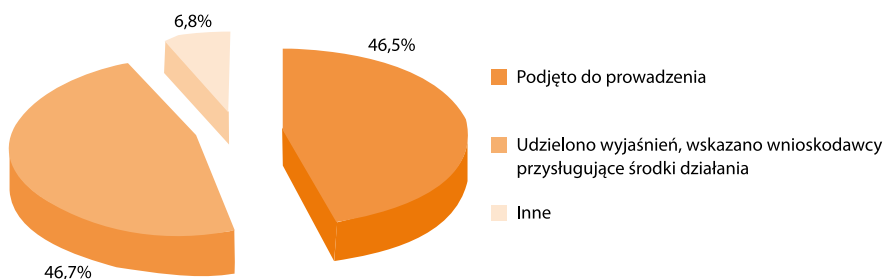


Sprawy rozpatrzone w 2013 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 42 430 spraw, w tym:

1	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	Razem	19 746	46,5
	2	podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	9 172 581	21,6
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	10 574	24,9
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem	19 803	46,7
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	19 803	46,7
Inne	6	Razem	2 881	6,8
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	766	1,8
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	831	2,0
	9	nie podjęto ⁸	1 284	3,0
Łącznie			42 430	100,0

Sposób rozpatrzenia spraw w 2013 r.



Spośród 42 430 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:

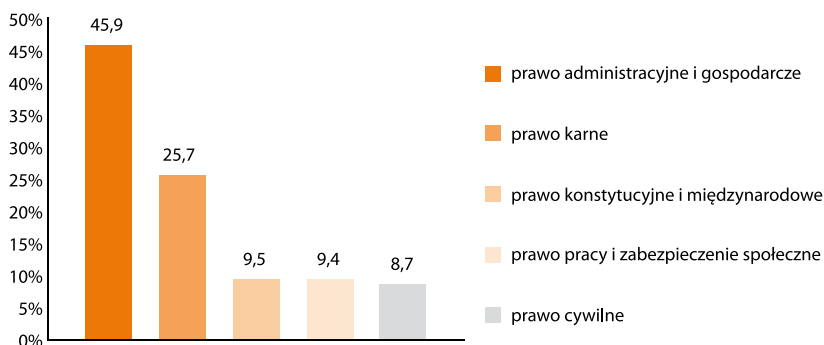
Problematyka	Liczba	%
prawo karne	13 721	32,3
prawo administracyjne i gospodarcze	13 155	31,0
prawo cywilne	6 389	15,1
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	5 764	13,6
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	2 808	6,6
inne	593	1,4

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

Z 42 430 spraw rozpatrzonych w 2013 roku podjęto do prowadzenia 19 746, w tym najwięcej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo administracyjne i gospodarcze	9 062	45,9
prawo karne	5 065	25,7
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	1 877	9,5
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1 867	9,4
prawo cywilne	1 723	8,7
inne	152	0,8

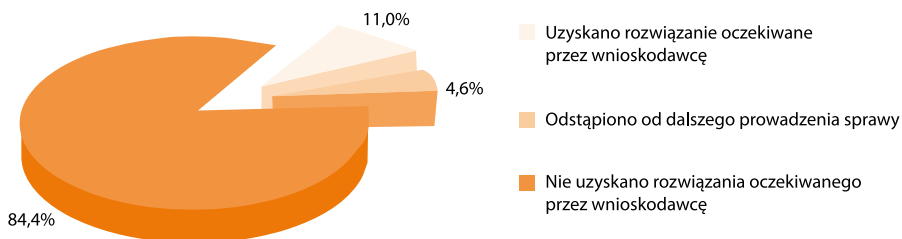
Przedmiotowy rozkład spraw podjętych



Zakończono postępowanie w 18 768 sprawach podjętych w roku 2013 i latach poprzednich

Efekty	Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
1	2	3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1 Razem (2+3)	2 059	11,0
	2 Zasadność zarzutów wnioskodawcy	1 035	5,5
	3 Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1 024	5,5
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4 Razem (5+6)	862	4,6
	5 Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	406	2,2
	6 Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	456	2,4
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7 Razem (8+9+10)	15 847	84,4
	8 Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	5 965	31,8
	9 Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	9 807	52,2
	10 Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	75	0,4
Razem		18 768	100,0

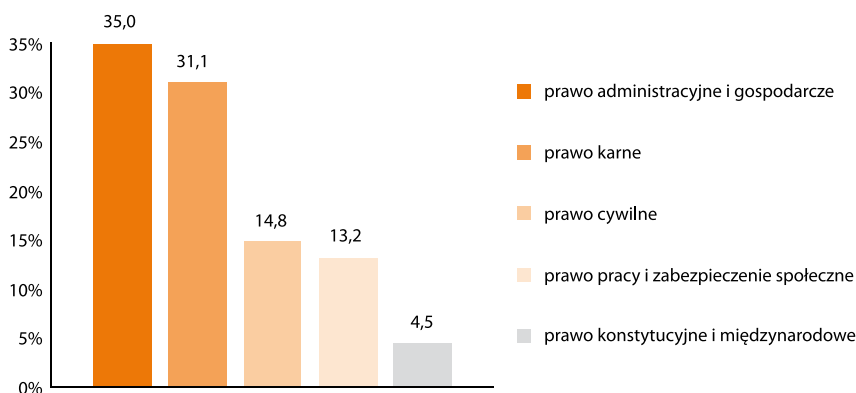
Zakończenie spraw podjętych



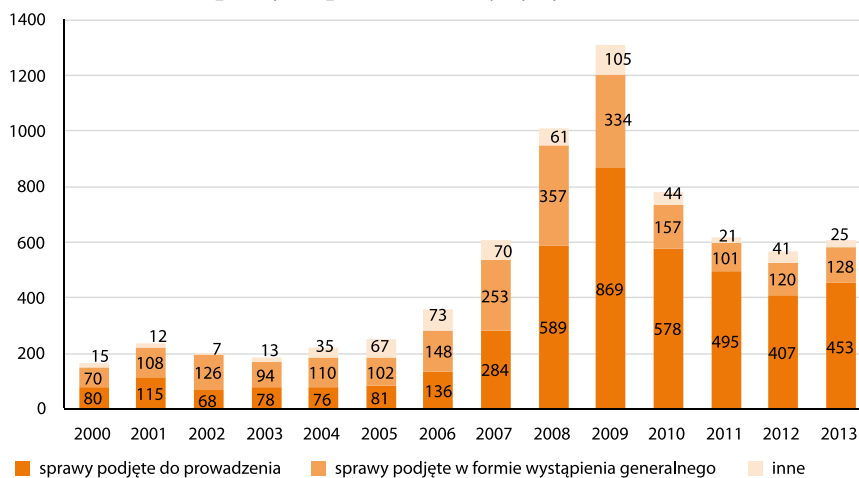
Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2013 r.

	Problematyka	Liczba	%
1	prawo konstytucyjne i międzynarodowe	1 601	4,5
2	prawo karne	10 975	31,1
3	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	4 653	13,2
4	prawo cywilne	5 235	14,8
5	prawo administracyjne i gospodarcze	12 364	35,0
6	Krajowy Mechanizm Prewencji	269	0,8
7	inne	213	0,6
8	Razem	35 310	100,0

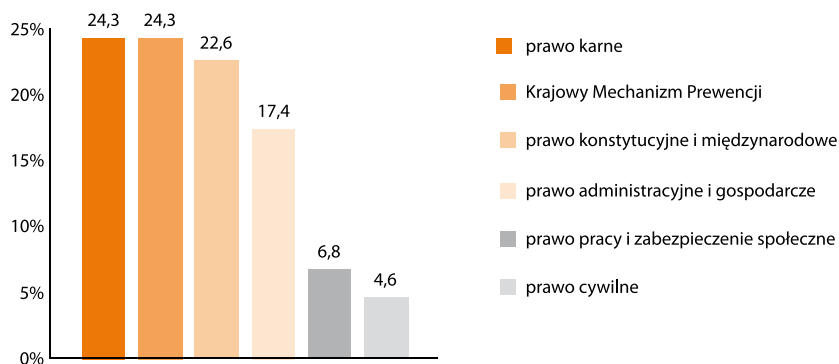
Główne problematyki spraw nowych w 2013 r.



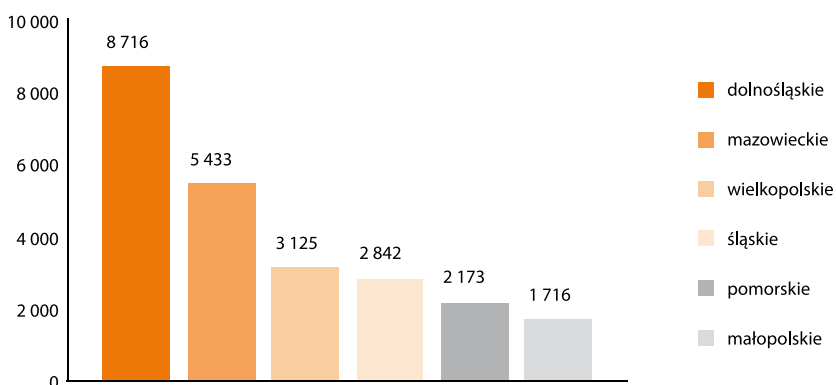
Sprawy rozpatrzone z inicjatywy Rzecznika



Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika

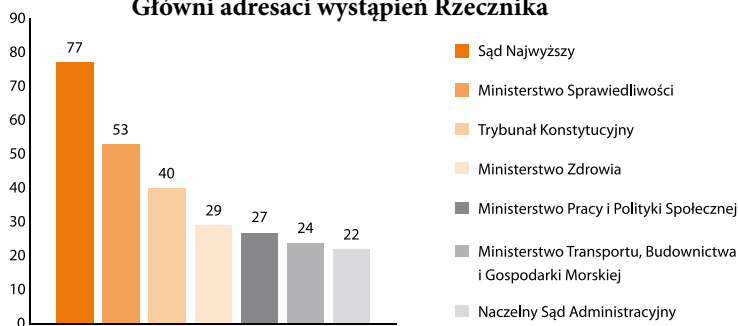


Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw

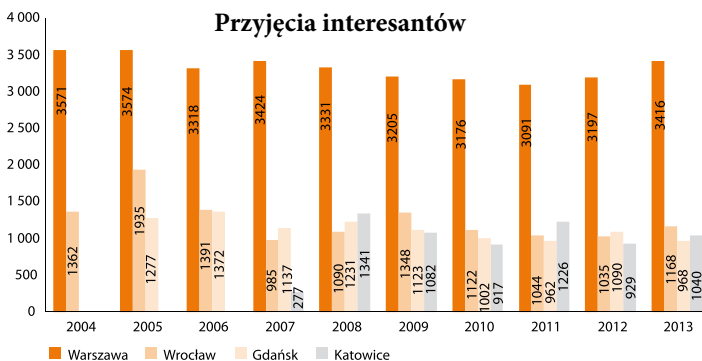




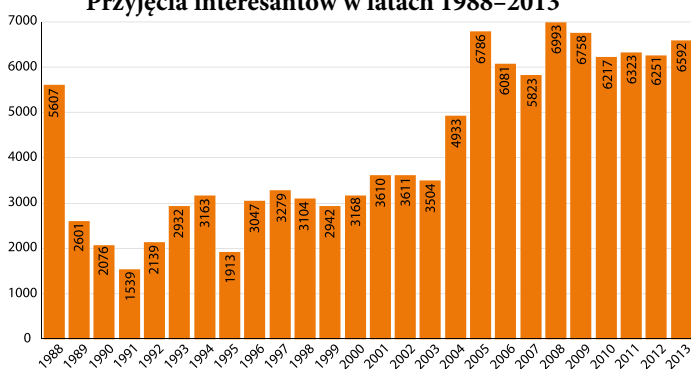
Główni adresaci wystąpień Rzecznika



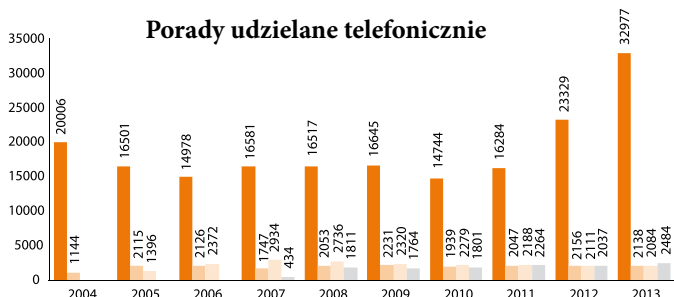
Przyjęcia interesantów



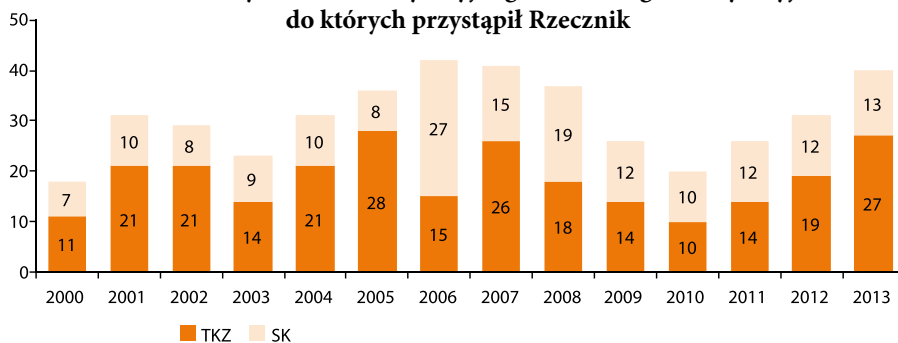
Przyjęcia interesantów w latach 1988–2013



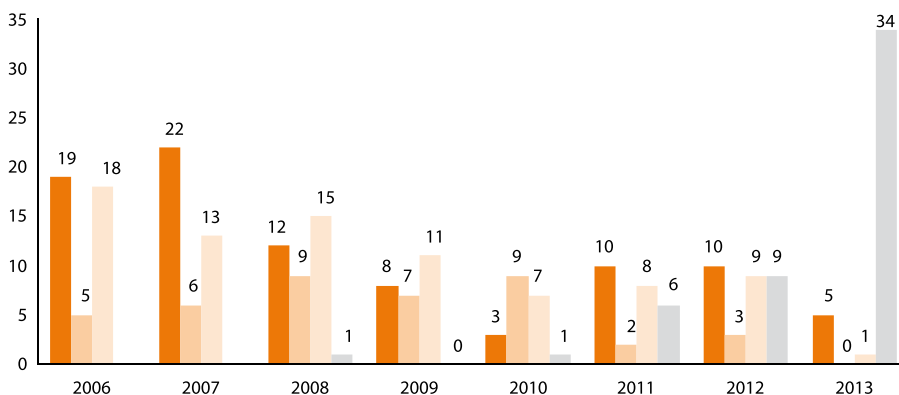
Porady udzielane telefonicznie



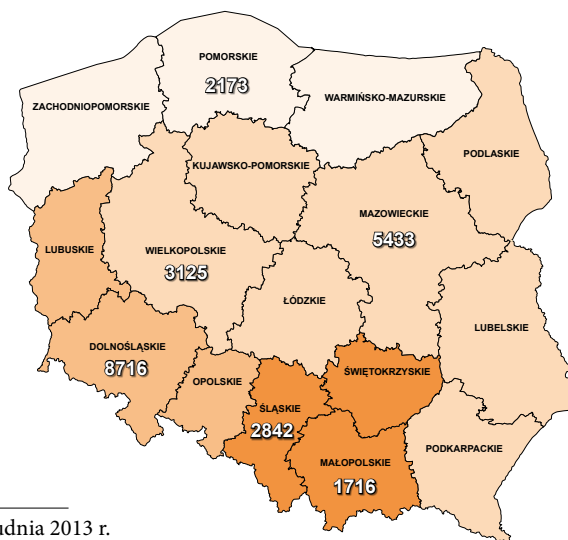
Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego oraz skargi konstytucyjne, do których przystąpił Rzecznik



Rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją oraz skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik⁹

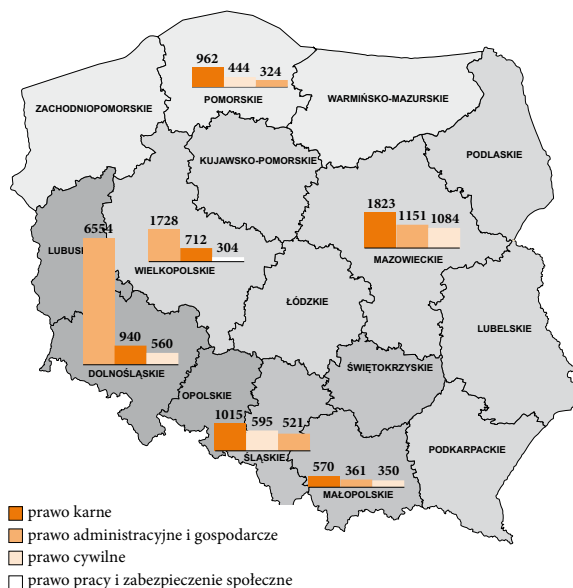


Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw w 2013 r.



⁹ Stan na dzień 31 grudnia 2013 r.

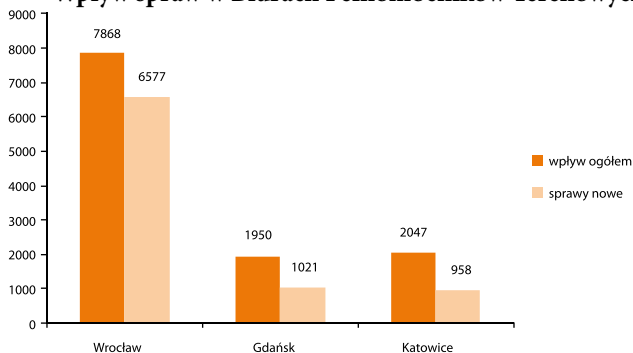
Wiodące problematyki spraw nowych, w województwach, z których był największy wpływ w 2013 r.



Biura Pełnomocników Terenowych



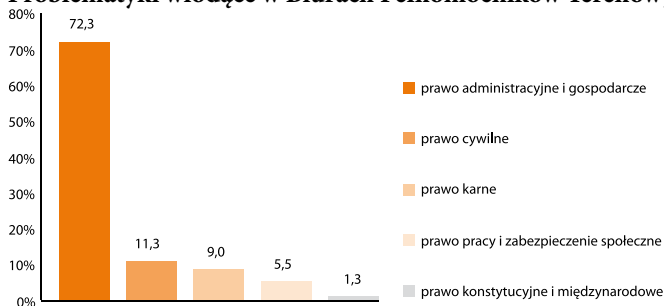
Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



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

Problematyka	Liczba	%
prawo administracyjne i gospodarcze	6184	72,3
prawo cywilne	963	11,3
prawo karne	771	9,0
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	468	5,5
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	108	1,3

Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO

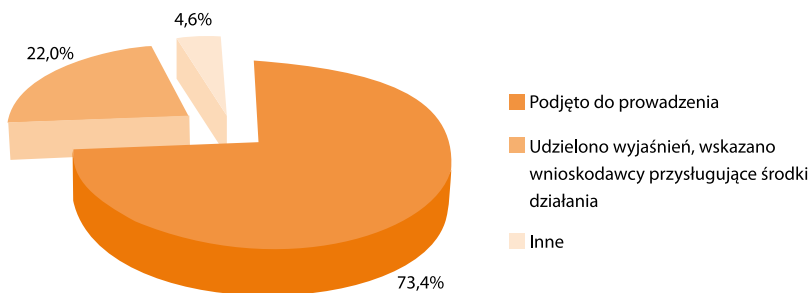


W okresie objętym Informacją w Biurach Pełnomocników Terenowych rozpatrzono 8872 sprawy, w tym:

Sposób rozpatrzenia	Liczba	%
– podjęto do prowadzenia	6511	73,4
– udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1954	22,0
– przekazano wnioski wg właściwości	52	0,6
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	52	0,6
nie podjęto*	303	3,4

* 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 6500 sprawach podjętych w 2013 r. i w latach poprzednich.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	156	2,4
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	129	2,0
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	27	0,4
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	72	1,1
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	50	0,8
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	22	0,3
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	6272	96,5
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	606	9,3
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	5620	86,5
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	46	0,7
Razem			6500	100,0

Zakończenie spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO

