

# **INFORMACJA**

**o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich**

**październik – grudzień 2016 r.**

## Spis treści

Część 1 .....	3
I. Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków .....	3
II. Wystąpienia o charakterze generalnym .....	33
III. Kasacje oraz skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego, przystąpienia do postępowań przed sądami powszechnymi .....	117
IV. Pytania prawne do Sądu Najwyższego. Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego .. .....	135
V. Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz przystąpienia do postępowań przed sądami administracyjnymi i organami administracji .....	137
VI. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Zgłoszenia udziału w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych .....	163
VII. Wystąpienia legislacyjne.....	181
VIII. Opinie i stanowiska.....	182
IX. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika .....	185
Część 2.....	201
Wybór spraw indywidualnych .....	201

## Część 1

### I. Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków

#### Dane informacyjno-statystyczne za IV kwartał 2016 r.

**Tabela 1. Wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.**

	<b>IV kwartał 2016</b>
Wpływ ogółem	13 573
Sprawy nowe	6 117
Liczba odpowiedzi na sprawy podjęte przez RPO	3 280

**W IV kwartale 2016 r.** w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęto 1 112 interesantów oraz przeprowadzono 8 932 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad. Ponadto zarejestrowano 234 apele, listy otwarte, protesty bez oznaczenia wnioskodawcy.

**Tabela 2. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:**

	<b>IV kwartał 2016</b>	<b>2016</b>
wystąpień problemowych	83	441
wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z przepisami wyższego rzędu	2	24
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	3	12
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	3	13
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu w sprawie wniosku	1	6

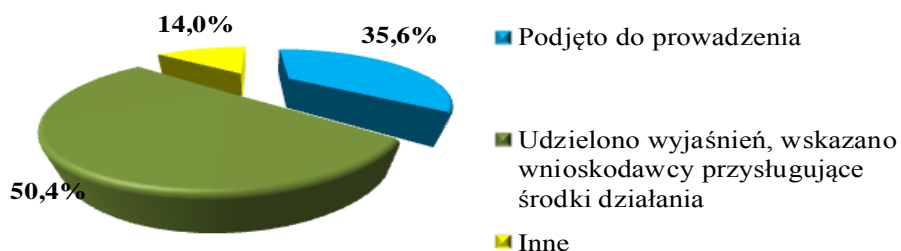
pytań prawnych do Sądu najwyższego	1	1
kasacji w sprawach karnych	21	66
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	1	4
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	-	2
skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	2	17
wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	-	3
skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	7	18
żądanie wszczęcia postępowania cywilnego	1	1
przystąpił do postępowania sądowego	13	39
przystąpił do postępowania administracyjnego	2	3
<b>Razem</b>	<b>140</b>	<b>650</b>

**Tabela 3. Sprawy rozpatrzone.**

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
<b>1</b>	<b>2</b>		<b>3</b>	<b>4</b>
Podjęto do prowadzenia	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>2 300</b>	<b>35,6</b>
	2	podjęto do prowadzenia	1 902	29,4
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	398	6,2
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	<b>Razem (5)</b>	<b>3 256</b>	<b>50,4</b>
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	3 256	50,4
Inne	6	<b>Razem (7+9)</b>	<b>906</b>	<b>14,0</b>
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	190	2,9
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	391	6,1

	9	nie podjęto	325	5,0
<b>Razem</b>			<b>6 462</b>	<b>100,0</b>

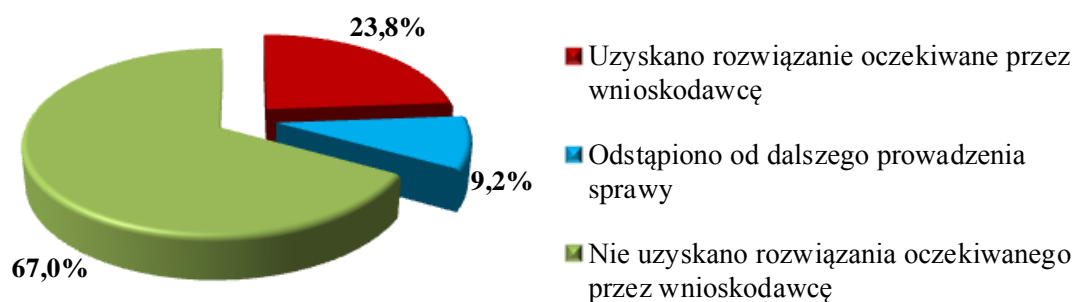
#### Sposób rozpatrzenia sprawy



**Tabela 4. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych.**

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>447</b>	<b>23,8</b>
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	248	13,2
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	199	10,6
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	<b>Razem (5+6)</b>	<b>172</b>	<b>9,2</b>
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	94	5,0
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	78	4,2
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę i RPO	7	<b>Razem (8+9+10)</b>	<b>1 258</b>	<b>67,0</b>
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	987	52,6
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	252	13,4
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	19	1,0
<b>Razem</b>			<b>1 877</b>	<b>100,0</b>

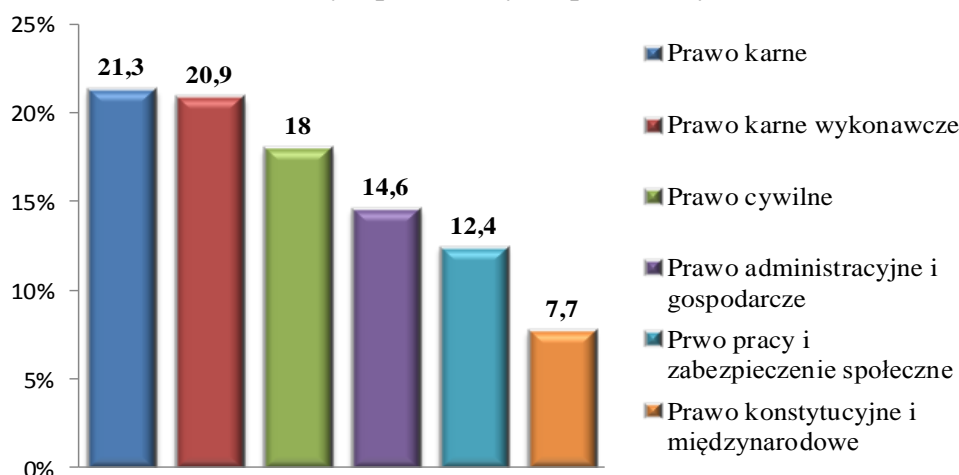
### Zakończenie spraw podjętych



**Tabela 5. Przedmiot nowych spraw (wniosków) skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (według właściwości zespołów merytorycznych).**

		<b>Liczba</b>	<b>%</b>
1	prawo karne	1 303	21,3
2	prawo karne wykonawcze	1 278	20,9
3	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	760	12,4
4	prawo cywilne	1 102	18,0
5	prawo administracyjne i gospodarcze	893	14,6
6	prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	470	7,7
7	równe traktowanie i ochrona praw osób z niepełnosprawnością	127	2,1
8	Krajowy Mechanizm Prewencji	21	0,3
9	ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	122	2,0
10	inne	41	0,7
11	<b>Razem</b>	<b>6 117</b>	<b>100</b>

### Wiodące problematyki spraw nowych



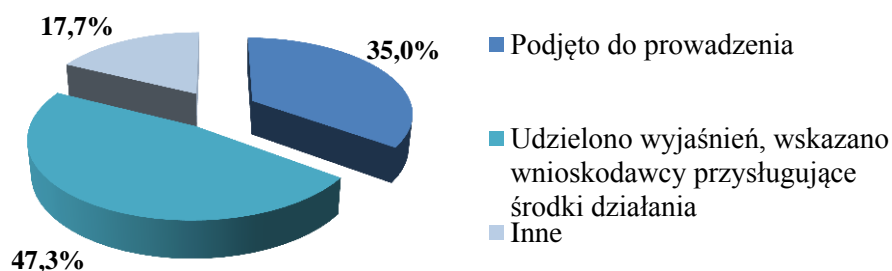
W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich działają trzy Biura Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich: we Wrocławiu (dla województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego), w Gdańsku (dla województw pomorskiego, zachodniopomorskiego i warmińsko – mazurskiego) i w Katowicach (dla województw śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego), kierowane przez Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich.

W IV kwartale 2016 r. z ogólnej liczby interesantów w Biurach Pełnomocników Terenowych przyjęto 570 interesantów. Przeprowadzono 1 723 rozmowy telefoniczne udzielając wyjaśnień i porad.

**Tabela 6. Sprawy rozpatrzone w Biurach Pełnomocników Terenowych.**

Sposób rozpatrzenia sprawy	Liczba	%
<b>podjęto do prowadzenia</b>	<b>235</b>	<b>35,0</b>
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	318	47,3
przekazano wnioski wg. właściwości	16	2,4
zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	11	1,6
nie podjęto	92	13,7
<b>Razem</b>	<b>672</b>	<b>100,0</b>

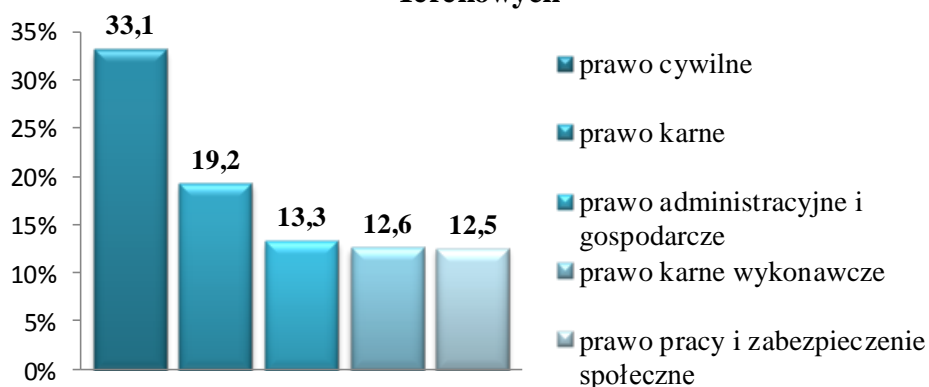
### Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



**Tabela 7. Wiodące problematyki spraw nowych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO.**

Przedmiot sprawy	Liczba	%
prawo cywilne	207	33,1
prawo karne	120	19,2
prawo administracyjne i gospodarcze	83	13,3
prawo karne wykonawcze	79	12,6
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	78	12,5

### Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych





**Tabela 8. Spotkania i wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępców Rzecznika Praw Obywatelskich oraz pracowników Biura RPO w IV kwartale 2016 r.**

1.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek z przedstawicielkami S&D Group – Femm Committe.	01.10.2016 r.
2.	Zakład Karny we Włocławku - badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	03.10.2016 r.
3.	Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Janina de Michelis Główny Specjalista. Włocławek.	03.10.2016 r.
4.	Dom Pomocy Społecznej w Boberku oraz Powiatowy Szpital Psychiatryczny w Chrzanowie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	03-04.10.2016 r.
5.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami, uczniami i wolontariuszami podczas debaty „Prawa człowieka lokalnie.” Debata współorganizowana była przez Państwową Wyższą Szkołę Zawodową im. Jana Grodka. Wręczenie Honorowej odznaki RPO Pani Wandzie Wojtuszewskiej Prezes Sanockiego Towarzystwa Brata Alberta. Marek Guzanowski Główny Specjalista. Sanok.	04.10.2016 r.
6.	Zastępczyni Rzecznika Sylwia Spurek oraz Krzysztof Kurowski Specjalista z okazji Światowego Dnia Mózgowego Porażenia Dziecięcego wizytowali treningowe mieszkanie wspomagane dla osób z niepełnosprawnością w Warszawie.	05.10.2016 r.
7.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w wizytacji Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego Podzamcze. Chęciny.	05.10.2016 r.
8.	Dom Pomocy Społecznej w Boberku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	05-06.10.2016 r.
9.	Wizytacja przejścia granicznego pomiędzy Polską a Ukrainą w Medyce. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału oraz Joanna Subko Radca.	06-07.10.2016 r.
10.	Spotkanie Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza z dziećmi ze Szprotawy w Biurze RPO.	08.10.2016 r.
11.	Realizacja projektu badawczego z młodzieżą szkolną w Lublinie, spotkanie z dziennikarzami, spotkanie z Zastępcą Prezydenta miasta Chełm, Dyrektorem Wydziału Społecznego oraz rodzinami ze Stowarzyszenia „Nadzieja” w Zamojskim Centrum Wolontariatu. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Lublin, Chełm, Zamość.	10-12.10.2016 r.
12.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Leśnicy oraz Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Głuchołazach – badanie w	10-13.10.2016 r.

	ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	
13.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Spółdzielni Socjalnej „Opoka”. Klucze.	11.10.2016 r.
14.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Dyrektor Zespołu Barbary Imiołczyk w Centrum Wsparcia Osób Starszych w Miechowie.	11.10.2016 r.
15.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Dyrektor Zespołu Barbary Imiołczyk w Stowarzyszeniu Rodzin „Zdrowie Psychiczne” - Pensjonat „u Pana Cogito”. Kraków.	11.10.2016 r.
16.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara dotyczące praw człowieka, społeczeństwa obywatelskiego oraz spraw mieszkańców regionu. <u>Spotkania regionalne.</u> Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora, Katarzyna Pekaniec-Gruszka Specjalista, Sylwia Górska Specjalista, Magdalena Wilczyńska Asystentka RPO i Dariusz Supel Starszy Radca Administracyjny. Kraków, Katowice, Nowy Sącz, Gorlice, Tarnów, Klucze, Wieliczka, Słupnice.	11-14.10.2016 r.
17.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Małopolskim Stowarzyszeniu Probacja. Kraków.	12.10.2016 r.
18.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Dziale ds. Osób Niepełnosprawnych Uniwersytetu Jagiellońskiego (DON UJ) w Krakowie.	12.10.2016 r.
19.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami Uniwersytetu III Wieku nt. „Osoby starsze w środowisku lokalnym”. Nowy Sącz.	13.10.2016 r.
20.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Słupsku przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	13.10.2016 r.
21.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Środowiskowym Domu Samopomocy w Wieliczce.	13.10.2016 r.
22.	Zajęcia Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu.	13.10.2016 r.
23.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Spółdzielni Socjalnej „Okno na świat” z mieszkańcami Słupnic dotyczące opieki nad małutkami dziećmi i osobami starszymi oraz równego traktowania kobiet.	13.10.2016 r.
24.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w V Przeglądzie Kina Prawniczego „Adwokat w roli głównej”, zorganizowanym przez Naczelną Radę Adwokacką. Warszawa.	14.10.2016 r.
25.	Projekt "Akademia Edukacji Antydyskryminacyjnej”	15.10.2016-

	pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	31.05.2017 r.
26.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Polską Federacją Business & Professional Women. Poznań.	17.10.2016 r.
27.	Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Janina de Michelis Główny Specjalista, Tomasz Rozwadowski Główny Specjalista. Potulice, Inowrocław.	17-18.10.2016 r.
28.	Areszt Śledczy w Nowej Soli oraz Areszt Śledczy w Lubsku – badanie stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej. Wojciech Kardacz Główny Specjalista.	17-20.10.2016 r.
29.	Areszt Śledczy w Nowej Soli oraz Areszt Śledczy w Lubsku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	17-20.10.2016 r.
30.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami Uniwersytetu Warszawskiego dotyczące kryzysu konstytucyjnego w świetle prawa europejskiego. Warszawa.	18.10.2016 r.
31.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z młodzieżą w ramach projektu zorganizowanego przez Stowarzyszenie im. Prof. Zbigniewa Hołdy „Tydzień konstytucyjny”. Warszawa.	18.10.2016 r.
32.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z redaktor Agatą Młynarską dotyczące ochrony praw kobiet.	19.10.2016 r.
33.	Spotkanie Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza z młodzieżą z I Liceum Ogólnokształcącego im. Tadeusza Kościuszki w Łomży.	19.10.2016 r.
34.	Areszt Śledczy w Nowej Soli – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	19-20.10.2016 r.
35.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	21.10.2016 r.
36.	Dom Pomocy Społecznej dla Dzieci i Młodzieży Niepełnosprawnej Intel Lekulturalnie Zgromadzenia Sióstr Serafinek w Białce Tatrzańskiej – wizytacja i badanie sprawy znęcania się nad podopiecznymi. Michał Kleszcz Główny Specjalista oraz Michał Kosobudzki Specjalista.	21.10.2016 r.
37.	Udział Pełnomocnika Terenowego RPO Aleksandry Wentkowskiej w II Biegu Białej Wstążki. Chorzów.	22.10.2016 r.
38.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Szczecinie przez pracowników z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie oraz pracowników Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	24-25.10.2016 r.
39.	Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Kętrzynie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	24-27.10.2016 r.

40.	Spotkanie konsultacyjne nt. „System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania”. Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Sylwia Górską Specjalista oraz Hanna Szczeblewska Starszy Specjalista. Lesznów.	25.10.2016 r.
41.	Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Zbigniew Kuźma Główny Specjalista. Poznań.	26.10.2016 r.
42.	Dom Pomocy Społecznej w Kętrzynie - badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	26-27.10.2016 r.
43.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	27.10.2016 r.
44.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.	27.10.2016 r.
45.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek z Zespołem ds. Kobiet przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Warszawa.	28.10.2016 r.
46.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	28.10.2016 r.
47.	Spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z organizacjami społecznymi i mieszkańcami województwa kujawsko-pomorskiego w ramach <u>spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora, Dariusz Supel Zastępca Dyrektora, Mariola Bielawska-Górna Główny Specjalista oraz Sylwia Górską Specjalista. Włocławek, Toruń, Bydgoszcz, Grudziądz.	02-05.11.2016 r.
48.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w ”Spotkaniach z Kulturą Żydowską” w ramach projektu Bajit Chadasz zorganizowanych przez Fundację Judaica – Centrum Kultury Żydowskiej. Kraków.	03.11.2016 r.
49.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z młodzieżą Zespołu Szkół Samochodowych we Włocławku w ramach <u>spotkań regionalnych</u> .	03.11.2016 r.
50.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Torunia w ramach <u>spotkań regionalnych</u> .	03.11.2016 r.
51.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami, wykładowcami i koordynatorami programu Erasmus na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu.	03-04.11.2016 r.
52.	Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Jolanta Nowakowska	03-04.11.2016 r.

	Główny Specjalista oraz Klaudia Kamińska Referent prawny. Krasnystaw, Zamość.	
53.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Bydgoszczy w ramach <u>spotkań regionalnych</u> .	04.11.2016 r.
54.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z osobami zaangażowanymi w działalność Pomorsko-Kujawskiego Klubu Kultury Fizycznej Sportu i Turystyki Niewidomych i Słabowidzących „Łuczniczka” w Bydgoszczy.	04.11.2016 r.
55.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ośrodku Stowarzyszenia Profilaktyki i Resocjalizacji „Mateusz”. Toruń.	04.11.2016 r.
56.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Sejmikiem Organizacji Pozarządowych. Toruń.	04.11.2016 r.
57.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Grudziądza w ramach <u>spotkań regionalnych</u> .	05.11.2016 r.
58.	IV edycja programu „Zwyczajnie Aktywni” zorganizowanego przez Instytut Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej, Fundację Urszuli Jaworskiej, Polskie Amazonki Ruch Społeczny oraz firmę AbbVie Polska pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich.	06.11.2016 r.- 28.02.2017 r.
59.	Dom Pomocy Społecznej w Krasnymstawie oraz Filia Domu w Ostrowie Krupskim, Stężycy Nadwieprzańskiej i Bzowcu. Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w badaniu w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	07-10.11.2016 r.
60.	Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Zbigniew Kuźma Główny Specjalista oraz Janina de Michelis Główny Specjalista. Rzeszów, Uherce Mineralne, Medyka, Niskie.	08-09.11.2016 r.
61.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Słupsku przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	10.11.2016 r.
62.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Olsztyńskiego Stowarzyszenia Głuchych oraz Centrum Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie i działającego tam Centrum Powiadamiania Ratunkowego. Olsztyn.	14.11.2016 r.
63.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek z Polskim Towarzystwem Prawa Antydyskryminacyjnego. Warszawa.	14.11.2016 r.
64.	Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Małgorzata Kiryłuk Główny Specjalista oraz Klaudia Kamińska Referent Prawny. Gębarzewo, Śrem, Rawicz, Grudziądz.	14-15.11.2016 r.

65.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Łodzi – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	14-15.11.2016 r.
66.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Przysusze-Kolonii Szczerbackiej - badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	16-17.11.2016 r.
67.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w otwartym spotkaniu z Aleksandrem Bialackim, zorganizowanym w Biurze RPO nt. „O balonach próbnych władzy i o tym, co one oznaczają”.	15.11.2016 r.
68.	Spotkanie ze studentami programu Erasmus i ich opiekunami nt. mowy nienawiści i przestępstw motywowanych uprzedzeniami oraz działań podejmowanych w tym obszarze przez RPO zorganizowane na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu. Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora oraz Joanna Subko Radca. Toruń.	15.11.2016 r.
69.	Spotkanie Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza z władzami miasta Chełm, przedstawicielami parlamentarzystów oraz rodzicami dorosłych osób z niepełnosprawnością w sprawie lepszego sposobu zapewniania pomocy tym rodzinom nt. „Solidarni wobec wyzwań – opracowanie rozwiązań wspierających osoby z niepełnosprawnością.” Anna Grzelak Główny Specjalista, Andrzej Stefański Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Chełm.	16.11.2016 r.
70.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	18.11.2016 r.
71.	Zakład Karny w Koszalinie i Zakład Karny w Starym Bornem - badanie stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej. Marcin Kusy Specjalista, Łukasz Kuczyński Starszy radca oraz Sulimir Szumielewicz Radca.	21-24.11.2016 r.
72.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	24.11.2016 r.
73.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z pracownikami i współpracownikami Kancelarii Sprawiedliwości Społecznej w Biurze RPO.	24.11.2016 r.
74.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	25.11.2016 r.
75.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek z edukatorami prowadzącymi zajęcia dotyczące angażowania mężczyzn w przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet. Warszawa.	28.11.2016 r.
76.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu ekspertów krajowych instytucji praw człowieka w	28.11.2016 r.

	regionie OBWE na temat wzmocnienia ich niezależności. Warszawa.	
77.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Wałbrzychu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	28-29.11.2016 r.
78.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w spektaklu przygotowanym przez młodzież głuchą i niedosłyszącą ze Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Łodzi, chłopców z Zakładu Poprawczego w Konstantynowie Łódzkim oraz senierek z Uniwersytetu Trzeciego Wieku im. H. Kretz nt. „Clamor cirrus - teatr krzyku” zorganizowanym przez Fundację po Drugie. Falenica.	29.11.2016 r.
79.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Szczecinie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	29.11.2016 r.
80.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Walimiu - badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	30.11.2016 r.
81.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy we Wrocławiu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	30.11.-01.12.2016 r.
82.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z organizacjami pozarządowymi dotyczące dostępu do informacji publicznej w Biurze RPO. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu.	01.12.2016 r.
83.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Głównym Inspektorem Pracy dotyczące przestrzegania praw pracowniczych oraz poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy. Warszawa.	02.12.2016 r.
84.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z pobitym doktorantem z Nigerii.	03.12.2016 r.
85.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z grupą osób działających w Stowarzyszeniu Ovum w Biurze RPO.	03.12.2016 r.
86.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości nadania skwerowi przy ul. Ogrodowej w Warszawie imienia Władysława Bartoszewskiego.	04.12.2016 r.
87.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu Zarządu Związku Powiatów Polskich, które odbyło się w Ministerstwie Cyfryzacji dotyczące wsparcia osób chorujących psychicznie w ich zdrowieniu. Warszawa.	05.12.2016 r.
88.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek z Zespołem Interdyscyplinarnym ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na Woli (w ramach obchodów 16 dni przeciw przemocy wobec kobiet). Warszawa.	07.12.2016 r.
89.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Porozumieniem Autyzm Polska – grupą organizacji społecznych z	08.12.2016 r.

	całej Polski skupiającą organizacje pozarządowe działające na rzecz osób z autyzmem. Katarzyna Łakoma Dyrektor Zespołu, Lesław Nawacki Dyrektor Zespołu, , Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Krzysztof Kurowski Specjalista. Warszawa.	
90.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	08.12.2016 r.
91.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w uroczystym otwarciu 16. Festiwalu Filmowego WATCH DOCS. Warszawa.	09.12.2016 r.
92.	Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Tomasz Rozwadowski Główny Specjalista. Łowicz.	12.12.2016 r.
93.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Gostchorz k/Siedlec.	12-13.12.2016 r.
94.	Spotkanie Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza z grupą byłych więźniów obozu Mauthausen-Gusen i ich rodzinami.	13.12.2016 r.
95.	Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Marcin Mazur Zastępca Dyrektora i Małgorzata Kiryluk Główny Specjalista. Suwałki, Grądy Woniecko.	14-15.12.2016 r.
96.	Spotkanie Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza z przedstawicielami Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Biurze RPO.	15.12.2016 r.
97.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Warszawie- badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	15-16.12.2016 r.
98.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z uczniami Szkoły Podstawowej im. J. Gardeckiego w Warszawie dotyczące zdarzeń motywowanych nienawiścią i przejawów dyskryminacji.	16.12.2016 r.
99.	Briefing dziennikarski Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka oraz Dyrektora Zespołu Mirosława Wróblewskiego dotyczący dostępu obywateli do informacji publicznej i zasad pracy przedstawicieli mediów w Sejmie.	16.12.2016 r.
100.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Lublinie przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.	16.12.2016 r.
101.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	16.12.2016 r.
102.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek i Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w uroczystości zamknięcia 16. Festiwalu	16.12.2016 r.



	Filmowego WATCH DOCS. Warszawa.	
103.	Spotkanie z uczniami Szkoły Podstawowej nr 49 „Varsovia” nt. „Czym są prawa człowieka dla najmłodszych obywateli?”. Lesław Nawacki Dyrektor Zespołu i Dariusz Supel Zastępca Dyrektora Zespołu. Warszawa.	16.12.2016 r.
104.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Szczecinie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	19-20.12.2016 r.
105.	Dom Pomocy Społecznej w Warszawie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	19-20.12.2016 r.
106.	Wykład Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych. Warszawa.	20.12.2016 r.
107.	Spotkanie wigilijne Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z osobami dotkniętymi kryzysem bezdomności w pensjonacie św. Łazarza. Warszawa.	24.12.2016 r.
108.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	29.12.2016 r.
109.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	29.12.2016 r.

**Tabela 9. Sympozja, seminaria i konferencje, w których uczestniczyli w IV kwartale 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich oraz pracownicy Biura RPO.**

1.	Międzynarodowy Dzień Osób Starszych pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	02.10.2016 r.
2.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu obywatelskiego Parlamentu Seniorów nt. „Godność się nie starzeje”. Warszawa.	03.10.2016 r.
3.	XXXV Zjazd Kresowych Żołnierzy Armii Krajowej zorganizowany przez Światowy Związek Żołnierzy Armii Krajowej Okręg Szczecin, Instytut Pamięci Narodowej - Komisji ścigania zbrodni przeciwko narodowi polskiemu Oddział w Szczecinie i Urząd Miejski w Międzyzdrojach. Aleksandra Czubińska-Durka Główny Koordynator ds. Współpracy z Biurami Pełnomocników Terenowych RPO i punktami przyjęć interesantów. Międzyzdroje.	03-04.10.2016 r.
4.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza oraz Aleksandry Wentkowskiej Pełnomocnika Terenowego RPO w V Forum Pełnomocników Służb Mundurowych nt. „Ochrona praw człowieka	04.10.2016 r.

	w działaniach służb mundurowych” zorganizowanym przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Kielcach. Wólka Milanowska, Chęciny, Kielce.	
5.	Śląskie Obchody Dnia Zdrowia Psychicznego pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Katowice.	04.10.2016 r.
6.	Przegląd Umiejętności Artystycznych Zespołów Seniorów i Osób Niepełnosprawnych PUMA pod patronatem RPO. Dąbrowa Górnicza.	04-07.10.2016 r.
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu sejmowej Komisji Polityki Senioralnej. Warszawa.	05.10.2016 r.
8.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w seminarium nt. „Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy” zorganizowane w Biurze RPO.	06.10.2016 r.
9.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Kongresie Kultury i panelu nt. „Instytucja kultury bez przemocy”. Warszawa.	07.10.2016 r.
10.	III Ogólnopolskie Senioralia w Krakowie pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO. Kraków.	08.10.2016 r.
11.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w V Wschowskim Kongresie Kobiet pod hasłem "Smak szczęścia." Wschowa.	08.10.2016 r.
12.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystym otwarciu VI Europejskiego Kongresu Małych i Średnich Przedsiębiorstw nt. „Ochrona praw przedsiębiorcy w działaniach RPO” oraz udział w panelu. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych, Katarzyna Łakoma Dyrektor Zespołu oraz Konrad Walc Specjalista. Katowice.	11.10.2016 r.
13.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek oraz Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w konferencji z okazji 40 rocznicy powstania KOR nt. „Początki walki o prawa człowieka” zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką i Stowarzyszenie im. Profesora Zbigniewa Hołdy. Warszawa.	11.10.2016 r.
14.	V Oławska Konferencja Mediacyjna pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO. Oława.	12.10.2016 r.
15.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie konstytucyjnej zorganizowanej w trakcie spotkań regionalnych nt. „Wolność osobista w świetle art. 41 Konstytucji RP”. Kraków.	12.10.2016 r.

16.	Panel dyskusyjny nt. „Izby Wytrzeźwień a policyjne pomieszczenia dla osób zatrzymanych – ku modelowi optymalnemu” zorganizowany przez Stowarzyszenie Dyrektorów i Głównych Księgowych Izby Wytrzeźwień w Polsce. Justyna Lewandowska Dyrektor Zespołu. Swolszewice Małe.	13.10.2016 r.
17.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w gali „Ramię w ramię po równość 2016 – LGBT i przyjaciele” zorganizowanej przez Kampanię Przeciw Homofobii. Warszawa.	13.10.2016 r.
18.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w X Seminarium Warszawskim nt. „Pozytywne i negatywne obowiązki państwa wobec osób pozbawionych wolności – aktualne wyzwania polskiego systemu penitencjarnego” zorganizowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Służbę Więzienną. Ewa Dawidziuk Dyrektor Zespołu oraz Marcin Mazur Zastępca Dyrektora. Warszawa.	14.10.2016 r.
19.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w konferencji nt. „Adwokatura w obronie praw człowieka” zorganizowanej przez Komisję Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Warszawa.	15.10.2016 r.
20.	Konferencja nt. „Podwójny potencjał” pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich zorganizowana przez Stowarzyszenie CODA Polska, Słyszące dzieci - Niesłyszący rodzice. Warszawa.	15.10.2016 r.
21.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w obchodach 30-lecia Trybunału Konstytucyjnego RP w rocznicę wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. Jarosław Zbieranek Główny Specjalista. Gdańsk.	16-18.10.2016 r.
22.	Konferencja nt. „Kibice razem - program współpracy z kibicami piłki nożnej w Polsce” zorganizowana przez Ministerstwo Sportu i Turystyki. Valeri Vachew Starszy Specjalista, Marcin Malecko Referent. Warszawa.	17.10.2016 r.
23.	II edycja „Tygodnia Konstytucyjnego” pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich.	17-23.10.2016 r.
24.	Konferencja nt. „Śląskie bezpieczne dla seniora” zorganizowana w ramach Wojewódzkiego Tygodnia Seniora. Michał Kosobudzki Specjalista oraz Katarzyna Boryń Specjalista. Mysłowice.	18.10.2016 r.
25.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w I posiedzeniu Rady Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji (KMP). Warszawa.	18.10.2016 r.
26.	Konferencja nt. „Śląskie bezpieczne dla seniora” zorganizowane w ramach Wojewódzkiego Tygodnia Seniora. Michał Kosobudzki	20.10.2016 r.

	Specjalista. Częstochowa.	
27.	Festiwal Filmów Dokumentalnych Watch Docs Prawa Człowieka w Filmie pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich zorganizowany przez Fundację Autonomia. Kraków. Wykład podczas Festiwalu. Anna Błaszczak-Banasiak Dyrektor Zespołu. Kraków.	20-23.10.2016 r.
28.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w gali wręczenia Nagrody im. Sergio Vieira de Mello, Tahirze Abdullah z Pakistanu, Staffano de Mistura oraz organizacji Cultures of Resistance Network Foundation z Brazylii. Kraków.	21.10.2016 r.
29.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w jubileuszu 20-lecia Oddziału Śląskiego Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA nt. „Niezawisłość sędziowska a nadzór administracyjny nad sądami”. Katowice.	21.10.2016 r.
30.	Konferencja nt. „Instytucje ombudsmans w państwach anglosaskich na tle porównawczym” zorganizowana przez Narodowe Centrum Nauki i Uniwersytet Jagielloński. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu oraz Agnieszka Grzelak Zastępca Dyrektora Zespołu. Kraków.	21.10.2016 r.
31.	Konferencja nt. „Śląskie bezpieczne dla seniora” w ramach Wojewódzkiego Tygodnia Seniora. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO. Rybnik.	21.10.2016 r.
32.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Międzynarodowym sympozjum poświęconym Romom pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich zorganizowanym przez Ambasadę Austrii oraz Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału. Kraków.	21-22.10.2016 r.
33.	Konferencja nt. „Konstytucja w państwie demokratycznym” zorganizowana przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Poznaniu oraz Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Izby Radców Prawnych. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Poznań.	21-22.10.2016 r.
34.	III Kongres Zdrowia Seniorów Ziemi Zawierciańskiej „Starzejemy się w dobrym stylu” pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Łazy.	22.10.2016 r.
35.	Konferencja nt. „Przemoc w cyberprzestrzeni jako lustro relacji w świecie społecznym” pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO. Wrocław.	24.10.2016 r.
36.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w	24.10.2016 r.

	Ogólnopolskiej konferencji „Pomoc dzieciom – ofiarom przestępstw” zorganizowanej przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	
37.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w II Debacie Regionalnej Krajowego Mechanizmu Prewencji. Przemysław Kazimirski Zastępca Dyrektora Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora Zespołu, Justyna Józwiak Starszy Specjalista. Gdańsk.	24-25.10.2016 r.
38.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Kryzys konstytucyjny a ochrona praw i wolności jednostki” zorganizowanej przez Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej. Lublin.	25.10.2016 r.
39.	XVI edycja konferencji nt. „Bezpieczny stadion” zorganizowanej przez Polski Związek Piłki Nożnej. Valeri Vachev Starszy Specjalista i Marcin Malecko Referent. Kielce.	25.10.2016 r.
40.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Po co potrzebny nam niezawisły sędzia” zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Katowice.	26.10.2016 r.
41.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w XXI Seminarium Śląskim nt. „Migracje i uchodźstwo w doświadczeniach śląskich, polsko-niemieckich i europejskich”. Kamień Śląski.	26.10.2016 r.
42.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Czy obywatelskość ma płeć” zorganizowanej przez Kongres Kobiet Województwa Śląskiego, Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach, Teatr Korez, Fundację Przestrzenie Dialogu oraz Gazetę Wyborczą. Katowice.	26.10.2016 r.
43.	Panel ekspertów z udziałem przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli nt. zatrudnienia skazanych. Marcin Mazur Zastępca Dyrektora Zespołu. Rzeszów.	26-27.10.2016 r.
44.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w gali wręczenia Nagrody Radia ZET im. Andrzeja Woyciechowskiego. Warszawa.	27.10.2016 r.
45.	XV Ogólnopolski Mityng Osób Niepełnosprawnych im. Krzysztofa Brzęczka zorganizowany przez Zarząd Krajowy Fundacji im. Brata Alberta, Warsztat Terapii Zajęciowej w Chrzanowie, Starostwo Powiatowe Chrzanów, Urząd Miasta Chrzanów, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Chrzanowie, Pływalnię „Cabańska Fala” w Chrzanowie, Świetlicę Terapeutyczną Fundacji im. Brata Alberta w Chrzanowie. pod honorowym patronatem Rzecznika	27.10.2016 r.

	Praw Obywatelskich. Michał Kleszcz Główny Specjalista. Chrzanów.	
46.	Seminarium nt. „Ochrona ofiar przestępstw w świetle standardów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29 UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, ze szczególnym uwzględnieniem praw osób LGBT” zorganizowane przez Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego oraz Kampanię Przeciw Homofobii. Łukasz Kuczyński Starszy Radca, Kamil Dunaj Radca, Anna Dobrzyń Starszy Radca oraz Agnieszka Śliwińska-Woźniak Radca administracyjny. Toruń.	28.10.2016 r.
47.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w konferencji nt. „Reprywatyzacja Rzeczywistość – Mity – Przyszłość” zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką. Warszawa.	03.11.2016 r.
48.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w XI Zjeździe Radców Prawnych. Warszawa.	04.11.2016 r.
49.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w konferencji nt. „Społeczny i prawny wymiar mowy nienawiści w Internecie” zorganizowanej przez Zespół ds. Kobiet przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Warszawa.	05.11.2016 r.
50.	Konferencja nt. „Prawo pacjenta do informacji” zorganizowana przez Instytut Komunikacji Zdrowotnej. Katarzyna Łakoma Dyrektor Zespołu. Sopot.	07.11.2016 r.
51.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w konferencji nt. „Europejska Karta Społeczna: wyzwania i szanse. 25-lecie członkostwa Polski w Radzie Europy” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Radę Europy w Biurze RPO.	08.11.2016 r.
52.	Konferencja nt. „Edukacja i terapia w warunkach izolacji penitencjarnej” zorganizowana przez Zakład Karny w Lublińcu. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO oraz Magdalena Sobas Starszy Referent. Lubliniec.	08.11.2016 r.
53.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w gali „SDG dla Polski” oraz wręczenie statuetki Architekta Zrównoważonego Rozwoju o. Ludwikowi Wiśniewskiemu, zorganizowanej przez Global Compact Poland wraz z polskimi członkami UN Global Compact oraz Partnerami Programów. Warszawa.	09.11.2016 r.
54.	Konferencja nt. „Słupsk – tu zwierzęta mają głos!” zorganizowana przez Urząd Miasta Słupsk i Fundację MRNRZ Viva. Krzysztof Szerkus Pełnomocnik Terenowy RPO. Słupsk.	09.11.2016 r.

55.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w seminarium na temat sytuacji cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową na terenie Polski zorganizowanym w Biurze RPO.	09.11.2016 r.
56.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w obchodach Narodowego Święta Niepodległości oraz spotkanie z Prezydentem RP Andrzejem Dudą.	10.11.2016 r.
57.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w Gali V edycji konkursu Rising Stars zorganizowanej przez Wolters Kluwer i Dziennik Gazeta Prawna. Warszawa.	14.11.2016 r.
58.	XIV Ogólnopolska Konferencja nt. „Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika” zorganizowana przez Śląski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych. Magdalena Sobas Starszy Referent. Katowice.	14.11.2016 r.
59.	Konferencja „Pełno(s)prawny Student” zorganizowana przez Polski Związek Niewidomych pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Kraków.	15.11.2016 r.
60.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Europejskie standardy realizacji praw reprodukcyjnych i seksualnych kobiet. Dwadzieścia pięć lat obecności Polski w Radzie Europy” zorganizowanej przez Fundację im. Izabeli Jarugi-Nowackiej i Pracownię Badań Dorobku Prawnego Rady Europy działającej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	15.11.2016 r.
61.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w konferencji nt. „Prawa dziecka w konstelacji rodzinnej i placówek oświatowych” zorganizowanej przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Warszawa.	15.11.2016 r.
62.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w seminarium nt. „Środki zabezpieczające w psychiatrii. Kompleksowość diagnozy i leczenia” zorganizowanym przez Klinikę Psychiatrii Sądowej Instytutu Psychiatrii i Neurologii. Przemysław Kazimirski Zastępca Dyrektora i Sulimir Szumielewicz Radca. Warszawa.	15.11.2016 r.
63.	Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Administracja publiczna wobec zjawiska uchodźców” zorganizowana przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich, referat wygłosił Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału. Olsztyn.	16.11.2016 r.
64.	Konferencja podsumowująca projekt naukowo-badawczy „Close the Deal, Fill the Gap – „Koniec negocjacji – czas na wyrównywanie płac kobiet i mężczyzn” zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji oraz Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu	16.11.2016 r.

	Śląskiego. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO, Magdalena Kuruś Zastępczyni Dyrektorki Zespołu, Grzegorz Krawiec Główny Specjalista oraz Magdalena Sobas Starszy Referent. Katowice.	
65.	X Seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego nt. „Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego – potrzeba reinterpretacji.” Grzegorz Krawiec Główny Specjalista. Kraków.	17.11.2016 r.
66.	Konferencja „Świadomość potrzeb. Pewność rozwiązań” zorganizowana przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej. Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora. Kraków.	17.11.2016 r.
67.	IV Koszalińskie Forum Psychiatrii Środowiskowej nt. "Razem czy osobno. Dialog o reformie psychiatrii" zorganizowane przez Fundację na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Koszalin.	18.11.2016 r.
68.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w zorganizowanej w Biurze RPO debacie nt. „Facebook – mowa nienawiści – wolność słowa. Wyzwanie cywilizacyjne i prawnicze czy kryzys wartości?”.	18.11.2016 r.
69.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w 21. Wielkiej Gali Integracji zorganizowanej przez Stowarzyszenie INTEGRACJA. Warszawa.	19.11.2016 r.
70.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w Gali wręczenia Nagród Newsweeka im. Teresy Torańskiej zorganizowanej przez tygodnik Newsweek. Warszawa.	20.11.2016 r.
71.	Seminarium zorganizowane w Biurze RPO nt. sytuacji mniejszości niemieckiej po zmianie granic administracyjnych miasta Opola. Anna Błaszczak-Banasiak Dyrektorka Zespołu i Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału.	21.11.2016 r.
72.	Konferencja nt. "Procesowo-kryminalistyczna problematyka udziału pokrzywdzonego w postępowaniu karnym" zorganizowana przez Wyższą Szkołę Prawa im. H. Chodkowskiej we Wrocławiu, Uczelnię Techniczno-Handlową im. H. Chodkowskiej we Wrocławiu oraz Wyższą Szkołę Biznesu i Administracji im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO oraz Natalia Kłaczyńska Główny Specjalista. Wrocław.	22.11.2016 r.
73.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej nt. „Zagrożona młodzież...narkotyki, dopalacze. Profilaktyka, leczenie”	22.11.2016 r.



	zorganizowanej przez Zakład Psychologii Dewiacji Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Wydziału Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego i Schronisko dla Nieletnich Warszawa-Okęcie pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	
74.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w III Debacie Regionalnej Krajowego Mechanizmu Prewencji. Justyna Lewandowska Dyrektor Zespołu, Przemysław Kazimirski Zastępca Dyrektora, Justyna Zarecka Starszy Referent. Lublin.	24.11.2016 r.
75.	Ogólnopolska konferencja nt. „Prawne aspekty niepełnosprawności” zorganizowana przez Okręgową Radę Adwokacką w Opolu oraz Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO oraz Helena Pławucka Główny Specjalista. Opole.	24.11.2016 r.
76.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w Krajowym Zjeździe Adwokatury w Krakowie.	25.11.2016 r.
77.	Konferencja nt. „Edukacja Osób Starszych – Nowe Wyzwania” zorganizowana przez Zarząd Ogólnopolskiej Federacji Stowarzyszeń Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu. Kraków.	25.11.2016 r.
78.	Panel dyskusyjny podczas debaty nt. „Sytuacja uchodźców na granicy polsko-białoruskiej” zorganizowany w Centrum Wielokulturowym. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału. Warszawa.	25.11.2016 r.
79.	Forum nt. „Nowe zagrożenia – nowe wyzwania dla bezpieczeństwa” zorganizowane przez Instytut Studiów Społecznych PWSZ w Raciborzu. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO. Racibórz.	25.11.2016 r.
80.	IX Krakowska Konferencja Psychologii Sądowej zorganizowana przez Katedrę Psychiatrii Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego wraz z Sekcją Psychologii Sądowej KNISP UJ i Instytutem Ekspertyz Sądowych w Krakowie. Magdalena Sobas Starszy Referent. Kraków.	26-27.11.2016 r.
81.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w konferencji dotyczącej nowatorskich rozwiązań pomocy postpenitencjarnej w Polsce zorganizowanej przez Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami w Grudziądzu i Stowarzyszenie Profilaktyki i Resocjalizacji MATEUSZ z Torunia. Grudziądz.	28.11.2016 r.
82.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w Gali z okazji 35 lat Komitetu Ochrony Praw Dziecka oraz 15 lat Instytucji Rzecznika	28.11.2016 r.

	Praw Dziecka zorganizowanej przez Biuro Rzecznika Praw Dziecka. Warszawa.	
83.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Powszechne środki ochrony prawnej (petycje, wnioski, skargi) w prawie administracyjnym jako instrumenty ochrony praw obywatelskich” zorganizowanej przez Instytut Nauk Prawnych PAN i Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	29.11.2016 r.
84.	Wykład Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek na Uniwersytecie Humanistycznym SWPS w ramach trwającej od 25 listopada kampanii „16 Dni Akcji Przeciw Przemocy ze względu na Płeć”. Warszawa.	29.11.2016 r.
85.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w obchodach Narodowego Dnia Republiki Albanii. Warszawa.	30.11.2016 r.
86.	Konferencja poświęcona nowym technologiom w poszukiwaniu ludzi, zorganizowana przez Fundację „Itaka” w Biurze RPO pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich.	30.11.2016 r.
87.	Panel dyskusyjny podczas ELSA Day nt. sytuacji prawnej uchodźców zorganizowany przez Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa w Łodzi pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału. Łódź.	30.11.2016 r.
88.	Seminarium nt. „Edukacja finansowa dla każdego” pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Jolanta Florek Główny Specjalista. Warszawa.	30.11.2016 r.
89.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w seminarium nt. „Udział dzieci z niepełnosprawnością intelektualną w postępowaniach sądowych - strategiczne wyzwania” zorganizowanym przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Agata Kwaśniewska Referent. Warszawa.	30.11.2016 r.
90.	Seminarium nt. sytuacji prawnej dzieci urodzonych za granicą w związkach osób tej samej płci zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Zakład Praw Człowieka WPiA Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	30.11.2016 r.
91.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek z klientkami Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” (grupy edukacyjne i wsparcia oraz inne osoby zainteresowane) w ramach obchodów 16 dni przeciw przemocy wobec kobiet. Warszawa.	30.11.2016 r.
92.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w V Kongresie Praw Medycznych zorganizowanym przez Polskie Towarzystwo Prawa Medycznego pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Kraków.	01-02.12.2016 r.

93.	Debata nt. „Jak stworzyć wspólny Poznań? Czy obecnie jest to miejsce dla każdej i każdego z nas?” zorganizowana przez Koalicję Wspólny Poznań. Anna Mazurczak Naczelniczka Wydziału. Poznań.	02.12.2016 r.
94.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w Gali Człowiek bez Barrier zorganizowanej przez Stowarzyszenie Integracja. Warszawa.	02.12.2016 r.
95.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w Gali Rozdania Nagród 10. Grand OFF, zorganizowanej przez Fundację Cinema Art. Warszawa.	03.12.2016 r.
96.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia nagrody „Rycerz Wolności” Michałowi Chodorkowskiemu zorganizowanej przez Fundację im. Kazimierza Pułaskiego. Warszawa.	03.12.2016 r.
97.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka oraz Mirosława Wróblewskiego Dyrektora Zespołu w Konstytucyjnym Turnieju Sądowym. Warszawa.	03.12.2016 r.
98.	Konferencja „Well...being! Czyli za czym tęsknimy w pracy” zorganizowana w ramach działalności Think Thanku Diversity Hub (inicjatywa non-profit) pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Kraków.	05.12.2016 r.
99.	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w IV Debacie Regionalnej Krajowego Mechanizmu Prewencji. Justyna Lewandowska Dyrektor Zespołu, Przemysław Kazimirski Zastępca Dyrektora oraz Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora. Olsztyn.	06.12.2016 r.
100	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w VII Gali Wyróżnienia Białej Wstążki oraz w towarzyszącym jej panelu dyskusyjnym, zorganizowanej przez Fundację Centrum Praw Kobiet wspólnie z Fundacją Porozumienie Bez Barrier. Warszawa.	06.12.2016 r.
101	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „Alimenty. Jak naprawić system?” zorganizowanym przez Instytut Spraw Publicznych oraz Fundację im. Heinricha Bölla. Warszawa.	06.12.2016 r.
102	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w 7. Polsko-Niemieckim Forum Prawa i Gospodarki nt. „Ochrona praw obywatelskich w warunkach kryzysu konstytucyjnego” zorganizowanym przez Viadrina Compliance Center na Uniwersytecie Viadrina we Frankfurcie nad Ordą, Instytut Compliance i Polsko-Niemiecką Izbę Przemysłowo-Handlową. Warszawa.	06.12.2016 r.
103	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w konferencji nt.	06.12.2016 r.

	„Rola prawnika i dziennikarza w kreowaniu rzeczywistości demokratycznego państwa” zorganizowanej przez Sekcję Prawa Mediów i Reklamy przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie. Warszawa.	
104	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w plenarnym posiedzeniu Senatu RP w sprawie zmian w Prawie o zgromadzeniach. Warszawa.	07.12.2016 r.
105	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w konferencji nt. „Skoordynowany system opieki zdrowotnej nad kobietą w okresie ciąży, porodu i położu - szanse i zagrożenia” zorganizowanej przez Fundację Rodzić po Ludzku oraz Fundację Ius Medicinae pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	07.12.2016 r.
106	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w konferencji „Biznes i Prawa Człowieka – Implementacja Wytycznych ONZ” zorganizowanej przez Global Compact w Polsce oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	08.12.2016 r.
107	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Proces karny, prawo karne skarbowe i prawo wykroczeń po zmianach za lata 2015-2016. Konferencja naukowa w rocznicę śmierci Profesor Moniki Zbrojewskiej” pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich zorganizowana przez pracowników i doktorantów Katedry Postępowania Karnego i Kryminalistyki, a także studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Łódź.	08.12.2016 r.
108	Konferencja naukowa nt. „Bioetyka a zdrowie publiczne” zorganizowana przez Komitet Bioetyki przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk, Centrum Bioetyki i Bioprawa Instytutu Filozofii Uniwersytetu Warszawskiego oraz Polski Oddział the UNESCO Chair in Bioethics (Haifa). Magdalena Sobas Starszy Referent. Warszawa.	09.12.2016 r.
109	Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza w VII Walnym Zjeździe Organizacji Pozarządowych Powiatu Sochaczewskiego zorganizowanym przez Porozumienie Organizacji Pozarządowych Powiatu Sochaczewskiego. Sochaczew.	09.12.2016 r.
110	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w debacie „Sprawy światopoglądowe czy kwestia praw człowieka. Jak mówić o aborcji, prawach mniejszości, przemocy wobec kobiet” zorganizowanej przez Stowarzyszenie Amnesty International. Warszawa.	10.12.2016 r.
111	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w debacie „Ramy pokoju”, Debata wieńcząca polską edycję 25. Międzynarodowej Kampanii 16 Dni Akcji Przeciwko Przemocy ze względu na Płeć	10.12.2016 r.

	zorganizowana w Biurze RPO.	
112	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w uroczystości wręczenia nagrody im Pawła Włodkowica, Panu Wiktorowi Osiatyńskiemu. Michał Kosobudzki Specjalista oraz Magdalena Sobas Starszy Referent. Warszawa.	12.12.2016 r.
113	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji podsumowującej projekt „Hate No More” nt. „Wymiar sprawiedliwości i organy ścigania w służbie ofiar przestępstw z nienawiści” zorganizowanej przez Kampanię Przeciw Homofobii pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	12-13.12.2016 r.
114	Konferencja naukowa nt. „Ekshumacja jako czynności dowodowo-poszukiwawcze w świetle standardów ochrony praw człowieka” zorganizowana przez Okręgową Radę Adwokacką. Michał Hara Specjalista. Rzeszów.	12-13.12.2016 r.
115	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Zbrodnie stanu wojennego. Aspekty prawne” zorganizowanej przez Instytut Pamięci Narodowej w Katowicach. Katowice.	13.12.2016 r.
116	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Pani Marinie Hulia Nagrody im. Janiny Paradowskiej i Jerzego Zimowskiego zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych. Warszawa.	13.12.2016 r.
117	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w uroczystości 10-lecia Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego i panelu dyskusyjnym dot. prawa antydyskryminacyjnego. Warszawa.	13.12.2016 r.
118	III Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Medyk sądowy, lekarz klinicysta i prawnik w poszukiwaniu prawdy dla dobra pacjenta i lekarza. Błąd medyczny – zdarzenie niepożądane – mediacja” zorganizowana przez Koła Medycyny Sądowej. Wrocław.	17.12.2016 r.
119	Konferencja Rad Działalności Pożytku Publicznego z województwa śląskiego nt. „Razem zmieniamy otoczenie w Katowicach” zorganizowana przez Stowarzyszenie Twórczego Rozwoju w Sosnowcu przy współdziałaniu Urzędu Marszałkowskiego w Katowicach. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO. Katowice.	20.12.2016 r.

**Tabela 10. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w IV kwartale 2016 r.**

1.	8. Międzynarodowa Konferencja Instytucji Ombudsmanów Sił Zbrojnych. Tomasz Oklejak, Naczelnik Wydziału. Amsterdam.	02-05.10.2016 r.
2.	Spotkanie z Ambasadorem Finlandii Hanną Lehtinen, w Biurze RPO tematem rozmów była ochrona praw człowieka w Europie.	05.10.2016 r.
3.	Spotkanie grupy roboczej „Policy Formation” zorganizowana przez stowarzyszenie EQUINET. Anna Chabiera. Bruksela.	05-06.10.2016 r.
4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji zorganizowanej przez Niemiecki Instytut Praw Człowieka. Berlin.	06-07.10.2016 r.
5.	Posiedzenie Komitetu Wykonawczego Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Wiedeń.	06-08.10.2016 r.
6.	3. Spotkanie Platformy tematycznej nt. praw socjalnych i ekonomicznych oraz szkolenie zorganizowane przez Departament Europejskiej Karty Społecznej Rady Europy. Grzegorz Heleniak Główny Specjalista. Belgrad.	09-12.10.2016 r.
7.	Spotkanie Krajowych Mechanizmów Prewencji w krajach OBWE oraz jubileusz 10-lecia przyjęcia OPCAT w Austrii. Aleksandra Iwanowska Specjalista. Wiedeń.	12-14.10.2016 r.
8.	Seminarium nt. europejskiego ustawodawstwa dotyczącego niepełnosprawności oraz Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami. Agata Kwaśniewska Referent. Trier.	12-14.10.2016 r.
9.	Spotkanie nt. „Help in the 28” w ramach programu realizowanego wspólnie przez Unię Europejską oraz Radę Europy. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Montreuil (Francja).	12-15.10.2016 r.
10.	Spotkanie z organizacją Jeonbuk Officials Institute z Korei Południowej w Biurze RPO. Anna Błaszczak-Banasiak Dyrektorka Zespołu.	17.10.2016 r.
11.	Udział w spotkaniu i prezentacja raportu dot. przestrzegania praw człowieka w Polsce z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich na forum Komitetu Praw Człowieka ONZ. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych oraz Ewa Dawidziuk Dyrektor Zespołu. Warszawa.	16-18.10.2016 r.
12.	Konferencja nt. sytuacji rodzin osób LGBTI „Reclaiming Family Values: a conference to build a shared vision for genuine family equality.” Anna Mazurczak Naczelniczka Wydziału. Cypr.	16-19.10.2016 r.
13.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w konferencji na	18-21.10.2016 r.

	temat przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i dzieci zorganizowanej przez WOMEN AGAINST VIOLENCE EUROPE. Berlin.	
14.	Spotkanie z sędziami i prokuratorami między innymi z Francji, Włoch, Niemiec, Łotwy, Estonii w Biurze RPO. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu oraz Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych.	20.10.2016 r.
15.	Seminarium nt. stosowania prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA). Joanna Subko Radca. Trier.	23-25.10.2016 r.
16.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w obchodach Święta Narodowego Republiki Austrii. Warszawa.	24.10.2016 r.
17.	Seminarium nt. wpływu izolacji penitencjarnej na więźniów zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA). Ewa Dawidziuk Dyrektor Zespołu. Madryt.	26-28.10.2016 r.
18.	Doroczne Zgromadzenie Generalne Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI) oraz seminarium nt. przeciwdziałania terroryzmowi. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Zagrzeb.	26-28.10.2016 r.
19.	Spotkanie z Przewodniczącym Wydziału Dyscypliny Budżetowej i Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego Tajlandii w Biurze RPO. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu oraz Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych.	03.11.2016 r.
20.	Spotkanie grupy roboczej „Gender Equality” stowarzyszenia EQUINET. Katarzyna Wilkońska-Żuromska Specjalista. Malta.	03-04.11.2016 r.
21.	Warsztaty nt. aktywnego stosowania Karty Praw Podstawowych z perspektywy doświadczeń krajowych. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Florencja.	06-08.11.2016 r.
22.	Konferencja Krajowych Mechanizmów Prewencji i sędziów zorganizowana przez Instytut Ludwiga Boltzmanna i Akademię Prawa Europejskiego. Justyna Lewandowska Dyrektor Zespołu. Wiedeń.	15-17.11.2016 r.
23.	Udział Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek oraz Anny Chabiera Głównego Specjalisty w czwartej dorocznej konferencji AGE Platform Europe dotyczącej przeciwdziałaniu dyskryminacji osób starszych, wzmacnianiu ich praw ekonomicznych i socjalnych. Bruksela.	17-18.11.2016 r.
24.	Konferencja „2016 Collegium on Fundamental Rights” nt. Pluralizmu w mediach i demokracji zorganizowana przez Komisję Europejską. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Bruksela.	17-18.11.2016 r.

25.	Warsztaty dotyczące przeglądu organów traktatowych zorganizowane przez Genewską Akademię Międzynarodowego Prawa Humanitarnego i Praw Człowieka. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Moskwa.	17-19.11.2016 r.
26.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zuzanny Rudzińskiej-Bluszcz Głównego Koordynatora ds. Strategicznych Postępowań Sądowych oraz Przemysława Kazimirskiego Zastępcy Dyrektora w spotkaniu z delegacją prawników i obrońców praw człowieka z Białorusi przebywających z wizytą studyjną w Polsce.	25.11.2016 r.
27.	Seminarium zorganizowane przez Komisję Europejską nt. „Annual Legal Seminar on gender equality and anti-discrimination law.” Katarzyna Wilkołaska-Żuromska Specjalista. Bruksela.	25.11.2016 r.
28.	Projekt nt. „Support to the Strengthening of the Commissioner for Human Rights of the Republic of Azerbaijan.” Anna Błaszczak-Banasiak Dyrektor Zespołu oraz Magdalena Kuruś Zastępca Dyrektora. Baku.	27.11-04.12.2016 r.
29.	Szkolenie agencji FRONTEX dotyczące implementacji mechanizmów skargowych. Joanna Subko Radca. Bruksela.	05-07.12.2016 r.
30.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z delegacją Krajowego Centrum Zapobiegania Torturom oraz Innemu Okrutnemu, Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu z Kirgistanu w Biurze RPO. Warszawa.	06.12.2016 r.
31.	Konferencja nt. dyskryminacji krzyżowej ze względu na płeć – „Diverse inclusive and equal : innovating at the intersections of gender equality” zorganizowana przez sieć EQUINET. Anna Mazurczak Naczelniczka Wydziału. Bruksela.	06-08.12.2016 r.
32.	Posiedzenie Zarządu sieci EQUINET. Anna Błaszczak-Banasiak Dyrektor Zespołu. Bruksela.	07-08.12.2016 r.
33.	Spotkanie poświęcone problematyce litygacji strategicznej zorganizowane przez stowarzyszenie EQUINET. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Bruksela.	11-12.12.2016 r.
34.	Seminarium nt. wolności słowa zorganizowane przez Radę Europy i organizacje krajowych instytucji ochrony praw człowieka. Agnieszka Grzelak Zastępca Dyrektora. Strasburg.	14-16.12.2016 r.



## II. Wystąpienia o charakterze generalnym

**W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienia o charakterze generalnym do:**

### **1. Ministra Sprawiedliwości (II.520.3.2016 z 5 października 2016 r.) – w sprawie uzyskiwania zaświadczeń o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego.**

Do Biura RPO wpływają wnioski obywateli wskazujące na problematyczne aspekty funkcjonowania Krajowego Rejestru Karnego (dalej: KRK). Jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii związanych z działalnością KRK jest konieczność uiszczania przez zainteresowanych określonej opłaty w celu otrzymania zaświadczenia o niekaralności. Już we wcześniejszych wystąpieniach Rzecznik zwracał się o dane dotyczące kosztów prowadzenia rejestru w latach 2006–2008. Okazało się, że we wspomnianym okresie wpływy do KRK trzykrotnie przewyższały koszty prowadzenia tej instytucji. Zapytania odpłatne stanowiły jedną czwartą wszystkich złożonych wniosków, pozostałe zaś pochodziły od organów administracji publicznej m.in. prokuratury, Policji czy sądów, które ustawowo są zwolnione z opłat. Wysokość należności za usługę Biuro KRK tłumaczyło rozporządzeniami Ministra Sprawiedliwości z 2 grudnia 1996 r. i 14 sierpnia 2003 r., które określały stawkę na tym samym poziomie.

W związku z tymi spostrzeżeniami Rzecznik zwrócił się do ówczesnego Ministra Sprawiedliwości z apelem o umocowanie wysokości opłat proporcjonalnie do rzeczywistych nakładów przeznaczanych na funkcjonowanie rejestru, gdyż znacznie przewyższają one faktyczny koszt wydania zaświadczenia. Ponadto organy publiczne, jako główni użytkownicy KRK, również powinny współfinansować rejestr.

W odpowiedzi z 4 stycznia 2010 r. resort sprawiedliwości tłumaczył, że istnienie dużej nadwyżki w stosunku do wydatków rocznych KRK jest podyktowane troską o zabezpieczanie finansów tej instytucji i zapewnieniem jej stabilności. Mimo że w poszczególnych latach wydatki Rejestru kształtowały się na różnym poziomie, to, jak zauważył Rzecznik, opłata pozostała niezmienna i wynosiła wówczas 50 zł.

Odpowiedź z Ministerstwa Sprawiedliwości nasunęła wnioski, że zmienne wydatki powinny wymuszać istnienie różnej wysokości opłat, ponadto ciężar finansowania KRK, działającego w przeważającej mierze na rzecz podmiotów publicznych, spoczywa głównie na osobach prywatnych, które w dodatku często są w trudnej sytuacji materialnej i szukają pracy, co zdaniem Rzecznika godzi w podstawowe założenia demokratycznego państwa. Nie zmieniły tego częściowe obniżki opłat za zaświadczenia o niekaralności wprowadzane przez kolejnych Ministrów Sprawiedliwości.

Rzecznik zwrócił też uwagę, że w przypadku informacji publicznej opłata stanowi wyjątek, a przy KRK jest regułą, co sprawia, że obywatel ma większą swobodę w zasięgnięciu informacji o działaniu państwa i organów publicznych, niż o sobie samym. Ponadto opłata należy się za dokument poświadczający, że respektuje normy prawa i korzysta z pełni praw publicznych.

Przy okazji zaświadczeń o niekaralności pojawia się też jeszcze jeden problem dotyczący praktycznego funkcjonowania Krajowego Rejestru Karnego. Chodzi o rozpowszechnioną praktykę wprowadzania przez pracodawców wymogu przedstawiania dokumentu z KRK przez pracowników lub kandydatów do pracy. Tymczasem powyższe zaświadczenie jest, zgodnie z Kodeksem pracy, potrzebne tylko przy niektórych zawodach, stanowiskach lub działalnościach, i w tych nielicznych przypadkach to pracodawca powinien wystąpić do KRK o udostępnienie informacji z rejestru. W większości jednak mamy do czynienia z niezgodną z prawem praktyką pracodawców, którzy nie są uprawnieni do przetwarzania informacji z Rejestru i bezpodstawnie domagają się zaświadczenia o niekaralności. Co więcej, przerzucają obowiązek uzyskania stosownego dokumentu na pracownika. Powyższe działania mogą prowadzić do naruszenia sfery prywatności osoby zatrudnionej lub ubiegającej się o pracę, ograniczają też jej prawa i wolności.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie kroków legislacyjnych zmierzających do rozwiązania przedstawionych problemów – zarówno w zakresie odpłatności tzw. zaświadczeń o niekaralności, jak i w zakresie wyeliminowania obecnych na rynku pracy praktyk godzących w prawo do prywatności jednostki.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z dnia 25 października 2016 r. poinformował, że koszty funkcjonowania Krajowego Rejestru Karnego są tylko w części pokrywane z opłat za wydanie zaświadczenia, w pozostałym zakresie są pokrywane z budżetu państwa. Ewentualne zwolnienie z opłat za wydanie zaświadczenia zostanie rozważone podczas najbliższej nowelizacji ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym, której procedowanie planuje się do końca 2018 r. Sekretarz Stanu wskazał ponadto, iż podjęcie ewentualnych działań legislacyjnych zmierzających do zmiany przepisów prawa pracy odnośnie zakresu danych, do przetwarzania których uprawniony jest pracodawca, należy do właściwości Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

## **2. Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (VII.602.6.2014 z 5 października 2016 r.) – w sprawie przepisu Kodeksu wyborczego, uniemożliwiającego osobom niepełnosprawnym sprawowanie funkcji w organach władzy lokalnej.**

Trybunał Konstytucyjny dnia 11 lutego 2014 r. wydał postanowienie sygnalizacyjne, w którym przedstawił Sejmowi RP uwagi dotyczące stwierdzonej w Kodeksie wyborczym luki w prawie polegającej na braku możliwości uruchomienia postępowania w sprawie orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w inny sposób niż na

wniosek zainteresowanego. Trybunał podkreślił, że „usunięcie przez ustawodawcę sygnalizowanej luki w prawie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej [...] istniejący sposób wszczynania tej procedury jest niewystarczający z punktu widzenia potrzeby ochrony interesów społeczności samorządowej”.

W opinii Rzecznika przy opracowaniu regulacji w tym zakresie należy wziąć pod uwagę wdrażaną przez Polskę Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, która zaleca, by ograniczenia w dostępie do funkcji publicznych były oparte na pogłębionej analizie, która wykaże, iż dana osoba nie może sprawować stanowiska ze względu na swoją niepełnosprawność. Z kolei w myśl ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wykonywać swoje obowiązki po odpowiednim przystosowaniu miejsca pracy. W ocenie Rzecznika sposób orzekania o niezdolności do wykonywania funkcji wójta nie powinien opierać się na systemie orzekania o niezdolności do pracy, a raczej na osobnym mechanizmie prawnym, podobnie jak ma to miejsce w procedurze orzekania o niezdolności do pełnienia funkcji sędziego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie wspomnianego postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego.

### **3. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (VII.501.178.2015 z 5 października 2016 r.) – w sprawie zmian w ustawie o Policji.**

Na posiedzeniu plenarnym w dniach 10–11 czerwca 2016 r. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) przyjęła opinię w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw. Analiza dotyczyła przede wszystkim: zasad dostępu Policji do danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych, podmiotów, których dane mogą być zbierane zgodnie z ustawą, a także gwarancji proceduralnych zabezpieczających przed nadużyciami, a w szczególności kwestii nadzoru nad zbieraniem i przetwarzaniem danych w związku ze zwalczaniem przestępczości w kraju.

Według Komisji Weneckiej wspomniana ustawa w znacznym stopniu realizuje rekomendacje i zalecenia płynące z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jednocześnie jednak Komisja wykazała szereg braków, które ustawodawca powinien naprawić.

Chodzi tu m.in. o sprecyzowanie i ograniczenie bardzo szerokiego dostępu do danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych, który nie spełnia wymogu przewidywalności ingerencji w prawo do prywatności chronione przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. Ponadto przepisy powinny doprecyzować, w jakich sytuacjach możliwe jest korzystanie z tych danych, gdy istnieją inne, mniej inwazyjne środki. Zdaniem Komisji mechanizm kontroli pozyskiwania informacji oparty o sądy jest niewystarczający. W analizie znalazła się propozycja wprowadzenia do polskiego prawa instytucji niezależnego od organów ścigania pełnomocnika, którego zadaniem będzie obrona interesów osoby inwigilowanej.

Podobne rozwiązania funkcjonują w różnych państwach Europy. Komisja wskazała też, że w polskich przepisach brakuje mechanizmu informowania osoby poddanej inwigilacji – po jej zakończeniu – o fakcie jej prowadzenia. Prawo powinno również przewidywać jakąś formę następczej kontroli legalności przeprowadzonej kontroli np. poprzez możliwość złożenia skargi. Podobne wnioski dotyczące nadzoru nad organami zbierającymi dane o osobach w ramach zwalczania przestępczości tj. służbami działającymi w kraju oraz poza jego granicami, płyną z raportu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). W opracowaniu szczególnie nacisk położono na mechanizmy kontroli i środki odwoławcze przysługujące jednostkom, których prawo do prywatności zostało naruszone. Ma to zapobiec nadużywaniu uprawnień przez służby i zwiększyć zakres odpowiedzialności za podejmowane działania. Rzecznik zwrócił się z prośbą o informacje dotyczące działań podjętych w związku z opinią Komisji Weneckiej oraz wskazanie, czy rozważana jest możliwość dokonania zmian ustawowych w zakresie nadzoru nad służbami policyjnymi, czy służbami ochrony państwa.

**Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 2 listopada 2016 r. przedstawił informacje na temat stanowiska w sprawie realizacji przez ustawę inwigilacyjną wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 lipca 2014 r. Odnośnie do opinii Komisji Weneckiej wskazał jedynie, że we wnioskach Komisja z zadowoleniem przyjęła działania polskiego ustawodawcy odnośnie wprowadzenia ww. wyroku w życie. Pominięto natomiast wszystkie zastrzeżenia Komisji. Wskazano także, że „bezdyskusyjne pozostaje, że nowelizacja podniosła standardy postępowania z danymi, zwiększając możliwość kontroli i nadzoru nad procesem udostępniania danych służbom państwowym”, a ponadto „część przepisów ustawy nowelizującej zostanie poddana kontroli pod kątem ich zgodności z Konstytucją” w sprawie zainicjowanej m.in. wnioskiem Rzecznika (K 9/16). Zdaniem Ministra orzeczenia Trybunału będą kluczowe dla podjęcia inicjatywy legislacyjnej w omawianym temacie. Jednocześnie poinformował, że w resorcie rozpoczęły się prace nad przygotowaniem rozwiązań prawnych mających na celu urealnienie demokratycznego standardu cywilnej kontroli nad umundurowanymi służbami porządku publicznego.

#### **4. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.2200.2016 z 6 października 2016 r.) – w sprawie naruszenia praw pacjenta w jednostkach penitencjarnych.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi osadzonych, którym nie wydano zgody na przeprowadzenie badań na obecność wirusa HIV i HCV. Okazuje się, że w niektórych jednostkach penitencjarnych o tym, czy skazany zostanie poddany testom diagnostycznym, decyduje dyrektor zakładu karnego po uprzednim zasięgnięciu opinii specjalisty. W ocenie Rzecznika wymóg składania prośby o wykonanie badań medycznych do kierownika więzienia narusza prawo pacjenta do zachowania tajemnicy o swoim stanie zdrowia, które określa ustawa z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz prawo do prywatności.

Informacje medyczne należą do grupy tzw. danych wrażliwych i są chronione przez tajemnicę lekarską, zasady etyki zawodowej lekarzy oraz przez polskie prawo, w tym przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. Dane medyczne są strzeżone na wielu poziomach, by nie dopuścić do niewłaściwego ich przetwarzania, a w efekcie do dyskryminacji czy stygmatyzacji osoby, której dotyczą. Dodatkowo Europejska Konwencja Praw Człowieka gwarantuje pacjentom prawo do prywatności, które obejmuje poufność danych medycznych. Dlatego dostęp do informacji o stanie zdrowia powinien mieć co do zasady tylko lekarz i pacjent, którego ta informacja dotyczy. Lekarz natomiast, zgodnie z ustawą o zawodach lekarza i lekarza dentysty, może udzielać informacji innym osobom tylko za zgodą pacjenta lub jego przedstawiciela ustawowego. Poza tym to lekarz, a nie dyrektor jednostki penitencjarnej, ma kompetencje do tego, by właściwie ocenić stan zdrowia osadzonego i zdecydować o zastosowaniu postępowania diagnostycznego. Ponadto pacjent ma również prawo do świadomego udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących jego zdrowia. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o podjęcie stosownych działań, aby obowiązujące w jednostkach penitencjarnych procedury dotyczące diagnostyki nie naruszały praw pacjenta.

**Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej** w odpowiedzi z dnia 27 października 2016 r. poinformował, że występowanie przypadków, o których mowa w wystąpieniu Rzecznika jest niedopuszczalne. Przestrzeganie praw pacjenta jest bardzo ważną zasadą stosowaną przez więzienną Służbę Zdrowia w postępowaniu z osadzonymi. Zgodnie z obowiązującymi przepisami o sposobie i miejscu leczenia osadzonych w jednostkach penitencjarnych decyduje lekarz więzienny. W przypadku każdego niezbędnego badania o wskazaniach do jego wykonania decyduje również lekarz więzienny, kierując się przesłankami klinicznymi oraz ustawą z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

W przypadku badań w kierunku wirusa HIV, po wykonaniu badania przesiewowego, pobierana jest druga próbka krwi w kierunku potwierdzenia wyniku dodatniego – badanie jest wykonywane w pozawięziennej placówce służby zdrowia w laboratoriach posiadających stosowny certyfikat. Pacjent o zakażeniu wirusem HIV jest informowany po ostatecznym jednoznacznym potwierdzeniu zakażenia. W czasie pobytu w jednostce penitencjarnej każdy osadzony może zgłosić się do lekarza, by uzyskać dodatkowe informacje na temat swojego zdrowia lub zwrócić się z prośbą o wykonanie badania lub jego ewentualne powtórzenie. W związku z pismem Rzecznika Praw Obywatelskich do Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej został przesłany dokument, przypominający o trybie postępowania w przypadku poddania się osadzonego badaniu.

## **5. Prezesa Rady Ministrów i Marszałka Senatu RP (IV.7004.9.2016 z 7 października 2016 r.) – w sprawie reprivatyzacji.**

W ocenie Rzecznika poziom ochrony praw obywateli w sprawach reprivatyzacyjnych, pomimo upływu ponad ćwierćwiecza od rozpoczęcia reform

ustrojowych w Polsce, nadal jest wysoce niezadowolający. Niejasność i niesprawiedliwość prawa, ewidentnie nierówne traktowanie poszczególnych grup obywateli pokrzywdzonych powojennymi nacjonalizacjami (ale również i obecnymi niesprawiedliwymi zasadami zwrotu majątków), wciąż domagają się aktywnego działania ustawodawcy, który jako jedyny jest uprawniony – a zarazem zobowiązany – do stworzenia przejrzystego i sprawiedliwego systemu zadośćuczynienia słusznym interesom swoich obywateli, czy to poprzez restytucję w naturze, czy to poprzez wypłatę finansowych rekompensat. Kluczowe jest jednak przede wszystkim zapewnienie obywatelom równego traktowania i stworzenie transparentnych zasad przyznawania takich rekompensat, w procedurze, której reguły byłyby przewidywalne dla jej uczestników. Obowiązujące przepisy nie zapewniają obywatelom, zarówno właścicielom nieruchomości, jak i lokatorom, bezpieczeństwa i przewidywalności zasad prawa wymaganych przez Konstytucję oraz Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Z powodu braku odgórnie przyjętych założeń restrykcyjnych obowiązek rozstrzygania spraw tego typu spada na sądy, które rozstrzygając indywidualne spory de facto współtworzą reguły o charakterze powszechnym, do czego nie są powołane i nie powinny być zmuszane. Brak wsparcia systemowego ze strony władz publicznych prowadzi do niesprawiedliwego traktowania obywateli i różnicowania spraw indywidualnych zwrotów mienia, podejmowania krzywdzących dla stron decyzji oraz wielu nadużyć, w tym łamania praw lokatorów (np. nagłaśniane przez media przypadki „czyścicieli kamienic”). Konflikty społeczne nie są jedynymi kosztami ponoszonymi przez obywateli. Nerozwieszona kwestia restrykcyjna generuje również ogromne koszty ze strony Skarbu Państwa, wynikające z wypłaty odszkodowań za przewlekłość postępowań restrykcyjnych oraz funkcjonowania systemu prawnego, obciążonego prowadzeniem wieloletnich sporów. Dlatego wysuwany przez władze argument o braku dostatecznych środków na ewentualne rekompensaty jest nie do przyjęcia, gdyż rzeczywiste nakłady, jakie ponoszą obywatele i Skarb Państwa w związku z nieuregulowanym stanem prawnym procesu restrykcyjnego są znacznie wyższe. W ramach restrykcyjnego traktowania nieruchomości odrębnego traktowania wymaga problem ochrony praw lokatorów kamienic zwracanych właścicielom. Należy ukrócić naganną praktykę sprzedaży budynków wraz z mieszkańcami czy też przypadki szykanowania lokatorów poprzez celowe pogarszanie stanu technicznego budynku. Wzmocnienie pozycji mieszkańców można osiągnąć poprzez zapewnienie im nieodpłatnej pomocy przewidzianej w ustawie z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy i edukacji prawnej. Za sprawnym rozwiązaniem kwestii restrykcyjnych przemawia też orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podejmowane w kontekście naruszenia prawa do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy z art. 6 Konwencji oraz prawa do ochrony własności i wolności od nieuzasadnionej ingerencji władz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji. W związku z tym Rzecznik proponuje prócz uchwalenia ustawy restrykcyjnej skatalogowanie istniejących potencjalnych roszczeń, znowelizowanie przepisów umożliwiających podważenie dawnych decyzji

administracyjnych o charakterze nacjonalizacyjno-wyłączeniowym, szczególne potraktowanie lokatorów mieszkających w reprivatyzowanych kamienicach oraz zintensyfikowanie działań Prokuratury w sprawach reprivatyzacyjnych, zwłaszcza w przypadku naruszania praw lokatorów. Ponadto zaleca wykonanie wyroków TK dotyczących odszkodowań za przejęte grunty warszawskie. Wprowadzenie tego typu regulacji jest obowiązkiem władz publicznych. Rzecznik zwrócił się z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W wystąpieniu do Marszałka Senatu RP Rzecznik zwrócił się w sprawie nowelizacji art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego. W praktyce artykuł ten wykorzystywany jest przede wszystkim jako narzędzie reprivatyzacyjne. Na podstawie tego przepisu toczą się postępowania, których celem jest odzyskanie bądź uregulowanie stanu prawnego nieruchomości odbieranych prywatnym właścicielom z rażącym naruszeniem prawa. Rozwiązanie kwestii reprivatyzacyjnej w systemowy sposób pozwoliłoby uniknąć aktualnych problemów z dopuszczalnością kontroli decyzji po upływie kilkudziesięciu lat od jej wydania. Tymczasem zgodnie z nowym art. 156 nie jest możliwe stwierdzenie nieważności decyzji będącej podstawą nabycia prawa. Według Rzecznika w ten sposób sformułowany przepis może prowadzić do interpretacyjnych wątpliwości, jakich sytuacji prawnych w rzeczywistości on dotyczy.

Duże zastrzeżenia budzi również treść przepisu przejściowego do projektowanej nowelizacji, który nakazuje stosować nowe regulacje do wszystkich spraw będących w toku. W ten sposób bowiem traktuje się jednakowo sytuacje, których ocena prawna powinna być odmienna. W szczególności jest to niesprawiedliwe wobec osób, które od wielu lat nie mogą uregulować spraw własnościowych z powodu przedłużających się postępowań z przyczyn leżących po stronie organów państwa. Rzecznik wyraził wątpliwość, czy objęcie podobnych sytuacji „abolicją” na podstawie przepisu przejściowego stanowi właściwe wdrożenie wyroku TK. W związku z tym zwrócił się do Marszałka Senatu RP o uwzględnienie powyższych zastrzeżeń w toku prac legislacyjnych.

## **6. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (IV.7000.63.2015 z 13 października 2016 r.) – w sprawie opłaty rocznej od miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od właścicieli lokali mieszkalnych, którzy kwestionują obciążanie udziału w prawie użytkowania wieczystego związanego z miejscem postojowym w garażu wielostanowiskowym wyższą stawką procentową opłaty rocznej, niż stawka obowiązująca dla udziału w prawie użytkowania wieczystego związanego z wyodrębnionym lokalem mieszkalnym. Wskazują, że w przypadku, gdy miejsce postojowe w garażu wielostanowiskowym związane jest z lokalem mieszkalnym, w którym zaspokajają swoje potrzeby mieszkaniowe, udział w prawie użytkowania wieczystego gruntu związany z miejscem postojowym powinien być obciążony taką samą stawką procentową opłaty rocznej, jak udział związany z lokalem.

W myśl art. 73 ustawy z 24 sierpnia 2007 r. o gospodarce nieruchomościami stanowiska parkingowe są wydzielone w prawie użytkowania wieczystego jako odrębna od lokalu mieszkalnego własność obciążona inną opłatą. Przepis ten umożliwia podwyższenie właścicielom lokali mieszkalnych stawki procentowej opłaty rocznej od miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym. Nie można uznać garażu za część składową lokalu, mimo że faktycznie pełni on taką rolę. Dodatkowo wspomniana regulacja umożliwia podnoszenie opłat nawet, gdy ustanowienie wyodrębnionej własności nastąpiło przed wejściem ustawy w życie, co potwierdzają orzeczenia Sądu Najwyższego.

Rzecznik zgodził się z argumentami zawartymi w publikacji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego pt. „Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie”, że przepis art. 73 u.g.n. podważa zasadę zaufania do państwa i prawa wyrażaną w art. 2 Konstytucji.

Zastrzeżenia Rzecznika budzą też praktyki deweloperów wynikające z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r., o obowiązku urządzenia miejsc parkingowych dla mieszkańców. Okazuje się, że sprzedający przymuszają nabywców lokali do zakupu miejsca postojowego, nawet jeśli nie mają oni samochodu. Mogą też odmówić zawarcia umowy, jeśli mieszkanie ma być bez garażu. Zwyczaje inwestorów powinny przemawiać na korzyść lokatorów i posłużyć jako argument do uznania miejsca garażowego jako spełniającego funkcje mieszkaniowe i podlegające takim samym stawkom opłaty rocznej. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra o podjęcie prac legislacyjnych nad doprecyzowaniem wspomnianego przepisu.

## **7. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (V.511.141.2014 z 18 października 2016 r.) – w sprawie poprawy dostępności do uzyskania prawa jazdy dla osób niepełnosprawnych.**

Rzecznik nie zgodził się ze stanowiskiem prezentowanym przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa, który stwierdził, że obowiązujące przepisy umożliwiają udzielenie osobom niepełnosprawnym pomocy w zapewnieniu pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy w dostatecznym zakresie. Zwrócił się o wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że brak pomocy ze strony władz jest niezgodny z Konstytucją oraz Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Wsparcie zgodnie z orzeczeniem TK nie musi polegać na zapewnieniu we wszystkich ośrodkach szkolenia kierowców odpowiednio przystosowanych aut, lecz może się ograniczać do stworzenia bazy danych o WORD-ach, które oferują takie pojazdy.

Jeśli zaś chodzi o pomoc finansową udzielaną niepełnosprawnym kandydatom na kierowców, Trybunał uznał ją za pozorną. Prócz zwiększania ulgi w opłacie egzaminacyjnej można byłoby zwracać niepełnosprawnym koszty poniesione na wynajem pojazdów OSK na potrzeby egzaminów praktycznych.



W związku z tym Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra o podjęcie prac legislacyjnych, które pomogą niepełnosprawnym w uzyskaniu prawa jazdy, a jednocześnie zrealizują zalecenia Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

#### **8. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (VII.520.5.2016 z 18 października 2016 r.) – w sprawie braku mechanizmów kontrolnych wobec informacji gromadzonych i przetwarzanych przez Biuro Ochrony Rządu.**

W trakcie analizy spraw indywidualnych, uwagę Rzecznika Praw Obywatelskich, zwrócił problem, przedstawiony przez obywatela, który w 2015 r. zwrócił się z wnioskiem do Biura Interwencji Pomocy Prawnej Kancelarii Prezydenta RP o umożliwienie osobistego kontaktu w celu omówienia konkretnej sprawy, w odniesieniu do której chciał prosić o interwencję. Biuro Ochrony Rządu (BOR) poinformowało Skarżącego o braku zgody na wejście do Kancelarii Prezydenta RP, powołując się na okoliczności, które objęte zostały klauzulą niejawności.

Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2016 r. poz. 552 ze zm.) wskazuje, że mogą być gromadzone i przetwarzane informacje mogące wpłynąć na realizację zadań BOR-u. Ustawodawca nie przewidział jednak żadnego mechanizmu kontrolnego nad tymi informacjami. Rzecznik wielokrotnie wskazywał, że niejawne pozyskiwanie informacji może być uznane za dopuszczalne w określonych sytuacjach prawnych, a czasami nawet może okazać się wręcz konieczne dla zapewnienia pełniejszej realizacji praw i wolności jednostki. Niemniej jednak tego typu ingerencjom zawsze powinny towarzyszyć odpowiednie zabezpieczenia praw i wolności jednostki, które mogą zostać naruszone.

Przepisy prawne pozbawiające jednostkę prawa do prywatności w ocenie Rzecznika, mimo że są konieczne do zwalczania masowych niebezpieczeństw współczesności, powinny przewidywać realizację minimalnego standardu ochrony w postaci ustanowienia, chociażby następczej kontroli w tym zakresie. Standard ten wyznaczył w wyroku z 30 lipca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 23/11, określając w nim minimalne wymagania, dotyczące przepisów regulujących niejawne pozyskiwanie informacji o obywatelach przez władze publiczne w demokratycznym państwie prawa.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o odniesienie się do wątpliwości Rzecznika oraz o przedstawienie dodatkowych informacji dotyczących kwestii kontroli adekwatności i prawidłowości danych, dotyczących obywateli, gromadzonych przez BOR.

**Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 16 listopada 2016 r. stwierdził, że przepisy ustawy o BOR wydają się nie przyznawać tej formacji uprawnień w zakresie niejawnego pozyskiwania informacji o obywatelach. Do zadań BOR należy m.in. wykonywanie czynności administracyjno-porządkowych oraz podejmowanie działań profilaktycznych, które można podzielić na dwie grupy. Pierwsza sprowadza się do przeciwdziałania wystąpieniu czynów zabronionych w rozumieniu prawa karnego, w których pokrzywdzonym mogłaby być osoba

ochroniania, a także dokonywania ustaleń mających na celu identyfikację wszelkich zagrożeń dla realizacji zadań BOR. Natomiast druga odnosi się do kooperacji z innymi podmiotami (Policją, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencją Wywiadu, Strażą Graniczną, Państwową Strażą Pożarną) w zakresie uzyskiwania informacji o zagrożeniach dla osób lub obiektów i urządzeń chronionych. Takie współdziałanie oznacza, iż pracownicy formacji niejako w sposób wtórny uzyskują informacje od podmiotów (np. od Policji), które – w granicach swoich kompetencji – pozyskały przedmiotowe dane. Zakres, warunki i tryb przekazywania BOR informacji uzyskanych przez te podmioty określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 marca 2008 r. W związku z powyższym, z uwagi na zakres przysługujących BOR uprawnień ustawowych, wymóg sądowej kontroli niejawnego pozyskiwania danych o jednostkach nie znajduje zastosowania w odniesieniu do zadań realizowanych przez ww. formację.

#### **9. Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (VII.602.13.2016 z 18 października 2016 r.) – w sprawie wzmocnienia aktywności społecznej i politycznej Polaków mieszkających na Wyspach Brytyjskich.**

Po spotkaniach z przedstawicielami angielskiej Polonii Rzecznik zwrócił uwagę na problem niskiej aktywności politycznej i społecznej Polaków mieszkających na Wyspach Brytyjskich. Szczególnie jest to widoczne w zakresie korzystania z biernego i czynnego prawa wyborczego, które wynika z traktatów europejskich. W ocenie Rzecznika zwiększenie poziomu reprezentacji może doprowadzić do lepszej ochrony praw polskich obywateli przebywających w Wielkiej Brytanii.

Przyczyny niskiej politycznej aktywności Polaków upatruje się w niskiej wiedzy na temat systemu politycznego i partyjnego Wielkiej Brytanii. Zdaniem Rzecznika dobrze poprowadzone akcje informacyjne i edukacyjne podejmowane przez brytyjskie instytucje względem polskich obywateli zachęciłyby ich do zwiększenia zainteresowania wyborami.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o podjęcie współpracy w tym zakresie z brytyjskimi organizacjami wyborczymi, w szczególności z The Electoral Commission.

**Państwowa Komisja Wyborcza** pismem z 27 października 2016 r. poinformowała, że nie jest uprawniona do podejmowania działań informacyjnych i edukacyjnych mających na celu zwiększenie zainteresowania obywateli polskich wyborami w innych krajach. Do kompetencji PKW nie należy także zachęcanie obywateli polskich do korzystania z biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach przeprowadzanych w innych krajach. Taki obowiązek zgodnie z Kodeksem wyborczym i ustawą o referendum ogólnokrajowym spoczywa na PKW jedynie, jeśli chodzi o wybory czy referenda ogólnokrajowe odbywające się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej oraz obwodach głosowania utworzonych za granicą.

## 10. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7040.103.2015 z 18 października 2016 r.) – w sprawie zakresu danych osobowych udostępnianych pracodawcy.

Zakres danych osobowych, jakich w obowiązującym stanie prawnym może żądać pracodawca od kandydatów do pracy lub pracowników stanowi istotny problem zarówno z punktu widzenia pracodawców jak i pracowników.

Zgodnie z Konstytucją „nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby”. Tymczasem w świetle art. 22<sup>1</sup> § 4 Kodeksu pracy, pracodawca może żądać podania innych danych niż określone w § 1 i 2, jeżeli obowiązek ich podania wynika z odrębnych przepisów. Wskazany przepis sugeruje wbrew Konstytucji, że taki obowiązek może wynikać również z przepisów rangi podustawowej. Podobne wątpliwości dotyczą także art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych. Z przeprowadzonej analizy obecnych regulacji prawnych w zakresie uprawnień pracodawcy do zbierania danych osobowych pracowników/ kandydatów do pracy, po skonfrontowaniu z praktyką ich stosowania, a także wymogami wynikającymi z rozwoju techniki, wynika, że zakres danych osobowych wskazany w art. 22<sup>1</sup> Kodeksu pracy, jest natomiast często zbyt wąski. Na nieadekwatność brzmienia tego przepisu do potrzeb, jakie obecnie dyktuje rynek pracy, ograniczenie pracodawców w pozyskiwaniu danych osobowych o kandydatach do pracy, a także niejednoznaczną interpretację przepisów w zakresie przetwarzania danych przez pracodawców szczegółowo wskazuje Państwowa Inspekcja Pracy i Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Wątpliwości powstają w szczególności w obszarze przetwarzania danych o niekaralności pracowników, przetwarzania danych (opinii, referencji) z poprzednich miejsc pracy, danych o przynależności związkowej, danych biometrycznych, zawartości służbowych skrzynek pocztowych i dysków komputerowych, obowiązku składania przez pracowników oświadczeń majątkowych, monitorowania pracowników nowymi technikami jak GPS, skanowania lub kopiowania dowodów osobistych. Wąskie potraktowanie zakresu danych osobowych w art. 22<sup>1</sup> Kodeksu pracy prowadzi w praktyce do przekazywania danych spoza tego katalogu pracodawcy za zgodą przekazującego. Jednak z uwagi na nierówną pozycję stron (silniejszą pracodawcy i z natury swej słabszą pracownika), prawo pracy powinno wprost uregulować zakres danych osobowych, pełniąc w ten sposób funkcję ochronną przed nadmierną ingerencją pracodawcy w prywatność pracownika. Rzecznik zwrócił się o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 16 listopada 2016 r. przypomniał, iż art. 51 ust. 1 Konstytucji stanowi, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Na gruncie prawa pracy obowiązuje regulacja szczególna, zawarta w art. 22 Kodeksu pracy. Określa ona zakres danych związanych z zatrudnieniem, których ujawnienia może żądać pracodawca od osoby ubiegającej się o zatrudnienie lub od pracownika, przy czym udostępnienie pracodawcy tych informacji następuje w formie oświadczenia osoby, której one dotyczą. Sekretarz

Stanu podkreślił, że nie widzi sprzeczności pojęcia „odrębnych przepisów” (tu: art. 22 § 4 Kodeksu pracy) z Konstytucją. Zasady prowadzenia dokumentacji na etapie rekrutacji, prowadzenia akt osobowych i innych dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika. Sekretarz Stanu nie podzielił ponadto poglądu, iż zakres danych osobowych określony w art. 22 Kodeksu pracy jest zbyt wąski. Konstytucja gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Prawo do dysponowania swoimi danymi osobowymi stanowi zaś jeden z elementów prawa do życia prywatnego. Jeśli chodzi o problem braku szczegółowej regulacji dotyczącej monitoringu w miejscach pracy, szczegółowe uregulowanie w przepisach prawa pracy wszystkich aspektów tego zagadnienia nie jest możliwe.

#### **11. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (V.604.31.2015 z 18 października 2016 r.) – w sprawie podjęcia prac legislacyjnych dotyczących podziału administracyjnego.**

Rzecznik ponowił prośbę o podjęcie prac legislacyjnych normujących kwestię podziału administracyjnego kraju. Problemy związane z powiększeniem terytorium miasta Opola kosztem sąsiednich gmin ujawniły, że obecna procedura regulująca zmiany granic jednostek administracyjnych jest niewystarczająca, gdyż generuje konflikty społeczne i budzi wiele kontrowersji. Rozwiązanie tego problemu leży w gestii władz, w tym resortu spraw wewnętrznych i administracji.

**Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z dnia 14 listopada 2016 r. poinformował, że na posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 13 września 2016 r. Przewodniczący Komisji zainicjował dyskusję na forum parlamentarnym o ewentualnych zmianach w obowiązujących przepisach prawa odnoszących się do zmian granic gmin oraz zaprosił do współpracy i przedkładania propozycji. Ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji została potwierdzona gotowość udziału w dyskusji na temat ewentualnych zmian w omawianych przepisach prawa.

#### **12. Ministra Finansów (WZF.7040.26.2016 z 19 października 2016 r.) – w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r. dotyczącego zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej.**

Do Rzecznika zwracają się funkcjonariusze Służby Celnej zaniepokojeni trudnościami związanymi z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał stwierdził, że szereg zadań, polegających na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw oraz wykroczeń, które realizują funkcjonariusze Służby Celnej są podobne do zadań realizowanych przez Policję. To

podobieństwo przekłada się na zakres podejmowanych czynności oraz stopień narażenia życia i zdrowia. Odmienne traktowanie funkcjonariuszy nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. Skutkiem stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny pominięcia ustawodawczego było nałożenie na ustawodawcę obowiązku podjęcia działań prawodawczych zmierzających do urzeczywistnienia zasady równości w zakresie prawa zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Policji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z prośbą o przybliżenie sposobu wykonania orzeczenia, zwłaszcza o udzielenie informacji czy nowa regulacja ma obejmować tylko funkcjonariuszy wykonujących zadania polegające na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw oraz wykroczeń, czy wszystkich funkcjonariuszy danej formacji, tak jak ma to miejsce w pozostałych służbach mundurowych.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** w piśmie z 17 listopada 2016 r. wskazał, że do Sejmu wpłynął obywatelski projekt ustawy, w którym zaproponowano sposób włączenia funkcjonariuszy Służby Celnej do zaopatrzenia emerytalnego właściwego dla funkcjonariuszy Policji. Rada Ministrów w swoim stanowisku do projektu ustawy poparła dążenia do wypracowania rozwiązań legislacyjnych zmierzających do objęcia funkcjonariuszy celnych zaopatrzeniowym systemem emerytalnym służb mundurowych. Jednak zdaniem Rządu proponowany zakres uprawnień jest zbyt daleko idący. Rada Ministrów zaproponowała, aby uprawnienia do policyjnych świadczeń emerytalnych otrzymali funkcjonariusze celni pełniący służbę w komórkach zwalczania przestępczości, dochodzeniowo-śledczych, oddziałach celnych i komórkach dozoru.

Zgodnie z rekomendacją Rządu jednym z warunków koniecznych do uzyskania prawa do emerytury z systemu mundurowego przez funkcjonariuszy Służby Celnej, niezależnie od daty podjęcia służby, powinno być osiągnięcie wieku 55 lat. Drugi warunek dotyczy osiągnięcia wymaganego stażu służby. W przypadku funkcjonariuszy celnych, którzy służbę podjęli przed dniem 1 stycznia 2013 r. uprawnienia do emerytury policyjnej otrzymają ci funkcjonariusze Służby Celnej, którzy udowodnią 15 lat służby, w tym co najmniej 5 lat służby przy podejmowaniu działań mających na celu inicjowanie, organizowanie lub wykonywanie zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej. Jeśli zaś chodzi o funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy podjęli służbę po dniu 31 grudnia 2012 r. oraz po wejściu w życie nowelizacji ustawy wykonującej wyrok Trybunału Konstytucyjnego, to uprawnienia emerytalne z systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych otrzymają funkcjonariusze celni, którzy udowodnią wykonywanie przez okres 25 lat zadań policyjnych.

Rząd rekomenduje prowadzenie dalszych prac sejmowych nad obywatelskim projektem ustawy, z uwzględnieniem warunków przechodzenia na wcześniejszą emeryturę z systemu zaopatrzenia emerytalnego przez funkcjonariuszy Służby Celnej, które zostały określone w stanowisku przyjętym przez Rząd.

### **13. Przewodniczącego Krajowej Rady Kuratorów (IX.517.2.2015 z 19 października 2016 r.) – w sprawie poszanowania praw osób chorych psychicznie będących uczestnikami postępowania karnego.**

Po analizie prowadzonych w Biurze RPO postępowań w sprawie osób z niepełnosprawnościami Rzecznik stwierdził, że organy pod władzą których zatrzymany (podejrzany, oskarżony, skazany) się znajduje, nie podejmują dostatecznych wysiłków, aby ustalić dane odnośnie właściwości i warunków osobistych zatrzymanego. W konsekwencji do więzienia trafiają osoby, u których zaburzenia psychiczne lub dysfunkcje intelektualne nie pozwalają na osiągnięcie celów kary, lub wykluczają pobyt w warunkach izolacji penitencjarnej, ponieważ mógłby on spowodować pogorszenie stanu zdrowia osadzonego i poważnie zagrażać jego życiu.

W ocenie Rzecznika w sytuacji, gdy wyrok skazujący na grzywnę czy karę ograniczenia wolności był wydany w trybie nakazowym, skazany uchyla się od uiszczenia orzeczonej grzywny czy też nie podejmuje prac społecznie użytecznych, warto zastanowić się, z jakim człowiekiem mamy do czynienia. By posiadać taką wiedzę niezbędne jest spotkanie z nim, które pozwoli najlepiej określić zakres wymaganego poziomu wsparcia, może się bowiem okazać, że wsparcia potrzebuje osoba chorująca psychicznie lub mająca głębokie deficyty intelektualne. W przypadku braku możliwości bezpośredniego kontaktu, konieczne jest dołożenie wszelkich starań, by czynności o charakterze diagnostycznym w jak najszerszym zakresie dotyczyły określenia stanu psychofizycznego podopiecznego.

Duże znaczenie mają wywiady środowiskowe prowadzone przez kuratorów w postępowaniu przygotowawczym, sądowym oraz wykonawczym. Dobrze sporządzone wywiady stanowią niezastąpione źródło wiedzy o osobie, której postępowanie dotyczy. Rzetelne zebranie takich informacji i przekazanie ich uprawnionym organom zwiększy szansę na uruchomienie odpowiedniej reakcji tych organów, a tym samym zapobiegnie wielu nieprawidłowościom i uchybieniom. Kurator sądowy, realizując swoje zadania ma swobodę wyboru metod i środków oddziaływania, zgodnych z aktualnym stanem wiedzy z zakresu pedagogiki, psychologii i resocjalizacji oraz pracy socjalnej. By móc dokonać trafnych wyborów, mając na celu dobro podopiecznego, kurator powinien pogłębiać swoją wiedzę i doskonalić umiejętności zawodowe. Rzecznik dostrzega potrzebę poszerzenia zakresu kształcenia kuratorów o problematykę dotyczącą osób z niepełnosprawnością. Wiedza na temat objawów upośledzenia umysłowego i zaburzeń psychicznych pozwoli na prawidłową ocenę zachowania podopiecznego oraz zbudowanie relacji służącej poznaniu jego problemów i zrozumieniu, na czym polega odmienność zdeterminowana chorobą czy fizjologią.

Z takim przesłaniem Rzecznik zwrócił się także do funkcjonariuszy Policji i Służby Więziennej. Obie Służby podzieliły stanowisko, że istnieje potrzeba wzmocnienia praw wszystkich podejrzanych, oskarżonych czy skazanych, którzy nie są w stanie zrozumieć postępowania karnego czy procesu resocjalizacji ze względu

na swój stan umysłowy bądź psychiczny oraz wyraziły gotowość wypracowania jak najlepszych praktyk w tym obszarze.

Rzecznik zwrócił się o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

#### **14. Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Finansów (V.511.394.2016 z 19 października 2016 r.) – w sprawie indywidualnych interpretacji podatkowych.**

Z dniem 1 stycznia 2016. wprowadzono regulację, zgodnie z którą Minister Finansów może z urzędu stwierdzić wygaśnięcie interpretacji indywidualnej, jeżeli jest ona niezgodna z interpretacją ogólną wydaną w takim samym stanie prawnym.

Przepisy Ordynacji podatkowej, a także Przepisy przejściowe nie precyzują, jak będzie kształtowała się sytuacja podatników, którzy uzyskali interpretacje indywidualne, następnie poddane kontroli sądownoadministracyjnej. Stwierdzenie wygaśnięcia interpretacji indywidualnej, której kontrola sądownoadministracyjna została zakończona przed wydaniem interpretacji ogólnej powoduje, że orzeczenie sądowe traci swój byt, a należy mieć na uwadze, że w myśl Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi prawomocne orzeczenia sądowe wiążą nie tylko strony i sąd, który je wydał ale również inne sądy i organy państwowe.

Taka regulacja, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, może budzić wątpliwości, co do zgodności z zasadami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego, przede wszystkim z zasadą poprawnej legislacji czy ochrony zaufania obywateli do państwa.

Kolejną kwestią poruszoną w wystąpieniu przez Rzecznika jest fakt nieuwzględniania orzecznictwa sądów administracyjnych w wydawanych interpretacjach ogólnych, co prowadzi do sporów między obywatelami, a organami podatkowymi. Rzecznik stoi na stanowisku, że Minister Finansów, wydając interpretacje ogólne jest zobowiązany uwzględnić dorobek orzecznictwa sądów.

W skargach kierowanych do Rzecznika podatnicy zwracają również uwagę na brak stabilności w kwestii wykładni obowiązujących przepisów. Żalą się, że interpretacje ogólne prezentują odmienną wykładnię prawa od zwartej w wydanych uprzednio interpretacjach indywidualnych. Podatnicy zachęcani możliwościami, jakie daje im uzyskanie interpretacji indywidualnej, planują i podejmują decyzje co do swoich dalszych aktywności i przedsięwzięć biznesowych. Działają w zaufaniu do organów podatkowych by ostatecznie przekonać się przede wszystkim o braku stabilności, którą powinny dawać interpretacje indywidualne.

Rzecznik wskazał również na skutki, które może za sobą pociągnąć ograniczenie kontroli interpretacji indywidualnych przez sądy administracyjne. Odmowa wszczęcia postępowania w sprawie wydania interpretacji indywidualnej, gdy zastosowanie ma interpretacja ogólna, jest pewnym zagrożeniem dla podatników, ponieważ pozbawia ich prawa do wcześniejszego zweryfikowania poglądów organów podatkowych przez sąd administracyjny.

W ocenie Rzecznika przedstawione powyżej problemy, mogą mieć wpływ na osłabienie ochrony prawnej poszczególnych podatników. Wprowadzone zmiany nie

rozwiązują problemu, który jest główną przyczyną trudności podatników, a mianowicie niejasnych i wieloznacznych przepisów prawa podatkowego. Kluczowe dla rozwiązania tych problemów byłyby takie ukształtowanie systemu prawa podatkowego, które będzie pozwalało obywatelom na przewidzenie konsekwencji prawnych swoich zachowań. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra o zajęcie stanowiska w przedstawionej kwestii.

#### **15. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (IV.7001.15.2016 z 24 października 2016 r.) – w sprawie aktualizowania opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi od właścicieli lokali będących współużytkownikami wieczystymi gruntów zabudowanych wielolokalowymi budynkami mieszkalnymi, którzy kwestionują obowiązujące zasady ustalania i aktualizowania opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu. Problem jest szczególnie dotkliwy dla mieszkańców dużych miast, gdzie wzrost wartości gruntów jest znaczący. Zdarza się też, że w przypadku gdy właściciel gruntów – Skarb Państwa czy gmina – nie dokonywał aktualizacji opłaty rocznej przez dłuższy czas, podwyżka może sięgnąć nawet kilkuset procent. W związku z drastycznymi zmianami wysokości składek wielu mieszkańców nie będzie stać na utrzymanie zajmowanego lokalu. Zdarza się, że właściciele mieszkań znajdujących się w tym samym budynku w zależności od tego, czy złożyli odwołanie od aktualizacji opłaty uiszczają roczne opłaty w różnej wysokości, co jest odbierane jako niezrozumiałe, nieracjonalne i niesprawiedliwe.

Problemem jest także dysproporcja pomiędzy możliwościami wypowiedzenia dotychczasowej opłaty rocznej między właścicielami mieszkań a spółdzielnią, która dysponuje skuteczniejszymi środkami.

Część problemów miała znaleźć rozwiązanie w projekcie ustawy z 11 sierpnia 2016 r. o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów. Wbrew zamierzeniom ustawodawcy nowe regulacje nie rozwiązują istniejących problemów, a nawet mogą przyczynić się do powstania nowych. Przekształcenie współużytkowania wieczystego we współwłasność gruntów ma być odpłatne i będzie wynosiło dwudziestokrotność opłaty rocznej uiszczanej tytułem użytkowania wieczystego nieruchomości obowiązującej w dniu 31 grudnia 2016 r. Takie rozwiązanie budzi wątpliwości w świetle przedstawianej wyżej kwestii różnic w wysokości opłat rocznych. Przyjęte regulacje pogłębią dysproporcje w sytuacji prawnej współwłaścicieli lokali w jednym budynku. Narusza to konstytucyjną zasadę stabilności stosunków prawnych, zasadę zaufania do państwa i zasadę sprawiedliwości społecznej.

Wątpliwości budzi też regulacja, która umożliwia przekształcenie współużytkowania wieczystego gruntów we współwłasność gruntów nieodpłatnie na rzecz osób fizycznych, które wniosły jednorazową opłatę roczną za cały okres użytkowania. W praktyce, w przeszłości jednorazową opłatę za cały okres użytkowania wносиły także spółdzielnie, a mimo to ustawa wyłącza możliwość



nieodpłatnego przekształcenia prawa na rzecz spółdzielni. Planowane w projekcie przepisy prowadzą zatem do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej użytkowników wieczystych (osób fizycznych i spółdzielni mieszkaniowych).

Problemem jest także kwestia upływu terminu użytkowania wieczystego w sytuacji, gdy nie doszło do przedłużenia tego okresu na mocy umowy stron lub orzeczenia sądowego. W doktrynie i orzecznictwie ścierają się dwie koncepcje. Zgodnie z pierwszą z nich, wraz z wygaśnięciem prawa wieczystego wygasa odrębna własność lokalu. W myśl drugiej, własność lokalu nie jest obciążeniem ustanowionym na użytkowaniu wieczystym lecz samodzielny prawem, w konsekwencji należy przyjąć, że wygaśnięcie użytkowania wieczystego nie powoduje wygaśnięcia prawa własności lokali. Przyjęcie pierwszej koncepcji doprowadzi w rezultacie do utraty mieszkań przez osoby, które nabyły lokale mieszkalne w budynku wielolokalowym posadowionym na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, co jest niezgodne z konstytucyjną zasadą ochrony własności oraz zasadami demokratycznego państwa prawa. Dlatego w ocenie Rzecznika koniecznym jest uregulowanie w ustawie kwestii dalszego bytu prawa własności lokali po wygaśnięciu użytkowania wieczystego gruntu. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w omawianej sprawie.

#### **16. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.2656.2016 z 24 października 2016 r.) – w sprawie braku pozwolenia na prowadzenie rozmów telefonicznych z obrońcą.**

Do Biura RPO wpływają wnioski osób tymczasowo aresztowanych, które nie otrzymują zgody na korzystanie z samoinkasującego aparatu telefonicznego w celu porozumiewania się z obrońcą.

Zdaniem organów dysponujących zachodzi uzasadniona obawa, iż takie rozmowy wykorzystane będą do utrudniania postępowania karnego czy też popełnienia przestępstwa. Ponadto zwrócono uwagę, że Służba Więzienna nie jest w stanie stwierdzić, czy tymczasowo aresztowany faktycznie rozmawia z obrońcą, czy też z innymi osobami, poprzez wskazany numer telefonu.

Zdaniem Rzecznika odmowa udzielenia zgody na korzystanie z aparatu telefonicznego przez tymczasowo aresztowanego ogranicza jego prawo do obrony, które jest chronione przez przepisy prawa międzynarodowego uregulowane m.in. w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Rekomendację Rec Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych.

Z kolei w polskim porządku prawnym prawo do obrony ma rangę konstytucyjną i przysługuje każdemu obywatelowi. Przepisy Kodeksu karnego wykonawczego przewidują, iż tymczasowo aresztowany ma prawo do porozumiewania się z obrońcą, pełnomocnikiem będącym adwokatem albo radcą prawnym oraz przedstawicielem niebędącym adwokatem i radcą prawnym, który został zaaprobowany przez Przewodniczącego Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do

reprezentowania skazanego przed tym Trybunałem, podczas nieobecności innych osób oraz korespondencyjnie.

Utrzymywanie przez tymczasowo aresztowanych kontaktu telefonicznego z obrońcą reguluje przepis art. 217c k.k.w., w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2015 r. Wdrażając do porządku prawnego wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2014 r., ustawodawca przyznał osobie tymczasowo aresztowanej prawo do korzystania z aparatu telefonicznego na zasadach określonych w regulaminie organizacyjno-porządkowym wykonywania tymczasowego aresztowania, za zgodą organu, do którego dyspozycji pozostaje. Jednocześnie w k.k.w. wymienione zostały przesłanki, na podstawie których możliwa jest odmowa udzielenia zgody na wykonywanie połączeń telefonicznych. Zgodnie ze wspomnianym wcześniej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego pozbawienie tymczasowo aresztowanego możliwości telefonicznego porozumiewania się z obrońcą nie daje równych szans w przygotowaniu się do postępowania tymczasowo aresztowanemu, który może kontaktować się ze swoim obrońcą w kwestiach dotyczących toczącego się postępowania wyłącznie w czasie widzeń i listownie, a oskarżycielom, mającym do swojej dyspozycji wszystkie nowoczesne środki komunikacji, w tym telefon. Tymczasowo aresztowanemu należy zagwarantować takie same możliwości przygotowania się do postępowania karnego, jak oskarżycielowi.

Rzecznik zwrócił się do Ministra prośbą o przedstawienie stanowiska w niniejszej sprawie.

#### **17. Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (IX.071.1.2015 z 24 października 2016 r.) – w sprawie określenia definicji tortur w kodeksie karnym.**

Rzecznik Praw Obywatelskich w kolejnym piśmie poruszył kwestię wprowadzenia definicji tortur do Kodeksu karnego. Zdaniem Rzecznika takie rozwiązanie pozwoliłoby w sposób wyraźny odróżnić akty tortur dokonywane przez osoby działające w imieniu państwa od aktów przemocy innych osób.

#### **18. Marszałka Sejmu RP (II.511.699.2016 z 24 października 2016 r.) – w sprawie nowelizacji Kodeksu postępowania karnego.**

Zdaniem Rzecznika przedłożony w Sejmie 9 września 2016 r. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw bez wątpienia ingeruje w prawa i wolności człowieka. Nowelizacja ma dotyczyć spraw, które zostały wniesione do sądów od 1 lipca 2015 r. do 5 sierpnia 2016 r., mając na celu niejako odwrócenie skutków ustawy nowelizującej z 2013 r.

Zgodnie z nową regulacją wniosek prokuratora o przekazanie mu sprawy w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia ma być dla sądu wiążący, a jednocześnie

strony postępowania nie będą mogły zaskarżyć tej decyzji. W konsekwencji postanowienia sądu w tym zakresie nie będą zaskarżalne. Ponadto, złożenie przez prokuratora wniosku o przekazanie mu sprawy w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia w toku postępowania odwoławczego będzie również obligować sąd odwoławczy do uchylecia zaskarżonego wyroku.

Powyższe rozwiązania stanowią naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu, które gwarantuje rzetelne i sprawiedliwe postępowanie sądowe, w którym zachowana jest równość stron procesowych oraz władcza pozycja sądu jako gospodarza procesu karnego po wniesieniu aktu oskarżenia. Równocześnie naruszają zasadę równości broni stron postępowania karnego, czyniąc z prokuratora podmiot decyzyjny postępowania przed sądem, którego wniosków sąd nie może nie uwzględnić.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W tym wypadku o losach postępowania w I czy II instancji decydowałby prokurator, a więc organ inny niż sąd. Wynika to stąd, że znowelizowany przepis nie zawiera żadnych ograniczeń swobody decyzji prokuratora. W konsekwencji dopuszczalność składania wniosku jest niczym niekontrolowana i pozwala na całkowitą dowolność działań. Jednocześnie samo złożenie wniosku obliguje sąd do jego uwzględnienia, co oznacza, że to prokurator, a nie sąd w tym wypadku, staje się gospodarzem procesu. Skutkiem władczej pozycji prokuratora wobec sądu w zakresie zobligowania sądu do uwzględnienia w każdym wypadku jego wniosku, będzie możliwość sterowania postępowaniem pomiędzy jego etapem przygotowawczym a sądowym. Wprowadzenie w tym kształcie wniosku prokuratora o zwrot sprawy, daje mu pewien rodzaj dodatkowego i dostępnego tylko dla prokuratora „środka kasatoryjnego”. Brak ograniczeń w możliwości ponawiania wniosku w tym samym postępowaniu godzi w nakaz rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Znowelizowane przepisy naruszają również zasadę równości i równości broni obowiązującą w postępowaniu karnym. Uprawnienia poszczególnych podmiotów występujących w postępowaniach sądowych muszą odpowiadać ich pozycji procesowej. Proces karny tylko wówczas może być uznany za rzetelny, jeżeli w jego toku zachowano równowagę pomiędzy uprawnieniami i obowiązkami stron (zasada równości broni). Zgodnie z definicją zawartą w wyroku ETPC z 27 października 2003 r. równość broni oznacza, że każda strona procesu musi mieć zapewnioną taką samą możliwość prezentowania swojej sprawy (także dowodów) w warunkach, które nie stawiają jej w sytuacji gorszej niż ta, w jakiej znajduje się oponent. Stąd, powierzenie prokuratorowi roli de facto gospodarza procesu w I i II instancji poprzez przyznanie mu możliwości arbitralnego i nieograniczonego składania wniosku o zwrot sprawy, stanowi istotne naruszenie pozycji stron postępowania karnego, a tym samym naruszenie zasady równości broni, co narusza prawo oskarżonego do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także w art. 6 EKPC. Obowiązkiem prokuratora jest dołożenie szczególnej staranności w przygotowaniu sprawy

wnoszonej do sądu. Proponowana nowelizacja ma w istocie na celu zwrot, aby „dopracować” sprawy wniesione w tym czasie przez prokuratora.

Wątpliwości budzi również pozbawienie oskarżonego możliwości zaskarżenia postanowienia sądu uwzględniającego wniosek prokuratora o zwrot sprawy. Narusza to prawo dostępu do sądu oskarżonego, który powinien mieć prawo kontroli zasadności i legalności decyzji sądu, zwłaszcza, że pociąga ona za sobą istotne skutki procesowe. W ocenie Rzecznika rządowy projekt ustawy budzi poważne wątpliwości, co do dopuszczalnego konstytucyjnie ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela. Dlatego zwrócił się do Marszałka Sejmu RP z prośbą o dokonanie koniecznych zmian w projekcie, które zawierałyby stosowne gwarancje i zabezpieczenia proceduralne.

### **19. Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (III.502.7.2016 z 27 października 2016 r.) – w sprawie trudnej sytuacji rodzin wychowujących pełnoletnie osoby niepełnosprawne.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się Rzecznik Praw Dziecka w sprawie związanej z brakiem systemowych rozwiązań dotyczących sytuacji niepełnosprawnych intelektualnie dzieci po uzyskaniu przez nie pełnoletności, gdy nie osiągną zdolności do samodzielnego funkcjonowania, a ich rodzice tracą uprawnienia rodzicielskie.

Rodzice opiekujący się pełnoletnimi dziećmi z niepełnosprawnością uniemożliwiają racjonalne podejmowanie decyzji i samodzielne funkcjonowanie, napotykać na liczne trudności wynikające z braku stosownych i kompleksowych unormowań prawnych, a często zmuszani są do wystąpienia o ubezwłasnowolnienie swych podopiecznych w celu sprawowania nad nimi opieki w sposób adekwatny do potrzeb opieki. Zainteresowani wyrażają swe niezadowolenie wobec aktualnych, nieprzyjaznych rodzinom z dorosłymi niepełnosprawnymi dziećmi, rozwiązań prawnych w zakresie reprezentacji dorosłego niepełnosprawnego dziecka w systemie zabezpieczenia społecznego oraz opieki medycznej. Proponują wypracowanie rozwiązań, które usprawnią i ułatwią codzienne funkcjonowanie rodzin bez konieczności ingerowania w sferę praw podmiotowych osób z niepełnosprawnością. Rozwiązanie takie wychodziłoby naprzeciw standardom międzynarodowym chroniącymi prawa człowieka.

W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanych problemów.

### **20. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.2396.2016 z 27 października 2016 r.) – w sprawie braku potwierdzenia odbioru korespondencji więźniów kierowanej do dyrektorów jednostek penitencjarnych.**

Na przestrzeni ostatnich lat osoby pozbawione wolności wielokrotnie sygnalizowały, że skargi, prośby i wnioski składane na piśmie do dyrektorów

jednostek penitencjarnych nie docierają do adresatów. Służba Więzienna nie prowadzi rejestrów korespondencji wewnętrznej, nie wydaje też osadzonym potwierdzeń odbioru tej korespondencji, co powoduje, że oprócz oświadczeń obu stron nie ma żadnych obiektywnych dowodów w sprawie.

Przepis art. 6 k.k.w., który wskazuje na uprawnienie skazanego do składania skarg, próśb i wniosków, nie zawiera żadnych regulacji w zakresie procedury potwierdzania faktu ich przekazania. Nie zawiera ich także rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych. Z kolei art. 105 § 7 k.k.w. wskazuje, iż skazany otrzymuje pisemne potwierdzenie odbioru w zakładzie karnym wysyłanej przez niego korespondencji urzędowej. Na kopercie umieszcza się odcisk stempla z nazwą zakładu karnego oraz odnotowuje się datę jej odbioru. W tym zakresie przepis art. 105 § 7 k.k.w. stosuje się również do tymczasowo aresztowanych. Pisemne skargi, prośby i wnioski kierowane do dyrektorów jednostek penitencjarnych, mieszczą się w przyjętej przez Służbę Więzienną interpretacji pojęcia korespondencji urzędowej, dlatego powinny zostać objęte procedurą potwierdzania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej jej odbioru.

Wskazane rozumienie przepisu art. 105 § 7 k.k.w. byłoby zgodne nie tylko z celem, jaki przyświecał ustawodawcy przy tworzeniu normy, ale również ze standardami międzynarodowymi. W myśl Reguły 57 Reguł Nelsona Mandeli należy zagwarantować, aby więźniowie mogli składać prośby lub skargi w sposób bezpieczny oraz, na prośbę skarżącego, poufny.

W ocenie Rzecznika procedura, która nie gwarantuje osadzonemu składającemu skargę, prośbę czy wniosek potwierdzenia tego faktu, nie może być uznana za procedurę bezpieczną i respektującą konstytucyjne prawo do składania petycji, wniosków i skarg, o którym mowa w art. 63 Konstytucji.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego o zajęcie stanowiska w prezentowanej sprawie.

**Dyrektor Generalny Służby Więziennej** w piśmie z 18 listopada 2016 r. wskazał, że obowiązujące przepisy prawne są optymalne dla potrzeb i gwarancji praworządnego wykonywania kary pozbawienia wolności. Przywołane w wystąpieniu przepisy są, zdaniem Dyrektora, na tyle jasne i precyzyjne, że nie ma potrzeby odwoływania się do innych rodzajów wykładni niż językowej. Brzmienie przepisów nie pozwala na wydawanie osadzonym potwierdzeń odbioru korespondencji innej niż urzędowa. Korespondencja kierowana do Dyrektora jednostki penitencjarnej to, w ocenie Centralnego Zarządu Służby Więziennej, pisma składane osobiście w swojej sprawie, a skuteczne załatwianie problemów zgłaszanych przez osadzonych wymaga odbiurokratyzowania tych czynności i powinno opierać się na możliwości bezpośredniej komunikacji osadzonych z dyrektorem jednostki.

Zdaniem Dyrektora nałożenie na pracowników więziennictwa kolejnych zobowiązań stanowiłoby dodatkowe nieuzasadnione obciążenie biurokratycznymi

zadaniami polegającymi na wydawaniu tysięcy potwierdzeń i prowadzeniu kolejnych rejestrów.

## **21. Ministra Sprawiedliwości (VII.510.23.2016 z 27 października 2016 r.) – w sprawie opóźnień w obsadzaniu stanowisk sędziowskich.**

W stanowisku wydanym w dniu 14 października 2016 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) zwróciła uwagę, że obecna praktyka Ministra Sprawiedliwości dotycząca zwłoki w obwieszczeniu informacji o wolnych stanowiskach sędziowskich jest sprzeczna z podstawowymi zasadami ustrojowymi i narusza terminy określone w ustawie z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych.

KRS wskazała, że na skutek zaniechania przez Ministra Sprawiedliwości obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich, nieobsadzonych pozostaje obecnie ponad dwieście sędziowskich etatów orzeczniczych. Kontynuowanie tego rodzaju działań może doprowadzić do zwiększenia liczby nieobsadzonych stanowisk sędziowskich i w konsekwencji do przewlekłości postępowań prowadzonych przed sądami powszechnymi.

Zgodnie z art. 20a § 2 P.u.s.p. Minister Sprawiedliwości w terminie nie dłuższym niż trzydzieści dni od dnia otrzymania zawiadomienia prezesa sądu apelacyjnego o zwolnieniu się stanowiska sędziego, przydziela stanowisko do danego albo innego sądu albo stanowisko znosi. Z kolei z § 4 tego przepisu wynika obowiązek niezwłocznego obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Ministra Sprawiedliwości informacji o wolnych stanowiskach sędziowskich. Ustawodawca nie pozostawił więc decyzji o obwieszczeniu w Monitorze informacji o wolnych stanowiskach sędziowskich swobodnemu uznaniu Ministra Sprawiedliwości.

Ponadto, zdaniem KRS, Minister Sprawiedliwości pozostaje również w zwłoce, jeśli chodzi o powoływanie prezesów sądów apelacyjnych i sądów okręgowych. P.u.s.p. nie dopuszcza natomiast możliwości wstrzymania powołania prezesa sądu ponad ustawowy termin, który wynosi 6 miesięcy.

Sprawne obsadzanie zwolnionych stanowisk sędziowskich ma wpływ na efektywne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości oraz realizację konstytucyjnego prawa do sądu. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o udzielenie informacji na temat przyczyny braku obwieszczenia do chwili obecnej w „Monitorze Polskim” informacji o wolnych stanowiskach sędziowskich. Ponadto poprosił o ustosunkowanie się do informacji KRS dotyczących opóźnień w powołaniu prezesów sądów apelacyjnych i sądów okręgowych.

## **22. Ministra Środowiska (V.7203.5.2014 z 27 października 2016 r.) – w sprawie braku przepisów dotyczących uciążliwości zapachowych powodowanych przez zakłady przemysłowe, fermy zwierząt itp.**

W latach 2006–2014 Rzecznicy Praw Obywatelskich poprzednich kadencji prowadzili korespondencję z ówczesnymi Ministrami Środowiska w sprawie braku regulacji prawnych odnośnie immisji odorowych wywoływanych przez obiekty, których funkcjonowanie prowadzi do powstania uciążliwych zapachów, w tym ferm zwierząt, zakładów przemysłowych, wysypisk śmieci, spalarni odpadów i innych.

Mimo upływu blisko 10 lat od pierwszego wystąpienia Rzecznika w tej sprawie problem pozostaje wciąż nierozwiązany, a poziom ochrony praw obywateli w zakresie przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym jest wciąż niedostateczny.

Do Biura RPO wciąż napływają skargi na zakłady emitujące przykre zapachy, które obniżają komfort życia okolicznych mieszkańców. Problematyka ta jest poruszana na spotkaniach regionalnych z Rzecznikiem, jest także tematem doniesień medialnych (w programie „Uwaga” 24 października 2014 r. wyemitowano reportaż o fermie kurczaków i tuczników).

Analiza wpływających spraw wskazuje, że organy ochrony środowiska nie mają instrumentów prawnych, za pomocą których mogłyby nakazać właścicielom zakładów podjęcie działań redukujących immisje zapachowe.

Tymczasem ze zleconej Biuru Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu przez Komisję Środowiska Senatu RP ekspertyzy wynika, że w większości państw członkowskich UE stosowne regulacje dotyczące pomiaru poziomu immisji zapachowych oraz działań pokontrolnych i wydawania odpowiednich decyzji, zostały już wprowadzone.

W zakresie obowiązków państwa obejmujących przeciwdziałanie odorom wielokrotnie wypowiadał się także Europejski Trybunał Praw Człowieka. Nieuregulowanie problematyki uciążliwości zapachowych w świetle orzeczeń ETPC może stanowić naruszenie art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, na mocy którego każdy ma prawo m.in. do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania. Tymczasem w Polsce nadal brak jest instrumentów prawnych, za pomocą których organy ochrony środowiska byłyby uprawnione do przeprowadzenia kontroli w zakresie określenia uciążliwości zapachowych, w tym pomiarów kontrolnych emisji lub zapachowej jakości powietrza oraz wydawania stosownych wystąpień pokontrolnych oraz decyzji. W ocenie Rzecznika obecna sytuacja wymaga pilnej interwencji ustawodawczej. Rzecznik zwrócił się więc do Ministra z prośbą o podjęcie stosownych działań legislacyjnych w tym zakresie.

**Przewodniczący Komisji Środowiska Senatu** w odpowiedzi z 16 listopada 2016 r. poinformował, iż zwrócił się do Ministra Środowiska z prośbą o informację dotyczącą planów resortu zmierzających do rozwiązania problemu immisji odorowych.

**Główny Inspektor Ochrony Środowiska** z piśmie z 16 listopada 2016 r. przesłał dane zawierające liczbę skarg dotyczących uciążliwości zapachowych z ostatnich 6 lat. Jeśli chodzi o dane z roku 2015 największą liczbę skarg i wniosków o podjęcie interwencji odnotowano w województwach: mazowieckim, śląskim i pomorskim. Obywatele skarżyli się na uciążliwości zapachowe powodowane m.in. przez:

eksploatację oczyszczalni ścieków, wykorzystanie komunalnych osadów ściekowych w rolnictwie, nieprawidłowe stosowanie nawozów czy funkcjonowanie ferm zwierząt. Główny Inspektor poinformował też, iż Inspektorat współpracuje z Ministerstwem Środowiska, w ramach konsultacji międzyresortowych, w przygotowaniach projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska** pismem z 13 grudnia 2016 r. poinformował Rzecznika o etapowym rozwiązaniu naświetlonego w wystąpieniu problemu. W pierwszej kolejności przygotowano wytyczne techniczne pn. *Kodeks przeciwdziałania uciążliwości zapachowej*. W ramach dokumentu zestawiono przepisy prawne, które w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczą problematyki uciążliwości zapachowej, a także zidentyfikowano źródła emisji substancji zapachowoczynnych oraz działania zaradcze dla głównych form działalności uciążliwych zapachowo, w tym przede wszystkim obiektów gospodarki odpadami, gospodarki wodno-ściekowej oraz obiektów hodowlanych. Sekretarz Stanu przyznał, że Kodeks nie dotyka wszystkich problemów i jest dokumentem wyjściowym do wypracowania rozwiązań zmierzających do poprawy jakości życia mieszkańców narażonych na uciążliwość zapachową. W dalszej kolejności w Ministerstwie Środowiska przygotowany jest projekt ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej. Wykorzystywane są tutaj wyniki zleconej przez Ministerstwo Środowiska ekspertyzy pn. *Lista substancji i związków chemicznych, które są przyczyną uciążliwości zapachowej*. Podkreślić należy, że w związku z pracami przygotowawczymi ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej projekt rzeczonyj ustaw był przedmiotem wstępnych uzgodnień wewnątrzresortowych. Po przeanalizowaniu zgłoszonych uwag obecnie prowadzone są prace nad ostatecznym kształtem dokumentu.

**Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego** w piśmie z 28 grudnia 2016 r. wyjaśnił, że zagadnienia poruszone przez Rzecznika w wystąpieniu wpisują się w ochronę powietrza w środowisku i nie znajdują się w kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Właściwym adresatem w sprawie jest resort środowiska, który zresztą podjął już decyzję o etapowym rozwiązaniu problemu uciążliwości zapachowej. Pierwszym etapem przedsięwzięcia było opublikowanie materiału informacyjno-edukacyjnego w postaci wytycznych technicznych pn. *Kodeks przeciwdziałania uciążliwości zapachowej*, sporządzony 5 września 2016 r. Projekt Kodeksu był przedmiotem opiniowania przez m.in. Głównego Inspektora Sanitarnego. Natomiast działając w ramach posiadanych uprawnień określonych w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej organy PIS jedynie pośrednio, sprawując nadzór sanitarny, wpływają na zapobieganie i ograniczenie emisji odorowych. Wszelkie pisma interwencyjne (w tym interpelacje i zapytania poselskie dotyczące uciążliwości zapachowych powodowanych funkcjonowaniem składowisk odpadów, chowu zwierząt, zakładów produkcyjnych itp.), jakie wpływają do poszczególnych jednostek PIS kierowane są zgodnie z kompetencjami do rozpatrzenia przez właściwe organy, w tym Inspekcji Ochrony



Środowiska i ochrony środowiska, bezpośrednio lub po zbadaniu sprawy pod względem ewentualnych naruszeń wymagań higienicznych i zdrowotnych.

### **23. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (BPK.501.2.2016 z 28 października 2016 r.) – w sprawie nieuprawnionego blokowania kół pojazdów.**

Do Biura Rzecznika wpłynęło wiele skarg, w których poruszony został problem blokowania przez właścicieli (zarządców terenu) lub podmioty działające w ich imieniu kół pojazdów zaparkowanych na tym terenie, znajdującym się poza drogą publiczną. W pismach skarżący wskazywali również na brak reakcji ze strony organów władzy publicznej na przypadki naruszenia prawa.

Powyższa kwestia stanowiła w latach 2013–2014 przedmiot korespondencji pomiędzy Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Komendantem Głównym Policji, który podzielił stanowisko, że unieruchomienie pojazdu poprzez założenie blokady na koła jest w świetle obowiązujących przepisów działaniem bezprawnym. 22 stycznia 2014 r. Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji skierowało do Komendantów Wojewódzkich Policji, Komendanta Stołecznego Policji oraz Komendantów Szkół Policji pismo, w którym wskazano, że założenie w takim przypadku blokady na koła jest działaniem bezprawnym, które wyczerpuje znamiona wykroczenia z art. 124 k.w., ewentualnie przestępstwa z art. 288 § 1 lub 2 k.k. Daje to policjantom podstawę do interwencji, zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania wobec sprawców przestępstw lub wykroczeń. W praktyce jednak osoby zgłaszające się po pomoc spotykają się z odmową podjęcia interwencji. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra o podjęcie działań w celu ujednoczenia procedury postępowania przez funkcjonariuszy Policji w takich przypadkach. Rozważenia wymaga również – w ocenie Rzecznika – kwestia doprecyzowania przepisów po to, aby nie było jakichkolwiek wątpliwości, że blokowanie kół pojazdów stanowi czyn zabroniony.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z dnia 1 grudnia 2016 r. wskazał, że z informacji przekazanych przez Komendę Główną Policji wynika, iż opisane w wystąpieniu Rzecznika przypadki blokowania kół pojazdów zaparkowanych na prywatnym terenie mają miejsce przede wszystkim w aglomeracji śląskiej. Sporadycznie odnotowano przypadki blokowania kół pojazdów na terenach prywatnych w województwach dolnośląskim i małopolskim. Sekretarz Stanu zwrócił uwagę na niejednorodną praktykę sądów, do których kierowano sprawy z art. 124 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, zgodnie z którym kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 1/4 minimalnego wynagrodzenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Znaczna część sądów w orzekanych wyrokach prezentuje pogląd, że omawiane zdarzenia powinny być rozpatrywane wyłącznie na gruncie cywilnoprawnym. W związku z powyższym odmowa podjęcia interwencji przez funkcjonariuszy Policji wydaje się uzasadniona, ponieważ nie jest to formacja powołana do rozstrzygania sporów o charakterze

cywilnoprawnym. Sekretarz Stanu poinformował także, że obecnie w resorcie nie są prowadzone prace legislacyjne dotyczące przedmiotowego zagadnienia.

#### **24. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (IV.7004.23.2014 z 28 października 2016 r.) – w sprawie podjęcia prac legislacyjnych dotyczących zwrotu mienia odebranego przez władze PRL kościołom i związkom wyznaniowym.**

W marcu 2015 r. Rzecznik zwrócił się do ówczesnego Ministra Administracji i Cyfryzacji z prośbą o podjęcie rozwiązań legislacyjnych dotyczących zwrotu mienia odebranego przez władze PRL kościołom i związkom wyznaniowym w toku powojennych wywłaszczeń i nacjonalizacji.

Zastrzeżenia Rzecznika budziły niektóre aspekty tzw. postępowania regulacyjnego, unormowanego w ustawach regulujących stosunki Państwa z poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi, a przede wszystkim brak możliwości zakwestionowania przed sądem orzeczeń wydanych przez tzw. komisje regulacyjne.

Brak takich regulacji Rzecznik ocenił jako niezgodny z Konstytucją, co potwierdza również uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2013 r., które nie pozostawia wątpliwości, że zagwarantowanie stronom tzw. postępowań regulacyjnych dostępu do sądu jest bezwzględnie konieczne.

Mimo obszernej argumentacji i rangi poruszanych konstytucyjnych zagadnień, w tym dostępu do sądu, prawa do sądowej ochrony własności, prawa do ochrony spraw w toku, zasady równego traktowania kościołów i związków wyznaniowych, Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na swoje wystąpienie. Dlatego zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z ponowną prośbą o przeanalizowanie wszystkich podniesionych tam argumentów oraz ustosunkowanie się do formułowanych w tym piśmie zastrzeżeń. W szczególności odniesienie się do kwestii takiej modyfikacji przepisów przejściowych ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła w RP, aby jednoznacznie wskazany został organ będący następcą prawnym zlikwidowanej Komisji Majątkowej – w zakresie sądowej kontroli wydawanych przez nią orzeczeń oraz podjęcie działań legislacyjnych celem doprowadzenia wadliwych rozwiązań prawnych do stanu zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony praw i wolności obywateli.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 29 listopada 2016 r. podkreślił, że Komisja Regulacyjna do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Komisja Regulacyjna, Międzykościelna Komisja Regulacyjna oraz Komisja Regulacyjna do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich nie znajdują się w strukturze organizacyjnej resortu, który zapewnia jedynie ich obsługę organizacyjno-techniczną. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie ma wpływu na działalność orzeczniczą komisji regulacyjnych. Członkowie poszczególnych komisji regulacyjnych są bowiem niezawiśli i podlegają wyłącznie powszechnie obowiązującym przepisom prawa. Podsekretarz Stanu wskazał, że zgodnie z art. 76 ustawy o zmianie niektórych upoważnień ustawowych

do wydawania aktów normatywnych oraz zmianie niektórych ustaw akty normatywne wydane na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych zachowują moc do czasu zawarcia przez Radę Ministrów umów z przedstawicielami tych kościołów i związków wyznaniowych oraz uchwalenia ustaw na ich podstawie w trybie art. 25 Konstytucji. Z tego względu do czasu ewentualnego stwierdzenia, że ww. przepis nie jest zgodny z Konstytucją, należy domniemywać, że przepis ten obowiązuje, co oznacza, że zarządzenia regulujące tryb postępowania przed Komisją Regulacyjną i Komisją Regulacyjną do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich powinny być stosowane w postępowaniach prowadzonych przed oboma wymienionymi komisjami regulacyjnymi.

### **25. Prezesa Rady Ministrów (III.7065.64.2016 z 31 października 2016 r.) – w sprawie nielegalnie działających placówek opiekuńczych.**

Rozwiązania zawarte w ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej są niewystarczające i powinny ulec rozbudowie. W szczególności chodzi o stworzenie takiego systemu, który umożliwi zespołowi inspektorów wojewody kontrolę wszystkich prywatnych obiektów i placówek, w których wykonywana jest całodobowa opieka, niezależnie od ich nazwy czy przeznaczenia. Efektywność kontroli wymaga rozszerzenia katalogu standardów świadczonych usług, a także wprowadzenia wskaźnika i wymaganych kwalifikacji zatrudnionego personelu opiekuńczego. Zalecenia pokontrolne powinny dotyczyć likwidacji wszelkich barier utrudniających pensjonariuszom dostęp do opieki medycznej i społecznej.

Rzecznik zwrócił również uwagę na wzorce umów cywilnoprawnych, jakie są stosowane w prywatnych domach opieki. Z danych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, że blisko 90% placówek stosuje postanowienia umowne, które budzą zastrzeżenia Urzędu. Po przeprowadzonych kontrolach udało się wyeliminować większość zakwestionowanych postanowień. Nadal jednak zawierane są umowy zawierające różne dodatkowe postanowienia, które skutkują ograniczeniem praw osób przebywających w placówce. Nierzadkie są również sytuacje, w których umowy są zawierane przez rodzinę, z pominięciem zgody osoby umieszczonej w placówce, choć osoba taka nie jest ubezwłasnowolniona.

Istnieje również problem braku systemu płynnego przekazywania opieki nad osobami niesamodzielnymi pomiędzy szpitalami a pomocą społeczną. Zdarzają się przypadki wypisywania ze szpitali osób potrzebujących opieki, bez sprawdzenia możliwości egzystencji takich osób poza szpitalem. Część takich osób mogła trafić do placówek, bez uprzedniego zweryfikowania rzeczywistych możliwości zapewnienia im profesjonalnej opieki. W ocenie Rzecznika wskazuje to na brak instytucjonalnych rozwiązań, które wyeliminowałyby lukę między systemem ochrony zdrowia, a systemem opieki społecznej. Konieczne jest podjęcie działań ukierunkowanych na poprawę poziomu i skuteczności ochrony osób przebywających w prywatnych domach opieki. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o zainicjowanie prac legislacyjnych.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 7 grudnia 2016 r. wyjaśniła, że zarówno standardy działalności placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, jak i procedury nadzoru i kontroli oraz postępowania w przypadku stwierdzenia prowadzenia działalności bez zezwolenia regulują przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Art. 126–127a tejże ustawy wskazują uprawnienia wojewody w związku z przeprowadzaniem postępowaniem kontrolnym, w tym w postępowaniu dotyczącym ustalenia prowadzenia działalności bez zezwolenia. Wojewoda ma prawo m.in. do: żądania informacji, dokumentów i danych, niezbędnych do sprawowania kontroli czy przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątku kontrolowanej jednostki oraz przebiegu określonych czynności objętych obowiązującym standardem. Kolejne przepisy ustawy o pomocy społecznej statuuje narzędzia nadzorcze wojewody, którym ma on możliwość odpowiedniego reagowania na stwierdzone w toku czynności kontrolnych nieprawidłowości. W skrajnych przypadkach, w wyniku przeprowadzonych przez zespół inspektorów czynności i wobec nieskuteczności innych środków, wojewoda może wydać decyzję nakazującą wstrzymanie prowadzenia placówki, z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności, w przypadku stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku prowadzonej bez zezwolenia.

Podsekretarz Stanu poinformowała, że w resorcie podjęto prace w celu zidentyfikowania najczęstszych uchybień w obszarze świadczenia usług w placówkach opieki całodobowej i potrzeby zmiany czy doprecyzowania obecnych przepisów. W chwili obecnej odbywają się konsultacje z urzędami wojewódzkimi i analiza zaproponowanych przez te urzędy rozwiązań. Podsekretarz Stanu zapewniła ponadto, że zarówno Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jak i Minister Zdrowia mają świadomość, że właściwa współpraca pomiędzy pracownikami służby zdrowia i pomocy społecznej oraz budowa spójnych mechanizmów przepływu informacji o pacjentach opuszczających instytucje systemu ochrony zdrowia (w tym weryfikacja możliwości zapewnienia im adekwatnej opieki) są kluczowe dla bezpieczeństwa tychże osób. Przekazała też, iż przedstawiciel resortu zdrowia, odnosząc się do wystąpienia Rzecznika, poinformował, że wystosuje list do dyrektorów szpitali wskazujący na wagę wykorzystania wszelkich dostępnych rozwiązań w celu rozpoznania sytuacji osoby opuszczającej szpital, a potrzebującej dalszej opieki.

## **26. Ministra Sprawiedliwości (II.517.2.2016 z 31 października 2016 r.) – w sprawie zagwarantowania osobie zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.**

14 września 2016 r. do Biura RPO wpłynęło stanowisko Prokuratora Generalnego wyrażone w sprawie skargi konstytucyjnej, do której przystąpił Rzecznik (SK 6/16).

Prokurator zwrócił uwagę, że niezbędna wydaje się interwencja ustawodawcy mająca na celu zagwarantowanie zatrzymanemu udziału w posiedzeniu sądu rozpoznającego zażalenie na zatrzymanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, by zapewnić wymagane w Konstytucji gwarancje procesowe.

Rzecznik aprobując pogląd wyrażony przez Prokuratora zwrócił się do Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych zmierzających do nowelizacji art. 109 § 2 k.p.s.w., w zakresie wskazanym przez Prokuratora Generalnego i zajęcie stanowiska w przedstawionej kwestii.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 14 grudnia 2016 r. stwierdził, że uwzględniając treść obecnie obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących przebiegu postępowania w sprawach prowadzonych o wykroczenie, jak również treść art. 45 ust. 1, art. 42 ust. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz treści wyroków Trybunał Konstytucyjnego: z dnia 11 czerwca 2002 r. wydanego w sprawie SK 5/02, z dnia 6 grudnia 2004 r. wydanego w sprawie SK 29/04 oraz z dnia 27 października 2015 r. wydanego w sprawie K 5/14, resort podzielił wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich, co do konstytucyjności rozwiązań normatywnych w zakresie w jakim nie gwarantują one osobie zatrzymanej w toku postępowania o wykroczenie możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpoznującego zażalenie na zatrzymanie.

Podsekretarz Stanu zgodził się z opinią, iż podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wypracowania w tym zakresie stosownych zmian normatywnych jest zasadne. Jednocześnie poinformował, iż stanowisko zajęte przez Rzecznika zostanie wzięte pod uwagę przy najbliższych pracach nowelizacyjnych k.p.s.w.

## **27. Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (WZF.7061.5.2016 z 31 października 2016 r.) – w sprawie odszkodowań dla żołnierzy służby zasadniczej zmuszanych do pracy w jednostkach kolejowych w latach 50.**

Do Biura Rzecznika wpłynął wniosek Zarządu Głównego Krajowego Stowarzyszenia Byłych Żołnierzy Wojsk Kolejowych z prośbą o udzielenie pomocy w otrzymaniu prawa do świadczenia pieniężnego oraz innych uprawnień, stanowiących rekompensatę za niewolniczą i przymusową pracę wykonywaną przez żołnierzy 3. Batalionu Kolejowego Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1951–1957 oraz 2. Pułku Kolejowego Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1957–1959.

Stowarzyszenie powołując się na art. 32 Konstytucji domaga się wszczęcia postępowania zmierzającego do uznania, że żołnierze tych jednostek, powołani do służby na podstawie przepisów ustawy z 4 lutego 1950 r. o powszechnym obowiązku wojskowym, wykonywali przymusową i niewolniczą pracę podobnie jak żołnierze objęci postanowieniami ustawy z 2 września 1994 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych.

Nabór poborowych do jednostek kolejowych następował według ustalonych przez ówczesne władze represyjnych kryteriów doboru stosowanych wobec żołnierzy wcielanych do jednostek górniczych, batalionów budowlanych oraz junaków z poboru w 1949 r., którzy byli kierowani do ponadkontyngentowych brygad Powszechnej Organizacji „Służba Polsce” i przymusowo zatrudnionych w kopalniach węgla i kamieniołomach.

Ustawodawca uznając, że przymusowe zatrudnienie żołnierzy objętych powyższą regulacją stanowiło szczególny rodzaj represji z przyczyn politycznych, ustanowił zasady i sposób zadośćuczynienia tej grupie żołnierzy. Nie umieścił jednak w katalogu uprawnionych do wskazanych w ustawie świadczeń pieniężnych, odszkodowań oraz innych uprawnień mających charakter socjalny, żołnierzy jednostek kolejowych. Pozbawił ich tym samym prawa do wynagrodzenia za stosowane represje oraz wykonywanie przymusowej pracy w czasie czynnej służby wojskowej.

Brak regulacji w odniesieniu do tej grupy wywołuje wątpliwości w zakresie równego traktowania obywateli, zwłaszcza że ich praca nie miała charakteru wojskowego i była wykonywana bez ich zgody w ramach pełnienia zasadniczej służby wojskowej.

Jak wynika z informacji uzyskanych od Stowarzyszenia w trakcie dwuletniej służby niemalże każdy żołnierz przepracował od 16 do 18 miesięcy na rzecz Ministerstwa Komunikacji nie otrzymując wynagrodzenia i w tym czasie nie miał możliwości odbywania szkoleń związanych z wojskowością.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego o zbadanie tej sprawy i ewentualne podjęcie działań mających na celu rozszerzenie katalogu uprawnionych do świadczeń przyznanych tzw. „żołnierzom górnikom” o grupę żołnierzy wojsk kolejowych.

W odpowiedzi z 8 grudnia 2016 r. **Dyrektor Biura Komunikacji Społecznej**, z upoważnienia Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, poinformowała, że najwłaściwszym sposobem poprowadzenia zasygnalizowanej przez Rzecznika sprawy jest złożenie petycji do Senatu. W związku z tym Dział Petycji i Korespondencji poinformował Krajowe Stowarzyszenie Byłych Żołnierzy Wojsk Kolejowych o takiej możliwości.

## **28. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (XI.518.47.2015 z 31 października 2016 r.) – w sprawie izolacji sprawcy od ofiary przemocy.**

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje zagadnienie dotyczące zwiększenia ochrony osób doświadczających przemocy domowej poprzez dostosowanie polskiego ustawodawstwa w zakresie izolacji sprawcy przemocy od ofiary do wymogów ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r.

Obowiązujące ustawodawstwo przewiduje szereg środków umożliwiających izolację sprawcy przemocy domowej od ofiary. W ocenie Rzecznika zachodzi jednak

potrzeba przyjęcia środka możliwego do zastosowania niezwłocznie, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia, niezależnie od toczącego się postępowania karnego – nie każdy przejaw przemocy w rodzinie będzie bowiem wyczerpywał znamiona przestępstwa. Nie chodzi zatem o środek możliwy do zastosowania w ciągu 24 godzin, podczas których sprawca przemocy jest pozbawiony wolności, ale o środek możliwy do zastosowania, gdy brak jest podstaw do zatrzymania, czy wszczęcia postępowania karnego. Zatrzymanie jako środek prowadzący do pozbawienia sprawcy wolności powinien być bowiem stosowany proporcjonalnie i z niezwykłą ostrożnością. W wielu sytuacjach wystarczające wydaje się doprowadzenie do opuszczenia przez sprawcę lokalu zajmowanego wspólnie z ofiarą przemocy.

Rzecznik zwrócił się o przesłanie informacji w przedstawionej sprawie.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z dnia 5 grudnia 2016 r. wyjaśniła, że zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym wobec osób stosujących przemoc można zastosować środki zapobiegawcze i środki karne. W kodeksie postępowania karnego przewidziano środek zapobiegawczy, tytułem którego można nakazać oskarżonemu o przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej okresowe opuszczenie lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony ponownie popełni przestępstwo z użyciem przemocy wobec tej osoby. Środkami karnymi są natomiast: zakaz zbliżania się do określonych osób lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, a także nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, obowiązek naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Podsekretarz Stanu przypomniała, że możliwość podjęcia działań mających na celu pomoc osobie dotkniętej przemocą przewidziano także w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, jednak przyznała, że regulacje w powyższym zakresie są niewystarczające. Resort rozważa wprowadzenie do ww. ustawy rozwiązań, które z jednej strony zagwarantują podmiotowość i autonomię rodziny, a z drugiej będą skuteczniej oddziaływać na osoby stosujące przemoc. Ponadto planowane jest wprowadzenie programów psychologiczno-terapeutycznych adresowanych do osób stosujących przemoc w rodzinie. Rozwiązanie to zostało już wprowadzone do nowego Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020.

### **29. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.945.2015 z 31 października 2016 r.) – w sprawie zagwarantowania właściwej realizacji prawa osób pozbawionych wolności do korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych.**

Do Biura RPO nadal wpływają skargi od więźniów dotyczące sposobu realizacji przez firmę Dialtech Sp. z o.o. prawa, o którym mowa w art. 105 b § 1 k.k.w. Zarzuty dotyczą m.in. ograniczonej dostępności do usług, wygórowanych cen za realizację połączeń, braku możliwości wykonywania połączeń telefonicznych na numery zaczynające się od 0-800 oraz na koszt rozmówcy, czy też braku informacji o

powodach instalowania w jednostce penitencjarnej aparatów telefonicznych firmy Dialtech Sp. z o.o. oraz niekorzystnych dla osadzonych regulaminów i promocji. Firma Dialtech Sp. z o.o. wkracza ze swoimi usługami do kolejnych jednostek penitencjarnych w kraju, mimo iż nie zapewnia właściwego poziomu usług.

Zdaniem Rzecznika wyrażenie zgody przez dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych na montaż aparatów telefonicznych danej firmy telekomunikacyjnej powinno być poprzedzone wnikliwym rozeznaniem na rynku usług oraz winno skutkować wyborem firmy, która spełnia oczekiwania Służby Więziennej, a jednocześnie gwarantuje realizację praw osadzonych. W ocenie Rzecznika określenie zakresu świadczenia usług telefonicznych należy do zleceniodawcy usługi i powinien on być szczegółowo przedstawiony w umowie o świadczenie usług telekomunikacyjnych. Służba Więzienna powinna przyjąć jednakowy zakres i standard tych usług we wszystkich aresztach śledczych i zakładach karnych. Tymczasem z dołączonych do wyjaśnień pism zarządu firmy Dialtech Sp. z o.o. wynika, że to przedstawiciele zarządu firmy określają zakres usług, powołując się przy tym na Kodeks karny wykonawczy.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego z prośbą o wyeliminowanie nadal występujących nieprawidłowości w zakresie zagwarantowania osadzonym prawa do korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych, a także przesłanie informacji na temat prac prowadzonych w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, związanych z wyborem rozwiązania systemowego, uwzględniającego uprawnienia osób pozbawionych wolności do korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych.

**Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej** pismem z dnia 28 listopada 2016 r. poinformował, że o montażu aparatów samoinkasujących, ich położeniu, ilości oraz dostawcy i operatorze decyduje dyrektor jednostki. Wybór operatora uzależniony jest od dostępnych w danej lokalizacji usługodawców telefonicznych. Z informacji uzyskanych od dotychczasowego operatora, obsługującego 140 jednostek SW, wynika, że nie jest on zainteresowany odtwarzaniem systemu aparatów samoinkasujących z uwagi na ich nierentowność.

Aktualnie z uwagi na działalność różnych dostawców w poszczególnych regionach kraju, w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej występuje 13 dostawców usługi telefonii samoinkasującej. Ze względu na różnorodność oferowanych przez nich usług, mając na względzie obowiązujące przepisy, Centralny Zarząd Służby Więziennej podjął działania mające na celu stworzenie, jednolitego dla całej Służby Więziennej, systemu realizującego potrzeby osadzonych w zakresie telefonii samoinkasującej. Z uwagi na złożoność i specyfikę zagadnienia, powstanie systemu planowane jest na rok 2017.

**30. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7064.175.2015 z 31 października 2016 r.) – w sprawie ograniczeń w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.**



Od wielu lat grupa osób uprawnionych do pobierania świadczeń z funduszu alimentacyjnego jest bardzo nieliczna w stosunku do faktycznych potrzeb zabezpieczenia prawa dziecka do godziwych warunków socjalnych i zrównoważonego rozwoju. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy w niezmiennym od lat kryterium dochodowym, od którego uzależnione jest przyznanie prawa do ww. świadczenia.

W wystąpieniu do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka przekazali wnioski jakie zarysowały się po analizie problemu ograniczeń w dostępie do świadczeń alimentacyjnych.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego składają się na zintegrowany system pomocy państwa, służący zabezpieczeniu potrzeb rodzin z dziećmi. Powinien on wspierać szczególnie osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialno-bytowej. Takimi osobami są dzieci wychowujące się w rodzinach, w których jeden z rodziców nie wypełnia ciężącego na nim obowiązku utrzymania dziecka.

Zgodnie z ustawą z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów świadczenia te przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na jedną osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 zł. Ustawodawca wskazał również, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może podwyższać ich wysokość. Niestety od wejścia w życie ustawy tj. od 1 października 2008 r. kwota wskazana w ustawie pozostaje niezmienną.

W ocenie Rzeczników niezbędne jest, aby przy ustalaniu kryterium uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego uwzględniano takie czynniki jak wzrost kosztów utrzymania, spadek wartości pieniądza czy wzrost kwoty minimalnego wynagrodzenia. Ustanowienie tak sztywnego kryterium dochodowego skutkuje przeliczaniem przez rodzica dochodu i nierzadko rezygnowaniem z premii czy korzystaniem z urlopu bezpłatnego, tak aby dochód rodziny nie przekraczał ustawowego progu. Zdaniem Rzeczników dobrym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie na grunt ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów systemu „złotówka za złotówkę” stosowanego obecnie przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na przyznanie świadczeń rodzinom, których dochód nieznacznie przekracza kryterium z tym, że w zmniejszonej kwocie. Optymalnym środkiem byłoby jednak całkowite zniesienie progu dochodowego. Rzecznicy zwrócili się o poinformowanie o zajętym stanowisku.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 29 listopada 2016 r. poinformował, że resort zainicjował w październiku 2016 r. kampanię społeczną pod hasłem „Odpowiedzialny Rodzic Płaci”, której celem jest nagłośnienie problemów związanych ze zjawiskiem niealimentacji i zachęcenie do płacenia alimentów. Jednocześnie, we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości, analizowane są możliwości podjęcia działań o zakresie międzyresortowym, zmierzających do wypracowania nowych rozwiązań dotyczących problematyki niealimentacji, w tym również poprawy skuteczności egzekucji alimentów. Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że podwyższenie od 1 stycznia

2017 r. wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę wpłynie tylko na pewną liczbę osób otrzymujących świadczenia z funduszu alimentacyjnego dopiero przy przyznawaniu tych świadczeń na okres świadczeniowy, który rozpocznie się 1 października 2018 r., kiedy to prawo do tych świadczeń będzie ustalane na podstawie dochodu rodziny z roku 2017. W przypadku osób już otrzymujących świadczenia z funduszu alimentacyjnego, weryfikacja prawa do jego pobierania będzie miała miejsce jedynie w przypadku zaistnienia zmiany pracy lub uzyskania pracy przez członka rodziny. Wówczas prawo do świadczeń ustalane będzie ponownie – w oparciu o dochód z nowej pracy. Z kolei podwyższenie wysokości wynagrodzenia nie skutkuje weryfikacją przyznanego już świadczenia z funduszu alimentacyjnego i doliczeniem kwoty tej podwyżki. Podsekretarz Stanu podkreślił, że z istoty kryterium dochodowego wynika, że jego przekroczenie spowodowane poprawą sytuacji dochodowej (np. z powodu zmiany pracy na lepiej płatną), skutkuje brakiem prawa do określonych świadczeń uzależnionych od tego kryterium. Poinformował także, że obecnie resort nie prowadzi prac nad podwyższeniem lub zniesieniem kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

### **31. Minister Edukacji Narodowej (VII.7031.4.2016 z 31 października 2016 r.) – w sprawie procedury przeprowadzania ustnego egzaminu maturalnego z języka polskiego.**

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik przedstawił, że w jego ocenie wyjątkiem od zasady zdawania przedmiotów dodatkowych na poziomie rozszerzonym powinien być egzamin z języka obcego. Obecna forma egzaminu może prowadzić do sytuacji, w której maturzysta zmuszony jest do zdawania języka, w nauce którego jest mniej zaawansowany, jako przedmiotu obowiązkowego, od którego uzależniony jest pozytywny wynik całego egzaminu maturalnego. Wiąże się to również z koniecznością podejścia do egzaminu ustnego, która nie dotyczy egzaminu z języka obcego jako przedmiotu dodatkowego. Taka sytuacja może zniechęcać uczniów do deklarowania języków obcych jako przedmiotów dodatkowych.

Zdaniem Rzecznika należałoby rozważyć, czy ustny egzamin z języka polskiego nie powinien składać się z większej ilości zadań, które stworzyłyby uczniowi możliwość pełniejszego wykazania się zdobytą wiedzą. Ponadto zasadne byłoby zawarcie w *Informacji o sposobie organizacji i przeprowadzenia egzaminu maturalnego (...)*, która jest źródłem praktyk egzaminacyjnych odpowiednich zapisów dotyczących przekazywania maturzystom kompleksowej informacji o uzyskanej przez nich liczbie punktów obejmującej także punkty częściowe. Ustawa z 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw wprowadza możliwość odwołania się od pisemnego wyniku matury do Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego. W ocenie Rzecznika brak jest powodów wyłączenia możliwości odwołania się w przypadku egzaminów ustnych. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie.

### **32. Ministra Spraw Zagranicznych (VII.7021.1.2016 z 31 października 2016 r.) – w sprawie ratyfikacji III Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka.**

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących ratyfikacji III Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie procedury składania zawiadomień, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku 19 grudnia 2011 r. Mimo podpisania dokumentu przez Polskę 30 września 2013 r. dotychczas nie został on ratyfikowany.

Skarżący zwracają uwagę na to, że Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie ONZ 20 listopada 1987 r. i ratyfikowana przez Polskę 7 czerwca 1991 r. nie jest efektywnym aktem prawnym, bowiem wywiązywanie się przez Polskę z jej postanowień nie podlega żadnej kontroli międzynarodowej. Jedyнным organem, który może nadzorować przestrzeganie Konwencji o prawach dziecka jest Komitet Praw Dziecka, a jego uprawnienia zostały zawarte w Protokole, który nie został ratyfikowany przez Polskę. Rzecznik sygnalizował już brak ratyfikacji Protokołu w wydanej w 2013 r. publikacji „Polska mapa międzynarodowych konwencji praw człowieka”. Skierował również stosowne pisma do Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych. Z korespondencji będącej odpowiedzią na powyższe wystąpienia wynikało, że nie zostały podjęte żadne działania mające na celu ratyfikację Protokołu, a analizy w tej sprawie miały być rozpoczęte w III kwartale 2014 r. W tej samej sprawie z interwencją do Ministra Pracy i Polityki Społecznej występował również Rzecznik Praw Dziecka.

Dlatego Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Zagranicznych o przedstawienie stanowiska w sprawie ratyfikacji Protokołu.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych** w piśmie z dnia 16 listopada 2016 r. poinformował Rzecznika, że resortem odpowiedzialnym za potencjalny zamiar ratyfikacji przez Polskę III Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

### **33. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (XI.420.1.2016 z 31 października 2016 r.) – w sprawie równego traktowania rodziców na rynku pracy.**

Rzecznik podkreślił, jak niezbędny jest kompleksowy rozwój usług publicznych w zakresie opieki nad osobami zależnymi – nie tylko małoletnimi, ale także osobami starszymi, czy z niepełnosprawnościami. Rodzice muszą mieć zapewniony realny wybór spośród różnych dostępnych rozwiązań. Ponadto wydłużenie urlopu ojcowskiego bez możliwości zrzeczenia się go na rzecz matki wpłynęłoby na zwiększenie zaangażowania ojców w życie rodzinne. Jednocześnie takie rozwiązanie wspierałoby bardziej równomierne wykorzystanie urlopu rodzicielskiego przez

obydwoje rodziców i przyczyniłoby się do zmniejszania dyskryminacji kobiet na rynku pracy.

Rzecznik przypomniał też, że zniesienie luki płacowej w Polsce jest jednym z najważniejszych czynników w równoważeniu obowiązków rodziców i godzeniu życia zawodowego z rodzinnym.

Rzecznik zwrócił się do Podsekretarza Stanu z prośbą o ustosunkowanie się do uwag przedstawionych w wystąpieniu i poinformowanie o planowanych działaniach na rzecz rozwoju usług opiekuńczych.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w odpowiedzi z 14 grudnia 2016 r. poinformował, od dnia 15 września br. przy Ministrze Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działa Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy. Jej zadaniem jest opracowanie dwóch projektów ustaw, tj. projektu Kodeksu pracy oraz projektu Kodeksu zbiorowego prawa pracy. W skład Komisji wchodzi wybitni przedstawiciele nauki i praktyki indywidualnego i zbiorowego prawa pracy reprezentujący stronę rządową oraz partnerów społecznych, którzy przygotowują projekty ustaw odpowiadające wyzwaniom obecnego rynku pracy, w tym także uwzględniające sytuację mającą bezpośredni wpływ na zakres i rodzaj działalności zawodowej podejmowanej przez kobiety. Przedmiotem prac Komisji będą również zagadnienia związane z godzeniem życia rodzinnego z pracą zawodową. Komisja dokona przy tym przeglądu przepisów prawa pracy dotyczących w szczególności urlopów związanych z wykonywaniem funkcji rodzicielskiej, także w kontekście wspierania bardziej równomiernego wykorzystywania tych urlopów przez obydwój rodziców, co mogłoby przyczynić się do zmniejszania dyskryminacji kobiet na rynku pracy i tym samym będzie wspierało dążenie do zniesienia luki płacowej pomiędzy kobietami i mężczyznami.

Sekretarz Stanu zapewnił, że postulaty Rzecznika w zakresie godzenia życia zawodowego z opieką nad dziećmi, dotyczące m.in. równomiernego podziału urlopów związanych z wykonywaniem funkcji rodzicielskiej pomiędzy rodziców z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, równoważenia życia rodzinnego i zawodowego przez kobiety i mężczyzn oraz wspierania różnego rodzaju elastycznych form zatrudnienia, będą rozważane w trakcie trwających prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy. Obecnie resort realizuje projekt pt. „Rodzina i praca – to się opłaca!”, którego celem jest m.in. promocja mechanizmów godzenia ról zawodowych i rodzinnych w miejscu pracy oraz przybliżenie pracodawcom i pracownikom wiedzy na temat mechanizmów i instrumentów ułatwiających godzenie życia zawodowego z rodzinnym. Równocześnie w ministerstwie trwa przegląd przepisów ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, który pozwoli na dokonanie analizy w powyższej materii i zaproponowanie przepisów ułatwiających zakładanie nowych miejsc opieki, przy jednoczesnej dbałości o zachowanie bezpieczeństwa dzieci przebywających w instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

#### **34. Przewodniczącej Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Głuchych (XI.501.1.2015 z 31 października 2016 r.) – w sprawie respektowania praw osób głuchych i głuchoniewidomych przez administrację publiczną.**

Rzecznik wyraził swoje zaniepokojenie w związku z realizacją postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r. Dokument nakłada na państwa-strony obowiązek zapewnienia osobom głuchym i głuchoniewidomym możliwości komunikowania się w urzędach za pomocą języków niewerbalnych lub też wsparcia ze strony przewodników, lektorów lub tłumaczy języków migowych. Wybór sposobu komunikowania się leży po stronie osoby niepełnosprawnej.

Niestety z informacji napływających do Biura Rzecznika w przypadku osób głuchych blisko jedna czwarta urzędów nie wywiązuje się z obowiązków narzucanych przez ustawę o języku migowym, jeśli chodzi o osoby głuchoniewidome liczba ta rośnie do trzech czwartych.

Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę rozszerzenia katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia usług tłumaczeniowych dla osób głuchych i głuchoniemych tak, aby obowiązek ten dotyczył wszystkich instytucji finansowanych lub współfinansowanych ze środków publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem placówek medycznych.

Dodatkowo Rzecznik wskazał, by zrezygnowano z wymogu posiadania przez osobę głuchą i głuchoniemą orzeczenia o niepełnosprawności, które warunkuje dostęp do bezpłatnych usług tłumaczeniowych. Ubieganie się o taki dokument stanowi bowiem prawo, a nie obowiązek osoby niepełnosprawnej.

Kolejną kwestią wymagającą uwagi zdaniem Rzecznika jest konieczność uregulowania zasad refundacji kosztów tłumacza wynajętego przez osobę głuchą lub głuchoniewidomą ze środków podmiotu zobowiązanego do tego świadczenia. Z wniosków napływających do Biura RPO wynika, że uzyskanie dofinansowania na ten cel napotyka na przeszkody z powodu niewystarczających zasobów pieniężnych przeznaczonych na ten cel. Rzecznik wskazał również na brak państwowego systemu certyfikacji tłumaczy języka migowego.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącej z prośbą o analizę załączonych rekomendacji oraz poinformowanie o podejmowanych działaniach mających na celu zapewnienie pełnej dostępności urzędów administracji publicznej dla osób niesłyszących.

#### **35. Minister Edukacji Narodowej (VII.531.42.2016 z 2 listopada 2016 r.) – w sprawie ataków na tle narodowościowym na Polaków przebywających w Wielkiej Brytanii.**

Rzecznik z niepokojem obserwuje powtarzające się ataki na Polaków przebywających na terenie Wielkiej Brytanii. Zdaniem Rzecznika w przeciwdziałaniu przestępstwom motywowanym nienawiścią ogromnie istotną rolę powinna odgrywać edukacja. Jej zadaniem jest budowanie społecznej świadomości,

kształtowanie właściwych postaw opartych na tolerancji i przeciwdziałanie stereotypom. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej z propozycją podjęcia współpracy z odpowiednimi brytyjskimi resortami. Jej celem miałyby być skierowanie uwagi brytyjskich uczniów na udział Polaków w historii ich kraju, a także obecność mniejszości polskiej we współczesnym życiu tego kraju. Konieczne jest również ożywienie wymiany uczniów pomiędzy szkołami w Polsce oraz Wielkiej Brytanii.

**Minister Edukacji Narodowej** w piśmie z 5 grudnia 2016 r. poinformowała, że w ramach współpracy międzyresortowej, MEN podjęło działania na rzecz wypracowania z partnerem brytyjskim zapisów nowego Protokołu określającego obszary polsko-brytyjskiej współpracy, w tym w obszarze oświaty, na lata 2017–2020. Przewiduje się umieszczenie w ww. dokumencie zapisów dotyczących m.in. zasadności wprowadzenia wiedzy o Polsce do programu nauczania („National Curriculum”), a także upowszechniania w brytyjskim środowisku szkolnym wiedzy o polskiej historii, kulturze i społeczeństwie. W nawiązaniu do postulatu dotyczącego ożywienia wymiany uczniów, Minister stwierdziła, że odnotowano stosunkowo wysoką aktywność w zakresie współpracy polsko-brytyjskiej w ramach realizowanych inicjatyw młodzieżowych współfinansowanych z Programu Erasmus+. Wielka Brytania plasowała się również wysoko, jeśli chodzi o kraje pochodzenia instytucji tworzących partnerstwa z polskimi podmiotami. Minister podkreśliła, że polski system oświaty sprzyja budowaniu postaw otwartości, tolerancji wśród młodych pokoleń Polaków oraz przekazywaniu wiedzy w zakresie wielokulturowości. Nauczanie i wychowanie – respektując chrześcijański system wartości – za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki. Podstawa programowa, która jest aktem wykonawczym do ustawy o systemie oświaty wskazuje obowiązki szkoły w zakresie kształtowania u uczniów postaw sprzyjających ich dalszemu rozwojowi indywidualnemu i społecznemu, w tym postawy odpowiedzialności obywatelskiej, społecznej, szacunku dla innych ludzi, kultury osobistej, gotowości do uczestnictwa w kulturze, podejmowania inicjatyw oraz do pracy zespołowej, postawy poszanowania tradycji i kultury własnego narodu, a także postawy poszanowania dla innych kultur i tradycji. W dokumencie zaznaczono również, że zadaniem szkoły jest podejmowanie odpowiednich kroków w celu zapobiegania wszelkiej dyskryminacji.

### **36. Zastępcy Prokuratora Generalnego (II.519.941.2016 z 2 listopada 2016 r.) – w sprawie ekshumacji ofiar katastrofy lotniczej pod Smoleńskiem.**

Do Rzecznika wpływają skargi od rodzin, których bliscy zginęli w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem w dniu 10 kwietnia 2010 r. Nie zgadzają się oni z decyzją Prokuratury o zarządzeniu ekshumacji wszystkich ofiar katastrofy i uważają, że nie ma ona żadnego uzasadnienia, a ponadto naraża rodziny ofiar na niepotrzebne cierpienie.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela poglądu Prokuratury, zgodnie z którym decyzja prokuratora o zarządzeniu ekshumacji nie podlega zaskarżeniu do sądu. Bezpośrednią konsekwencją przyjęcia takiego poglądu byłoby uznanie, że w tej

sprawie są naruszane standardy konstytucyjne, takie jak prawo do sądu, prawo do zaskarżenia decyzji oraz prawo do ochrony prawnej życia prywatnego.

Zdaniem Rzecznika interpretacja Kodeksu postępowania karnego jaką stosuje prokuratura prowadzi do paradoksu, albowiem na postanowienia prokuratora dotyczące zatrzymania najdrobniejszego przedmiotu służy zażalenie, natomiast głęboka ingerencja prokuratury w sferę dóbr osobistych, zgodnie z twierdzeniami przytoczonymi przez prokuraturę, pozostawałaby poza jakąkolwiek zewnętrzną kontrolą.

Ochrona Konstytucji nie polega wyłącznie na badaniu hierarchicznej zgodności norm prawnych, ale także na wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją. Dlatego też, w ocenie Rzecznika, w tym przypadku należy poszukiwać takiej wykładni przepisów Kodeksu postępowania karnego, która zapewni na poziomie stosowania prawa, zgodność tych przepisów z Konstytucją. W wyroku z 3 lipca 2008 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „celem istnienia na poziomie konstytucyjnym prawa do sądu jako takiego jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy. Nawet fakt wielokrotnej kontroli niesądowej, dokonywanej przez prokuratora nadrzędnego nad prokuratorem prowadzącym postępowanie, nie może równoważyć kontroli dokonywanej przez sąd”. Ekshumacja zwłok i szczątków ludzkich dokonywana na zarządzenie prokuratora stanowi takie właśnie władcze wkroczenie w sferę chronionych dóbr osobistych w postaci kultu osoby zmarłej. Dlatego zgodnie z wymienionymi wzorcami konstytucyjnymi, osobom bliskim kwestionującym w tym zakresie decyzję prokuratora, muszą służyć adekwatne środki prawne.

### **37. Ministra Zdrowia (V.7013.63.2014 z 2 listopada 2016 r.) – w sprawie zobowiązań państwa wobec pacjentów cierpiących na choroby rzadkie.**

W wystąpieniu z 23 października 2013 r. ówczesna Rzecznik Praw Obywatelskich zwróciła się do Ministra Zdrowia w sprawie konieczności podjęcia działań systemowych państwa dotyczących chorób rzadkich, w tym przyjęcia Narodowego Planu dla Chorób Rzadkich, zgodnie z zaleceniem Rady Unii Europejskiej z 8 czerwca 2009 r. w sprawie działań w dziedzinie chorób rzadkich. Rada zleciła państwom członkowskim nie później niż do końca 2013 r. opracowanie i przyjęcie strategii ukierunkowanej na podjęcie konkretnych działań w dziedzinie chorób rzadkich w ramach systemów zdrowotnych i socjalnych. Zobowiązania na państwa członkowskie nałożyła dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej.

W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował, że sprawą zajmuje się powołany w 2008 r. Zespół do Spraw Chorób Rzadkich. Do jego zadań należy m.in. klasyfikacja i rejestr chorób rzadkich, diagnostyka, opieka medyczna i system wsparcia społecznego. Ponadto w resorcie zdrowia opracowano Narodowy Plan dla Chorób Rzadkich. Niestety, nigdy nie został on wdrożony.

Rzecznik podejmował kwestię chorób rzadkich w kolejnych swoich wystąpieniach, lecz do tej pory nie otrzymał informacji o konkretnych rezultatach działań podejmowanych przez Ministra Zdrowia w tym zakresie.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra o poinformowanie, jakie działania na rzecz pacjentów z chorobami rzadkimi podejmuje resort zdrowia oraz wskazanie terminu wdrożenia Narodowego Planu dla Chorób Rzadkich.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 1 grudnia 2016 r. poinformował, iż w lutym 2016 r. w resorcie powołany został Zespół do spraw chorób rzadkich, którego zadaniem było m.in. opracowanie projektu „Narodowego planu dla chorób rzadkich”.

Ministerstwo Zdrowia wraz z Ministerstwem Edukacji Narodowej oraz Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, przy wsparciu wielu ekspertów, podjęło działania pozwalające na wypracowanie właściwych skoordynowanych rozwiązań, które wpłyną na poprawę sytuacji pacjentów z chorobami rzadkimi. Obejmują one konkretne zalecenia dotyczące działań w obszarze identyfikacji i diagnostyki chorób rzadkich, wypracowania szybkich ścieżek postępowania terapeutycznego, zapewnienia ciągłości i koordynacji leczenia oraz opieki społecznej i wsparcia w edukacji. Całości przedsięwzięcia dopełnia zorganizowanie rzetelnej informacji dla pacjentów i ich rodzin oraz kadry medycznej i społecznej.

### **38. Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju i Finansów oraz Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego (VII.522.4.2016 z 4 listopada 2016 r.) – w sprawie wdrożenia umowy FATCA.**

W piśmie z 8 sierpnia 2016 r. Rzecznik poinformował Ministra Finansów o skargach, jakie otrzymuje od obywateli w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o wykonywaniu Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FATCA.

23 września 2016 r. Rzecznik otrzymał obszerną odpowiedź Ministra Finansów na to wystąpienie. Nie wyjaśniła ona jednak wszystkich wątpliwości w sprawie.

Wkrótce upływa termin złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 5 ustawy. Tymczasem jak wynika z doniesień medialnych proces składania oświadczeń nie przebiega bez zastrzeżeń, co może mieć swoje konsekwencje dla posiadaczy rachunków oraz instytucji finansowych. Swoje wątpliwości w sprawie przestrzegania praw i wolności obywateli zagwarantowanych w Konstytucji oraz ochrony prywatności w kontekście negocjacji Umowy FATCA Rzecznik Praw Obywatelskich wyrażała już w 2013 r. Do tej pory nie zostały one jednak wystarczająco wyjaśnione.

Rzecznik docenił deklarację wprowadzenia zmian w art. 19 ust. 5 ustawy zmierzających do wykreślenia rygoru odpowiedzialności karnej. Przyjęcie takiego rozwiązania będzie zmniejszać ryzyko negatywnych skutków dla obywatela w sytuacji, gdy błędnie zrozumiał on znaczenie pojęcia rezydent amerykański.

Jeśli chodzi o definicję rezydenta podatkowego USA Rzecznik zwrócił uwagę, że trudności praktyczne związane z koniecznością wprowadzania zmian pojęcia rezydenta podatkowego USA w ustawodawstwie amerykańskim, czy brak analogicznej definicji rezydenta polskiego w ustawodawstwie amerykańskim, nie



stanowią usprawiedliwienia dla przyjętego rozwiązania prawnego. W tym zakresie Rzecznik nie zgadza się ze stanowiskiem Ministra Finansów, że podobną technikę zastosowano w przypadku innych umów, gdyż przykłady z innych zawieranych umów nie mogą być rozstrzygające dla oceny poprawności przyjętych rozwiązań w omawianym przypadku. Natomiast stworzenie strony internetowej objaśniającej zasady umowy FATCA, o czym poinformowano w piśmie od Ministra Finansów, jest w ocenie Rzecznika rozwiązaniem ułatwiającym obywatelom interpretację pojęć prawnych. Informacja o niej znajdzie się też na portalu Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rzecznik zwrócił się z prośbą do Wiceprezesa Rady Ministrów o dodatkowe informacje na temat działań podjętych przez Ministerstwo Finansów w związku z umową FATCA.

Rzecznik zwrócił się w tej sprawie również do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z prośbą o informację, czy problem wskazany w wystąpieniu do Ministra Finansów jest znany Komisji Nadzoru Finansowego i czy podejmowane są w tej sprawie stosowne działania.

**Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego** w piśmie z 7 grudnia 2016 r. wyjaśnił, że Urząd Komisji Nadzoru Finansowego nie był organem bezpośrednio zaangażowanym w proces uzgadniania treści i warunków porozumienia IGA (Intergovernmental Agreement to Improve Tax Compliance and Implement FATCA).

Zgodnie z zasadą praworządności Komisja może podejmować działania administracyjne w stosunku do podmiotów nadzorowanych, w tym w stosunku do banków, w przypadkach wyraźnie określonych w przepisach ustaw, które wyznaczają zakres przedmiotowy oraz rodzaj środków nadzoru. Żaden przepis natomiast nie upoważnia Komisji do dokonywania wiążącej interpretacji przepisów prawa podatkowego, w tym przedkładania jej podmiotom nadzorowanym, kontroli wykonywania obowiązków nałożonych w przepisach prawa podatkowego oraz oceny zapisów prawa podatkowego pod kątem ich zgodności z Konstytucją. Co ważne, żaden przepis prawa nie przewiduje także właściwości KNF w zakresie dokonywania wiążącej interpretacji czy nadzoru nad wykonywaniem obowiązków wynikających z postanowień umowy w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych, wdrożenia ustawodawstwa FATCA oraz ustawy z 9 października 2015 r. o wykonywaniu umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych i wdrożenia ustawodawstwa FATCA.

Na koniec Przewodniczący stwierdził, że w zakresie wskazanych przez Rzecznika wątpliwości Urząd Komisji Nadzoru Finansowego może zwrócić się do Ministerstwa Finansów z prośbą o jak najszybsze podjęcie działań mających na celu prawidłowe wywiązywanie się przez instytucje finansowe z nałożonych na nie obowiązków.

### **39. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (V.7220.352.2016 z 7 listopada 2016 r.) – w sprawie uprawnień pracowników Poczty Polskiej S.A. do**

## **dokonywania czynności kontrolnych dotyczących posiadania odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego.**

Do Biura RPO docierają sygnały dotyczące sposobu kontroli posiadania odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego, wskazujące na brak precyzyjnego uregulowania prawnego tej materii. Chodzi przede wszystkim o uprawnienia pracowników Poczty Polskiej do dokonywania czynności kontrolnych w mieszkaniu abonenta.

Zgodnie z ustawą z 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych kontrolę wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczenia opłaty abonamentowej prowadzi operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe.

Zasady wykonywania czynności kontrolnych, w tym wzór upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych oraz tryb jego wydawania zostały określone w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 10 września 2013 r. w sprawie kontroli wykonywania obowiązków związanych z opłatami abonamentowymi. Rozporządzenie to określa również jednostkę operatora wyznaczonego uprawnioną do przeprowadzania kontroli. Jednostką tą jest Centrum Obsługi Finansowej Poczty Polskiej S.A. W praktyce powstała wątpliwość, czy pracownik Poczty Polskiej S.A. jest de facto uprawniony do wejścia do mieszkania celem dokonania kontroli.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nienaruszalność mieszkania to jedna z podstawowych zasad konstytucyjnych wyrażona w art. 50 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony. Wobec powyższego dla realizacji celów uzasadniających naruszenie miru domowego konieczne jest istnienie jasnych reguł określonych na poziomie ustawowym, które wskazują podmiot uprawniony, przesłanki oraz warunki działania. Tymczasem przepisy dotyczące opłat abonamentowych nie zawierają ustawowego obowiązku wpuszczenia pracowników Poczty Polskiej S.A. do mieszkań, nawet w sytuacji wylegitymowania się przez nich oraz przedstawienia celu kontroli.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego problemu.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa** w piśmie z 21 listopada 2016 r. wskazał, że przeprowadzenie kontroli posiadania telewizorów i radiodobiorników może nastąpić tylko wtedy, gdy właściciel mieszkania wyrazi na to zgodę.

Ponadto Sekretarz Stanu wyjaśnił, że to nie listonosz, a jedynie pracownicy Centrum Obsługi Finansowej Poczty Polskiej S.A. posiadający upoważnienie są uprawnieni do przeprowadzenia kontroli wykonania obowiązku rejestracji odbiorników RTV.

Przedstawiciel Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa podkreślił, że choć pracę Poczty nadzoruje właśnie jego resort, to już ewentualna zmiana przepisów o abonamencie tak, by kontrolerom RTV wolno było wchodzić do domów abonentów,

należałyby do zadań Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, bo to w ramach jego kompetencji mieści się polityka audiowizualna.

#### **40. Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (IV.7211.149.2016 z 8 listopada) – w sprawie problemów mieszkaniowych osób dotkniętych przemocą domową.**

Rzecznik zwrócił uwagę na niewystarczającą ochronę prawną ofiar przemocy domowej. W ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule 11 maja 2011 r. w art. 19 zapisano, że strony przyjmą konieczne środki ustawodawcze lub inne środki zapewniające ofiarom dostęp do usług ułatwiających im przezwyciężenie skutków doznanej przemocy. Środki te powinny obejmować poradnictwo prawne i psychologiczne, wsparcie finansowe, edukację, szkolenia, pomoc w znalezieniu zatrudnienia, a także pomoc mieszkaniową.

Konwencja zakłada też, że strony przyjmą konieczne środki ustawodawcze umożliwiające nakazanie sprawcy przemocy domowej opuszczenie miejsca zamieszkania ofiary lub osoby zagrożonej oraz zakazanie kontaktowania się z nią.

Z kolei stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, osobie dotkniętej przemocą w rodzinie udziela się bezpłatnej pomocy, w szczególności w formie zapewnienia jej pomocy w uzyskaniu mieszkania.

Niestety, mimo tych uregulowań prawnych sytuacja ofiar przemocy domowej wymaga, zdaniem Rzecznika, dalszych działań.

Istotny mechanizm ochrony dla osób doświadczających przemocy zawiera art. 11a ust. 1 ustawy, który stanowi, że jeżeli członek rodziny wspólnie zajmujący mieszkanie swoim zachowaniem czyni szczególnie uciążliwym wspólne zamieszkanie, osoba dotknięta przemocą może żądać, aby sąd zobowiązał go do opuszczenia mieszkania. Rozwiązanie takie nie powoduje trwałego uregulowania sytuacji mieszkaniowej ofiary przemocy, a jedynie czasowe odseparowanie od niej sprawcy.

Z praktyki spraw badanych w Biurze RPO wynika, że często to właśnie ofiary przemocy decydują się na opuszczenie lokalu mieszkalnego, by chronić siebie i dzieci przed dalszymi aktami przemocy oraz uniknąć ewentualnych działań odwetowych sprawcy przemocy za skierowanie sprawy zęczenia się na drogę sądową, a następnie próbują zaspokoić potrzeby mieszkaniowe we własnym zakresie. Opuszczając mieszkanie osoba doświadczająca przemocy domowej powinna z założenia mieć zagwarantowaną pomoc w specjalistycznym ośrodku wsparcia. Niestety takich placówek jest zbyt mało i oferują one zbyt krótki czas pobytu – do trzech miesięcy z możliwością przedłużenia w uzasadnionych przypadkach.

Ofiary przemocy często decydują się przyjąć pomoc rodziny czy znajomych, którzy godzą się przyjąć ich pod swój dach. Niestety taka sytuacja powoduje kolejne komplikacje, ponieważ warunki mieszkaniowe w lokalu tymczasowym mogą dyskwalifikować je z grona uprawnionych do wynajęcia lokalu gminnego. Bywa że nie mając innej możliwości ofiara wraca do mieszkania zajmowanego wspólnie ze

sprawcą. Stan taki naraża takie osoby na dodatkowy stres i niepewność co do dalszego bytu, jest to szczególnie trudne dla osób z dziećmi.

Problemem pozostaje, na co Rzecznik Praw Obywatelskich konsekwentnie zwraca uwagę od wielu lat, stan zasobów mieszkaniowych gmin, co wprost przekłada się na dostępność i czas oczekiwania na wynajęcie mieszkania komunalnego.

Specyfika spraw, w których o wynajęcie mieszkania komunalnego zwracają się osoby doświadczające przemocy w rodzinie, wymaga zapewnienia nie tylko realnej pomocy mieszkaniowej, odpowiedniej do uzasadnionych potrzeb, ale także determinuje czas, w którym pomoc ta powinna być udzielona.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministrów o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej ofiar przemocy domowej, w tym szczególnych preferencji w korzystaniu z gminnej pomocy mieszkaniowej. Sugerowane rozwiązania umożliwiłyby wdrożenie w pełnym zakresie art. 19 Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 1 grudnia 2016 r. zgodziła się, że pomoc mieszkaniowa, w tym pierwszeństwo w uzyskaniu mieszkania z zasobów gminnych przez osoby doświadczające przemocy są niezwykle istotne. Poinformowała także, że w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zawarto regulacje mające na celu pomoc osobie dotkniętej przemocą m.in. poprzez uniemożliwienie osobom stosującym przemoc korzystania ze wspólnie zajmowanego z innymi członkami rodziny mieszkania oraz zakazanie kontaktowania się i zbliżania się do osoby pokrzywdzonej. Podsekretarz Stanu zapewniła, że przekazane w piśmie Rzecznika sugestie zostaną rozpatrzone podczas ewentualnych prac nad zmianami do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa** w piśmie z 2 grudnia 2016 r. nie zgodził się z propozycją Rzecznika dotyczącą możliwości wprowadzenia rozwiązania polegającego na wskazaniu w obowiązujących przepisach z zakresu ochrony praw lokatorów szczególnych preferencji w korzystaniu z gminnej pomocy mieszkaniowej dla ofiar przemocy domowej, w tym pierwszeństwa w uzyskaniu mieszkania. Taki zapis mógłby wzbudzić zarzut dyskryminacji innych osób z tzw. „grupy osób wrażliwych społecznie”, tj. np. samotnych rodziców z małoletnimi dziećmi, osób bezdomnych, obłożnie chorych, emerytów czy rencistów, dzieci wychodzących z domów dziecka. Sekretarz Stanu przypomniał, że już obowiązujące przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w znacznym stopniu zapewniają ochronę dla osób doświadczających przemocy w rodzinie. Przedstawiciel resortu infrastruktury i budownictwa zapewnił także, że w efekcie realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2016 r., osoby doświadczające przemocy domowej i będące w sytuacji wymagającej wsparcia uzyskają możliwość mieszkania w godnych warunkach nawet w tych gminach, które dzisiaj nie mogą zapewnić chociażby substandardowych lokali

socjalnych. Co więcej, Narodowy Program Mieszaniowy zakłada, że w przypadku mieszkań komunalnych osoby wymagające wsparcia będą mogły pozostać w dotychczasowym mieszkaniu komunalnym, zawierając jedynie z gminą umowę najmu socjalnego.

#### **41. Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (II.503.1.2015 z 9 listopada 2016 r.) – w sprawie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zatrzymania prawa jazdy.**

W wyroku z 11 października 2016 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził<sup>1</sup>, że przepis ustawy o kierujących pojazdami<sup>2</sup> w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających – ze względu na stan wyższej konieczności – kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, budzi wątpliwości związane z naruszeniem zasady zakazu podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn.

W przywołanym wyroku Trybunał podkreślił, że „wymóg zapewnienia obywatelom rzetelnej procedury administracyjnej zobowiązuje ustawodawcę m.in. do takiego zorganizowania tej procedury, aby w jej ramach organ administracyjny mógł dokładnie wyjaśnić stan faktyczny z uwzględnieniem kolidujących ze sobą wartości i interesów. Procedura administracyjna, w ramach której organy administracyjne nie mają możliwości odstąpienia od zastosowania sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy mimo stwierdzenia, że przekroczenie prędkości uzasadnione było stanem wyższej konieczności, nie spełnia wymogów stawianych rzetelnej procedurze administracyjnej”. Ponadto Trybunał podniósł, że konstytucyjny wymóg sprawiedliwej procedury nakłada na ustawodawcę obowiązek odpowiedniego ukształtowania procedury odwoławczej, która powinna zapewniać w jej ramach możliwość wszechstronnego rozpatrzenia sprawy z uwzględnieniem wszystkich okoliczności, w tym okoliczności przemawiających za odstąpieniem od wymierzenia sankcji. Rzecznik Praw Obywatelskich mając na uwadze powyższe wskazania Trybunału, doniosłe z punktu widzenia respektowania fundamentalnych praw obywatelskich, zwrócił się do Przewodniczącego Komisji o rozważenie możliwości zainicjowania odpowiednich działań legislacyjnych.

#### **42. Minister Edukacji Narodowej (XI.5601.4.2016 z 8 listopada 2016 r.) – w sprawie zapewnienia równego traktowania w obszarze edukacji.**

Rzecznik przedstawił Minister Edukacji Narodowej rekomendacje, które zapewnią równy dostęp do lekcji religii i etyki wszystkim zainteresowanym uczniom, przy jednoczesnym poszanowaniu konstytucyjnego prawa rodziców do wychowywania

---

<sup>1</sup> Sygn. akt K 24/15.

<sup>2</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 627, z późn. zm.).

dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Proponowane zmiany legislacyjne mają zagwarantować właściwą ochronę prawną przed dyskryminacją ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd w obszarze edukacji, która w ocenie niezależnego organu ds. równego traktowania jest obecnie niewystarczająca.

Pierwszym z zaleceń jest uszczegółowienie gromadzonych danych statystycznych. Obecnie nie są zbierane informacje o tym, których wyznań lekcje religii są organizowane w szkole, ani ilu uczniów uczęszcza na zajęcia z etyki lub religii wyznań mniejszościowych. Określenie liczby słuchaczy i wskazanie wyznań, dla których organizowane są lekcje religii w ramach systemu edukacji pozwoliłoby oszacować rzeczywisty dostęp do nauczania w tym zakresie. W celu ochrony prywatności uczniów ww. dane powinny być zbierane anonimowo i gromadzone w ramach Systemu Informacji Oświatowej, podobnie jak to się dzieje w przypadku uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.

Kolejną kwestią jest nowelizacja rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach tak, aby na dyrektorów szkół nałożony został obowiązek informowania rodziców i uczniów o możliwości i zasadach organizacji lekcji religii lub lekcji etyki. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują że szkoły rzadko przekazują informacje w tym zakresie. W efekcie stan wiedzy prawnej uczniów, rodziców i przedstawicieli mniejszościowych kościołów i związków wyznaniowych na temat organizowania lekcji religii i etyki jest niewystarczający. Postulat ten ma zapewnić równe traktowanie bez względu na wyznanie lub światopogląd. Lekcje religii katolickiej często znajdują się już w planie zajęć i osoby zainteresowane udziałem w nich nie muszą wyrażać woli ich zorganizowania. Taka praktyka stawia w niekorzystnym położeniu tych, którzy są zainteresowani zajęciami z innych religii lub etyki.

Niezbędne jest także zdaniem Rzecznika całkowite wyeliminowanie przypadków żądania składania deklaracji o odmowie uczestniczenia w lekcjach religii lub etyki, czy wymaganie wyrażenia życzenia udziału w takich lekcjach w obecności innych rodziców lub uczniów. Niedostateczny dostęp do informacji i brak pełnej świadomości prawnej skutkuje również tym, że to na rodzicach, uczniach, a także i przedstawicielach mniejszościowych kościołów i związków wyznaniowych spoczywa ciężar zorganizowania lekcji religii mniejszościowych i lekcji etyki. Rozwiązaniem tego problemu byłaby nowelizacja rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach tak, aby wśród podmiotów uprawnionych do przedstawiania pisemnego wniosku o zorganizowanie lekcji religii były również kościoły i związki wyznaniowe.

Rzecznik zaapelował także o podjęcie działań legislacyjnych na rzecz zapewnienia równego traktowania bez względu na religię, wyznanie lub światopogląd w obszarze edukacji. W ocenie Rzecznika niezbędna jest nowelizacja ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty tak, aby obowiązek organizowania lekcji etyki – podobnie jak obowiązek organizowania lekcji religii – nałożony był na szkoły i organy

prowadzące aktem prawnym mocy ustawy, nie zaś wyłącznie rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych szkołach i przedszkolach nakłada obowiązek zorganizowania na życzenie rodziców lekcji religii także na przedszkola. Uzasadnionym wydaje się też nałożenie na przedszkola takiego obowiązku również w przypadku prośby o zorganizowanie lekcji etyki. Zwiększeniu ochrony prawnej ofiar dyskryminacji ze względu na religię i światopogląd w edukacji służyłaby natomiast nowelizacja ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania – ustawa powinna zawierać zakaz dyskryminacji w oświacie ze względu na wszystkie wymienione w niej przesłanki, w tym religię i światopogląd. Rozporządzenie stanowi, że uczestnictwo w przedszkolnej albo szkolnej nauce religii lub etyki nie może być powodem dyskryminacji przez kogokolwiek w jakiegokolwiek formie. Do Rzecznika docierają jednak sygnały, że przepis ten nie gwarantuje wystarczającej ochrony przed niewłaściwym traktowaniem w wielu społecznościach szkolnych. Rzecznik zwrócił się do Minister o odniesienie się do przedstawionych wyżej zaleceń mających na celu doskonalenie rozwiązań organizacyjnych i zwiększenie dostępności nauczania religii i etyki dla wszystkich uczniów.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** w piśmie z 16 grudnia 2016 r. poinformował, że projekty ustaw wprowadzających reformę systemu edukacji, tj. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe i Prawo Oświatowe nie zakładają zmian w zakresie zasad organizowania nauki religii i etyki w szkołach i przedszkolach, a zatem przepisy ustawy o systemie oświaty i rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach pozostają aktualne. Postulowane przez Rzecznika zmiany legislacyjne dotyczące dalszego doskonalenia rozwiązań organizacyjnych zapewniających faktyczny dostęp do lekcji religii i etyki w przedszkolach i szkołach poddane zostaną szczegółowej analizie na etapie zmian ustawowych i przepisów wykonawczych. Podsekretarz Stanu nie zgodził się natomiast z opinią Rzecznika o braku pełnej świadomości prawnej w zakresie realizacji prawa do nauki religii mniejszościowej lub etyki, która jakoby skutkuje obciążeniem rodziców, uczniów czy przedstawicieli mniejszościowych kościołów i związków wyznaniowych obowiązkiem zorganizowania tego typu zajęć. Na początku każdego roku szkolnego na stronie internetowej resortu zamieszczana jest bowiem aktualna informacja o możliwości i zasadach organizacji lekcji religii i/lub etyki adresowana właśnie do rodziców i uczniów.

**43. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (XI.816.1.2015 z 8 listopada 2016 r.) – w sprawie uruchomienia telefonu zaufania dla osób dotkniętych przemocą domową.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie zwracał uwagę na potrzebę zwiększenia ochrony osób doświadczających przemocy domowej, m.in. poprzez uruchomienie ogólnokrajowego, całodobowego, bezpłatnego telefonu zaufania dla kobiet – ofiar przemocy ze względu na płeć i ofiar przemocy domowej.

W odpowiedzi udzielonej na wystąpienia RPO, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformował o uwzględnieniu zadania utworzenia takiego telefonu w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 i planach jego uruchomienia począwszy od 2017 r. Obowiązek ustanowienia telefonu zaufania udzielającego porad w sprawie wszystkich form przemocy, z zachowaniem poufności lub anonimowości osób dzwoniących, nakłada na Polskę art. 24 Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

Rzecznik zwracał też uwagę na przeszkolenie osób obsługujących taką infolinię z zakresu specyficznych potrzeb kobiet z niepełnosprawnościami, kobiet starszych czy migrantek, a także dostosowania telefonu do obsługi kobiet głuchych, np. poprzez zapewnienie widołumacza polskiego języka migowego i systemu językowo-migowego.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się z prośbą do Minister o poinformowanie o stanie prac nad uruchomieniem telefonu dla ofiar przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej oraz o działaniach podjętych w celu jego dostosowania do szczególnych potrzeb kobiet starszych, kobiet z niepełnosprawnościami i migrantek.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 13 grudnia 2016 r. poinformowała, że utworzenie całodobowej, bezpłatnej, ogólnopolskiej linii telefonicznej dla ofiar przemocy w rodzinie i ze względu na płeć nastąpi w 2017 r. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ogłosiła konkurs dla organizacji pozarządowych na realizację zadania p.n. „Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”. Jednym z działań prowadzonych w jego ramach ma być Telefon dla ofiar przemocy w rodzinie, czynny całą dobę. W ofercie Telefonu dla ofiar przemocy w rodzinie znajdzie się m.in. prowadzenie konsultacji psychologicznych i prawnych oraz podejmowanie interwencji. Agencja kładzie nacisk na to, aby kadra pełniąca dyżury przy telefonie była przygotowana do pracy w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, doskonale znała zagadnienia dotyczące zjawiska przemocy, mechanizmów i specyfiki przemocy wobec kobiet, dzieci, osób starszych, a także mężczyzn, procedur interwencji, możliwości uzyskania pomocy w środowiskach lokalnych, pomocy cudzoziemcom itp. Ponadto w latach 2017–2019 utrzymana będzie dostępność konsultacji w jęz. angielskim (poniedziałki godz. 18.00-22.00) oraz rosyjskim (wtorki godz. 18.00-22.00). Dzięki temu cudzoziemcy przebywający w Polsce i doznający przemocy będą mogli korzystać z konsultacji psychologicznych i otrzymywać informacje o tym, gdzie i jaką pomoc mogą uzyskać. Podsekretarz Stanu przekazała również, że na początek 2017 r. PARPA zaplanowała działania informacyjno-promocyjne, które będą służyły promocji nowej oferty Pogotowia „Niebieska Linia”, a także promocji nowego, bezpłatnego numeru telefonu. Do



współpracy przy ww. przedsięwzięciu Agencja zamierza zaprosić m.in. urzędy centralne.

#### **44. Ministra Zdrowia (IV.7000.44.2015 z 9 listopada 2016 r.) – w sprawie określenia dopuszczalnych poziomów stężeń szkodliwych substancji.**

W ciągu ostatnich 20 lat zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 12 marca 1996 r. dotyczące dopuszczalnych stężeń szkodliwych czynników wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia nie zostało zmienione. W tym czasie w związku z rozwojem nauki i technologii pojawiły się nowe substancje potencjalnie groźne dla zdrowia.

Do Biura Rzecznika trafiło pismo o stosowanym w pralni chemicznej tetrachloroetylenie, który może przedostawać się do pomieszczeń mieszkalnych znajdujących się nad lokalem. Organ inspekcji sanitarnej, odwołując się do zarządzenia z 12 marca 1996 r. odpowiedział skarżącym, że nie jest tam wymieniony wspomniany związek chemiczny, a tym samym nie określono dopuszczalnego stężenia tej substancji w pomieszczeniach mieszkalnych. Zdaniem Rzecznika sprawa wymaga pilnego rozwiązania, gdyż w bazie Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego tetrachloroetylen opisany jest jako substancja szkodliwa, niebezpieczna dla środowiska, z ograniczonymi dowodami działania rakotwórczego.

W związku z zarządzeniem z 12 marca 1996 r. pojawił się także inny problem. Dokument ten w aktualnym stanie prawnym nie może stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach obywateli. 17 października 1997 r. weszła w życie Konstytucja, która w art. 241 ust. 6 określiła dwuletni termin na ustalenie przez Radę Ministrów, które z zarządzeń wydanych przed jej wejściem w życie wymagają zastąpienia przez rozporządzenia. Po tym terminie zarządzenia nie utraciły mocy prawnej, ale przestały być źródłem prawa powszechnie obowiązującego, nie mogą więc stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów.

Wprowadzenie dopuszczalnych poziomów stężeń substancji potencjalnie niebezpiecznych wiąże się z realizacją konstytucyjnej ochrony życia i zdrowia ludzkiego. W sytuacji gdy brak prawnych regulacji określających rodzaj i poziom czynnika spełnienie tego obowiązku przez państwo jest niemożliwe. O potrzebie takich działań świadczą wyroki m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, Gdańsku i Gliwicach. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie stosownej inicjatywy legislacyjnej.

**Minister Zdrowia** w piśmie z 8 grudnia 2016 r. wskazał, iż z uwagi na wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów, egzekwowanie dopuszczalnych poziomów hałasu przenikającego do pomieszczeń przeznaczonych do przebywania ludzi w budynkach mieszkalnych, zamieszkania zbiorowego i użyteczności publicznej oraz dopuszczalne poziomy dźwięku A hałasu wytwarzanego przez urządzenia zainstalowane w pomieszczeniach technicznych

stałego wyposażenia instalacyjnego budynków mieszkalnych i zamieszkania zbiorowego, należy do kompetencji organów nadzoru budowlanego. Sprawy dotyczące powyższej materii, wpływające do organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, są zatem przekazywane, zgodnie z właściwością, odpowiednim organom nadzoru budowlanego. Odnosząc się do kwestii wydania aktu wykonawczego w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi Minister poinformował, iż obecnie procedowany jest projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany. Główny Inspektor Sanitarny wystąpił do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o rozważenie konieczności uzupełnienia ww. projektu o zagadnienia dotyczące stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia ludzi (...) oraz uwzględnienie w katalogu czynników szkodliwych dla zdrowia ludzi substancji chemicznych, których szkodliwość została stwierdzona na przestrzeni ostatnich 20 lat.

#### **45. Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania i Społeczeństwa Obywatelskiego (XI.815.47.2016 z 14 listopada 2016 r.) – w sprawie dyrektywy horyzontalnej.**

Rzecznik Praw Obywatelskich jako niezależny organ ds. równego traktowania, wielokrotnie wskazywał w wystąpieniach kierowanych do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, że ustanowiony obecnie standard ochrony przed dyskryminacją wymaga korekty, w szczególności uwzględnienia norm konstytucyjnych i zobowiązań wynikających z ratyfikowanych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego. Podstawowe zarzuty w tym zakresie przedstawione zostały we wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2016 r. dotyczącym ww. ustawy. W ocenie RPO brak uzasadnienia dla zróżnicowania dostępnych środków ochrony przed dyskryminacją w zależności od przesłanki (cechy osoby) i obszaru, w jakim do nierównego traktowania dochodzi.

Zaniepokojenie Rzecznika wywołała Informacja o stanowisku RP w sprawie wniosku Komisji Europejskiej z 4 lipca 2008 r. dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania. Chodzi o tzw. dyrektywę horyzontalną opracowaną przez Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania i przyjętą przez Komitet do Spraw Europejskich oraz Komisje Sejmu i Senatu.

Projektowana dyrektywa wprowadza w życie zasadę równego traktowania osób poza rynkiem pracy i ustanawia jednolity, minimalny poziom ochrony w ramach UE dla osób, które doznały dyskryminacji ze względu na religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną itp. Przyjęcie dyrektywy uzupełniłoby unijne ramy prawne, zgodnie z którymi zakaz dyskryminacji ma zastosowanie jedynie w zakresie zatrudnienia, pracy i szkolenia zawodowego. W ten sposób państwa członkowskie zostałyby zobowiązane do dostosowania prawa krajowego. Uzupełnienia wymaga także prawo polskie. Obecnie osoba z niepełnosprawnością, której odmówiono świadczenia publicznie dostępnej usługi ze

względu na jej niepełnosprawność, może wystąpić z powództwem o ochronę dóbr osobistych w ramach postępowania cywilnego na zasadach ogólnych lub zawiadomić organy ścigania o możliwości popełnienia przez usługodawcę wykroczenia z art. 138 Kodeksu wykroczeń. Obydwa tryby, z różnych względów, budzą jednak wątpliwości.

Kwestie objęte projektem dyrektywy horyzontalnej pozostają poza zakresem normowania ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania. Okoliczności prawne uzasadniają zatem podtrzymanie pozytywnego stanowiska w tej sprawie wyrażonego przez Rzeczpospolitą Polską w 2008 r. Podstawowym celem jest tu ochrona godności człowieka, która ma w tym wypadku priorytetowe znaczenie. Ponadto zapewnianie właściwego wsparcia jednostkom, którym odmawia się udziału w różnych sferach życia społecznego na równi z innymi ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię itp. jest obowiązkiem władz publicznych, dla których fundamentalna pozostaje także zasada solidarności.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się z prośbą o przedstawienie informacji i wyjaśnień, a także udostępnienie opinii lub ekspertyz, które miały wpływ na treść Informacji o stanowisku RP w sprawie wniosku Komisji Europejskiej, a także o przedstawienie harmonogramu dalszych prac nad projektem dyrektywy horyzontalnej w Radzie UE.

#### **46. Wiceprezesa Rady Ministrów (VII.520.8.2016 z 17 listopada 2016 r.) – w sprawie niekonstytucyjności zapisów ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.**

Uwagę Rzecznika zwróciły przepisy ustawy z 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, w szczególności art. 38 ust. 1 oraz ust. 1a w związku z art. 38 ust. 5 pkt 1 oraz pkt 1a tej ustawy.

Zaniepokojenie wywołało uprawnienie Przewodniczącego Komisji polegające na możliwości zażądania od podmiotu świadczącego usługi telekomunikacyjne udostępnienia informacji, stanowiących tajemnicę telekomunikacyjną w rozumieniu ustawy z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, z uwzględnieniem danych abonenta pozwalających na jego identyfikację, czasu ich dokonania i innych informacji związanych z połączeniem lub przekazem, niestanowiących treści przekazu.

Przewodniczącemu Komisji przysługuje także uprawnienie wobec podmiotów prowadzących obsługę funduszy inwestycyjnych otwartych, funduszy zagranicznych lub funduszy inwestycyjnych otwartych z siedzibą w państwach należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Polega ono na możliwości wystąpienia do tych podmiotów o przekazanie Komisji posiadanych przez te podmioty nagrań rozmów telefonicznych oraz innych informacji zarejestrowanych za pośrednictwem urządzeń i systemów teleinformatycznych.

Ustawa określa, że to uprawnienie przysługuje w granicach koniecznych do sprawdzenia, czy zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa.

Przepisy te budzą jednak wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, zwłaszcza w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r. w sprawie K 23/11, w którym Trybunał badał zgodność z Konstytucją przepisów umożliwiających Policji oraz innym właściwym służbom pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych. TK stwierdził, że ingerencja w konstytucyjne prawo do ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji) i tajemnicę komunikowania się (art. 49 Konstytucji) może mieć miejsce nie tylko w wypadku zapoznawania się organów władzy publicznej z samą treścią komunikatów przekazywanych między jednostkami, ale również w sytuacji pozyskania przez władze informacji towarzyszących temu procesowi. Jakkolwiek ingerencja może być nieunikniona ze względu na wymóg podejmowania efektywnej walki z przestępczością, to jednak dopuszczalność tego rodzaju środka uzależniona jest od spełnienia wymagań wynikających z zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ponadto przepisy ustawowe upoważniające Policję do pozyskiwania danych telekomunikacyjnych, muszą uwzględniać mechanizm niezależnej kontroli, gdyż pozyskiwanie tych danych dokonuje się w sposób niejawnny, bez wiedzy i woli podmiotów, o których informacje są przez Policję gromadzone, a zarazem przy ograniczonej kontroli społeczeństwa. Brak niezależnej kontroli organów państwa nad tym procesem stwarza ryzyko nadużyć. Może to nie tylko przyczyniać się do nieuzasadnionej ingerencji w wolności lub prawa człowieka, ale i stanowić zagrożenie demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy.

Przytoczona argumentacja może mieć również zastosowanie w odniesieniu do art. 38 ust. 1 pkt 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, który również nie przewiduje żadnej formy kontroli nad pozyskiwaniem danych.

Wątpliwości budzi także drugi ze wspomnianym przepisów, a mianowicie art. 38 ust. 1a w związku z ust. 5 pkt 1a ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, który przewiduje jeszcze dalej idącą ingerencję w prawo do prywatności, a mianowicie ingerencję bezpośrednio w treść prowadzonych rozmów. Przepisy ustawy nie tylko nie przewidują w tym zakresie żadnej kontroli, ale należy podkreślić dodatkowo, że ingerencja w podstawowe prawo obywatela ma miejsce już na etapie postępowania wyjaśniającego, a zatem na bardzo wczesnym etapie postępowania, a także ma mieć związek nie tylko z ewentualnie popełnionym przestępstwem, ale może również służyć ocenie konieczności wszczęcia postępowania administracyjnego.

Regulacja, jak tłumaczono, jest konieczna dla zapewnienia należytej ochrony interesów inwestorów oraz przestrzegania przez podmioty działające na rynku funduszy inwestycyjnych przepisów regulujących ich funkcjonowanie, mimo iż potencjalnie może ingerować w chronione konstytucyjnie wartości, takie jak tajemnica komunikowania się czy prawo do ochrony prawnej życia prywatnego (art. 47 i art. 49 Konstytucji).

Wprawdzie przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 lipca 2009 r. przewidują wymóg przyznania właściwym organom wszelkich uprawnień nadzorczych i śledczych niezbędnych do wykonywania ich zadań, to jednak wdrażając ten przepis należy mieć na uwadze wymogi wynikające z Konstytucji oraz Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Może to wymagać przyjęcia

dotatkowych przepisów, kreujących mechanizm zewnętrznej kontroli, minimalizującej ryzyko nadużyć.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ustosunkowanie się do powyższych kwestii, a także o informację na temat praktyki stosowania wskazanych przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** w piśmie z 23 grudnia 2016 r. podkreślił, że przywołany w wystąpieniu Rzecznika wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, co oznacza, że ustawa ta korzysta z domniemania zgodności z Konstytucją. Nie ulega zatem wątpliwości, że na podstawie tych przepisów Przewodniczący KNF może żądać w toku postępowania wyjaśniającego dostępu do informacji stanowiących tajemnicę telekomunikacyjną oraz nagrań rozmów telefonicznych, a także innych informacji zarejestrowanych za pośrednictwem urządzeń i systemów teleinformatycznych. Podsekretarz Stanu stwierdził ponadto, że Przewodniczący KNF korzysta z przedmiotowego uprawnienia sporadycznie, niemniej jednak w niektórych sprawach uzyskanie tego rodzaju informacji w trybie przewidzianym przepisami ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym jest niezbędne. Niewątpliwie takie uprawnienie organu nadzoru ma także oddziaływanie prewencyjne. Podsekretarz Stanu poinformował, że resort finansów rozważa przeniesienie instrumentu prawnego, o którym mowa w art. 38 ust. 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Zapewniłoby to spójność i jednolitość dostępnych w tym postępowaniu instrumentów prawnych, a w konsekwencji pozwoliłoby na szersze zastosowanie tych przepisów. Jednocześnie, mając na względzie ryzyko niekonstytucyjności omawianych przepisów, ministerstwo dostrzega potrzebę dokonania dalszych zmian prawa w zakresie mechanizmu zewnętrznej sądowej kontroli nad korzystaniem z przedmiotowego uprawnienia.

#### **47. Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (III.7060.573.2016 z 18 listopada 2016 r.) – w sprawie wątpliwości dotyczących podstaw prawnych przy wydawaniu decyzji przyznających emerytury rolnicze z urzędu osobie pobierającej rentę z tytułu niezdolności do pracy.**

Aktualnie emerytury rolnicze z urzędu w miejsce pobieranych dotąd rent przyznawane są na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników bądź też na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W pierwszym przypadku wysokość przyznanej emerytury nie może być niższa od dotychczas pobieranej renty, emerytura ta przysługuje osobom, które posiadają co najmniej 25 lat ubezpieczenia rolniczego oraz dotyczy osób, którym renty przyznano po 1 stycznia 1991 r. Ponadto przyznane świadczenie może być wypłacane w zbiegu z emeryturą pracowniczą. W drugim przypadku natomiast emeryturę z urzędu przyznaje się osobom pobierającym rentę inwalidzką z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich

rodzin, które osiągnęły wiek 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn w wysokości dotychczas pobieranej renty. Przy przyznawaniu tych emerytur nie jest wymagany staż ubezpieczeniowy. W tym wypadku emerytury z urzędu nie mogą być wypłacane w zbiegu z emeryturą pracowniczą – ubezpieczony musi wybrać jedno ze świadczeń.

Mimo iż w świetle powyższych regulacji osobom uprawnionym do renty na podstawie przepisów obowiązujących przed 1991 r. Kasa nie może przyznawać prawa do emerytury z urzędu powołując się na brzmienie art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r., zdarzają się jednak przypadki wydawania takich decyzji z powołaniem niewłaściwej podstawy prawnej. To zaś pociąga za sobą powstanie po stronie ubezpieczonych nieuzasadnionych roszczeń odnośnie wypłacania takiego świadczenia w zbiegu z emeryturą pracowniczą.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa KRUS o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie zasygnalizowanych nieprawidłowości.

**Zastępca Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego** w piśmie z 2 grudnia 2016 r. poinformował, że mając na uwadze należytą obsługę świadczeniobiorców Kasy podjęto stosowne działania, aby wyeliminować zgłoszone przez Rzecznika nieprawidłowości. Ponadto zalecono jednostkom organizacyjnym KRUS zwracanie szczególnej uwagi na prawidłowość stosowanych w wydawanych decyzjach podstaw prawnych.

#### **48. Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP (V.510.68.2016 z 22 listopada 2016 r.) – w sprawie braku kontroli sądowno-administracyjnej w zakresie bezczynności organów w postępowaniu skargowym.**

Do Biura Rzecznika wpływa wiele wniosków, w których podnoszony jest problem nierozpoznania w ustawowym terminie skarg obywateli złożonych do organów stanowiących gmin czy miast. Wnioskodawcy skarżą się nie tylko na przewlekłość postępowania skargowego, czy wręcz bezczynność organów właściwych do załatwienia skargi, ale wskazują także na brak skutecznych środków prawnych mających na celu przeciwdziałanie tego rodzaju nieprawidłowościom. Praktyka pokazuje, że samorządowe kolegia odwoławcze odmawiają merytorycznego rozpoznania zażalenia na nierozpatrzenie skargi w ustawowym terminie. Także wojewoda, będący organem nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego, faktycznie nie posiada żadnych uprawnień władczych, za pomocą których mógłby wymusić przestrzeganie prawa i doprowadzić do niezwłocznego rozpoznania skargi.

Zdaniem Rzecznika jedynym efektywnym sposobem przeciwdziałania bezczynności ze strony organów właściwych do załatwienia skarg jest wprowadzenie możliwości zainicjowania przez skarżącego kontroli sądowno-administracyjnej procesowych aspektów postępowania skargowego. Obecnie obowiązujące przepisy nie dopuszczają wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu, który jest obowiązany do załatwienia skargi powszechnej.

Podkreślić należy, że prawo do skargi jest uprawnieniem konstytucyjnym. Wprowadzenie możliwości wnoszenia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność w postępowaniu skargowym będzie stanowić nie tylko realizację konstytucyjnego prawa jednostki do dochodzenia przed sądem naruszonego prawa do skargi, ale przede wszystkim wyposaży skarżących w skuteczny środek walki z bezczynnością organów właściwych do załatwiania skarg. Sądy administracyjne mają bowiem możliwość dyscyplinowania organów, które nie przestrzegają ustawowych terminów załatwiania skarg, wymierzając im z urzędu lub na wniosek skarżących grzywnę. Ponadto, w przypadku niewykonania przez organ orzeczenia sądu zobowiązującego go do załatwienia skargi w określonym terminie, osobie, która poniosła z tego tytułu szkodę, przysługiwać będzie roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym.

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego z prośbą o rozważenie zasadności przygotowania stosownej zmiany art. 3 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

#### **49. Prezesa Rady Ministrów (WZF.7050.1.2016 z 22 listopada 2016 r.) – w sprawie niewystarczającej ochrony prawnej żołnierzy i funkcjonariuszy, tzw. sygnalistów w służbach mundurowych.**

Kwestię niedostatecznego zabezpieczenia prawnego żołnierzy i funkcjonariuszy zgłaszających podejrzenia popełnienia przestępstw lub innych naruszeń prawa, tzw. sygnalistów, Rzecznik poruszał już we wcześniejszych wystąpieniach do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej.

W Ministerstwie Sprawiedliwości rozważa się wprawdzie podjęcie prac legislacyjnych, które mają na celu wzmocnienie w polskim porządku prawnym sygnalistów, dotyczą one jednak pracowników cywilnych.

Zadania realizowane przez żołnierzy i funkcjonariuszy w sposób bezpośredni przekładają się na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny. Mając na względzie specyfikę służb mundurowych oraz to, że są instytucjami hierarchicznymi, hermetycznymi, o silnych strukturach pionowego podporządkowania, wydaje się konieczne objęcie ich szczególną ochroną. Ponadto potrzeba zapewnienia skutecznej ochrony żołnierzom zgłaszającym nieprawidłowości w służbie wynika z konstytucyjnego obowiązku sprawowania cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o wyjaśnienia.

#### **50. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej (XI.7036.19.2016 z 23 listopada 2016 r.) – w sprawie dostępu do edukacji osób z niepełnosprawnością w stopniu głębokim.**

Rzecznik wyraził uznanie dla podjętych przez Ministerstwo działań i zapowiedzi prac w tym zakresie. Niemniej jednak przywołane w odpowiedzi na poprzednie wystąpienie przepisy prawa nie wystarczają w ocenie Rzecznika do stwierdzenia, że

osoby z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim rzeczywiście mają dostęp do powszechnego systemu edukacji w najwyższym możliwym wymiarze. Działania podejmowane wobec osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim skupiają się bowiem na wspomaganie ich ogólnego rozwoju i niezależności, zaś zdobywanie przez nich wiedzy czy kształcenie są marginalizowane i nie funkcjonują w praktyce. Należy rozważyć możliwość wprowadzenia obowiązku opracowania dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim odpowiedniej podstawy programowej lub ramowego programu nauczania w poszczególnych latach, niekoniecznie tożsamy z wymogami stawianymi w podstawach programowych kształcenia ogólnego.

Kolejną dyskusyjną kwestią jest fakt, iż obowiązujące przepisy prawa nie określają kryteriów dokonywania podziału uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych. Celowe wydaje się wprowadzenie odpowiednich regulacji, które pozwolą uniknąć sytuacji, obecnie powszechnej, iż w jednej grupie znajdują się osoby w bardzo zróżnicowanym wieku (nawet od 3 do 25 lat).

Rzecznik zwrócił się do Sekretarza o ustosunkowanie się do wyszczególnionych problemów, które w ocenie Rzecznika wymagają ponownego przeanalizowania.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** w piśmie z 29 grudnia 2016 r. nie zgodziła się z oceną Rzecznika, iż określenie w przepisach prawa celu zajęć rewalidacyjno-wychowawczych jako wspomaganie rozwoju dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim, rozwijania zainteresowania otoczeniem oraz rozwijania samodzielności w funkcjonowaniu w codziennym życiu, stosownie do ich możliwości psychofizycznych oraz indywidualnych potrzeb rozwojowych, sugeruje przewagę oddziaływań opiekuńczych nad rozwojowymi. Sekretarz Stanu podkreśliła, że udział w ww. zajęciach umożliwi dziecku nabycie podstawowej wiedzy i umiejętności. Zajęcia te obejmują obszary oddziaływań mające zdecydowanie charakter edukacyjny, jak np.: naukę celowego działania dostosowanego do wieku, możliwości i zainteresowań uczestnika zajęć, wdrażanie do osiągania optymalnego poziomu samodzielności w podstawowych sferach życia, rozwijanie zainteresowania otoczeniem, naukę rozumienia zachodzących w nim zjawisk czy też kształtowanie umiejętności współżycia w grupie. Ponadto resort nie widzi konieczności opracowania dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim podstawy programowej lub ramowego programu nauczania. Zakres treści nauczania i wychowania w kształceniu uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym musi bowiem odpowiadać indywidualnym potrzebom edukacyjnym i aktualnym możliwościom psychofizycznym danego ucznia. Na koniec Sekretarz Stanu, odnosząc się do kwestii wprowadzenia regulacji prawnych określających szczegółowe kryteria dokonywania podziału uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych na grupy, wyjaśniła, że regulacje prawne wskazujące na organizację tych zajęć przez dyrektora jednostki systemu oświaty w porozumieniu z rodzicami, stanowią rozwiązanie elastyczne, umożliwiające zastosowanie także kryterium wiekowego.



## **51. Prezesa Zarządu Polskiego Radia RDC (VII.564.38.2016 z 23 listopada 2016 r.) – w sprawie poszanowania swobody wypowiedzi w mediach publicznych.**

Do Biura Rzecznika wpłynęło pismo byłego dziennikarza Radia RDC, który został pozbawiony możliwości zaproszenia do studia radiowego przedstawicieli Komitetu Obrony Demokracji, którzy mieli wziąć udział w audycji wraz z członkami innych organizacji uczestniczących w pochodach z okazji Narodowego Święta Niepodległości. Na skutek opisanej sytuacji dziennikarz złożył wypowiedzenie z pracy.

Zdaniem Rzecznika tego typu sytuacja narusza konstytucyjne oraz międzynarodowe standardy realizowania misji publicznej oraz poszanowania swobody wypowiedzi w mediach publicznych, których ważnym elementem jest obowiązek prezentowania treści o pluralistycznym charakterze (zasada pluralizmu). Dziennikarze powinni mieć zagwarantowaną możliwość wykonywania swojej pracy bez jakichkolwiek nacisków, natomiast władze publicznego medium nie mogą prowadzić polityki kadrowej zmierzającej do tego, aby na jego antenie prezentowano stanowisko pewnej tylko grupy politycznej, społecznej czy religijnej.

W ocenie Rzecznika opisana praktyka wywiera negatywny wpływ na niezależność dziennikarską. Następstwem braku „redakcyjnego pluralizmu” jest autocenzura i powstawanie prewencyjnych ograniczeń, które są bardzo groźne z punktu widzenia swobody wypowiedzi, ponieważ bezpośrednio przekładają się na naruszenie praw odbiorców do uzyskiwania rzetelnej informacji na tematy istotne społecznie.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa z prośbą o wyjaśnienia.

**Prezes Zarządu Polskiego Radia RDC** w piśmie z 28 listopada 2016 r. zapewnił, że wypełnia standardy realizowania misji publicznej oraz poszanowania swobody wypowiedzi w mediach publicznych. Nie inaczej było w przypadku dziennikarza (notabene nie pracownika, a współpracownika rozgłośni), na relację którego powoływał się Rzecznik w swoim wystąpieniu. Prezes wytłumaczył, że gdy dowiedział się, iż dziennikarz ten zamierza na antenie RDC skonfrontować ze sobą przedstawicieli Komitetu Obrony Demokracji i środowiska narodowców (organizatorów wrogich sobie marszów 11 listopada), zdecydował o niepodjęciu tego tematu w paśmie publicystycznym. Decyzję taką podjął, aby nie narazić odbiorców na dyskomfort słuchania agresywnej, mało rzeczowej wymiany zdań, zaś stacji – na zarzut dyskryminowania którejkolwiek z grup. Prezes stwierdził także, że nieprawdziwa jest (pojawiająca się w prasie) informacja, jakoby nie dopuścił do udziału w dyskusji tylko przedstawicieli KOD. Na koniec zapewnił, że na antenie RDC nie ma i nie będzie miejsca na mowę nienawiści i dzielenie społeczeństwa.

## **52. Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Przewodniczącego Rady Mediów Narodowych oraz Prezesa Zarządu Polskiego Radia S.A.**

**(VII.564.41.2016 z 23 listopada 2016 r.) – w sprawie naruszenia zasady niezależności i rzetelności dziennikarskiej.**

Niepokój Rzecznika wzbudziły wydarzenia opisane w skierowanym do niego piśmie Zarządu Związku Zawodowego Dziennikarzy i Pracowników Programów Trzeciego i Drugiego Polskiego Radia. Dwie dziennikarki zostały przeniesione na inne stanowiska, natomiast ich kolega, który wziął udział w publicznym proteście przeciwko tej decyzji stracił pracę. Zdaniem Rzecznika brak transparentności w tego typu działaniach może naruszać wolność słowa, zasadę pluralizmu i zasadę niezależności dziennikarskiej.

Zgodnie z art. 14 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Natomiast, stosownie do brzmienia art. 54 Konstytucji, każdemu – a więc również przedstawicielom prasy – zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są na mocy Konstytucji zakazane.

W omawianym kontekście zasadne jest również odwołanie się do art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, który stanowi o prawie do wolności wyrażania opinii obejmującym wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych.

Następstwem braku redakcyjnej wolności wypowiedzi jest zaś autocenzura i powstawanie prewencyjnych ograniczeń, co w sposób bezpośredni przekłada się na naruszenie praw odbiorców do uzyskiwania rzetelnej, obiektywnej informacji na tematy istotne społecznie.

Rzecznik zwrócił się o przedstawienie szczegółowych wyjaśnień.

**Prezes Zarządu Polskiego Radia S.A.** pismem z dnia 2 grudnia 2016 r. wyjaśniła, że misją obecnego Zarządu Polskiego Radia jest przywrócenie niszczonej przez lata zasad etyki zawodowej i rzetelności dziennikarskiej. Misję tę Polskie Radio wypełnia eliminując z anten mowę nienawiści, przywracając czystość form dziennikarskich i obiektywizm informacji oraz stwarzając miejsce prawdziwej debaty publicznej, w której mogą uczestniczyć przedstawiciele wszystkich grup społecznych i politycznych. Prezes zapewniła, że Zarząd Polskiego Radia z wielką starannością dochowuje wszelkich norm statutowych i prawnych, w szczególności przestrzega zasad Konstytucji i nigdy w najmniejszym stopniu ich nie naruszył. Sprawy kadrowe, poruszone przez Rzecznika w wystąpieniu, należą natomiast do obszaru kompetencji dyrektorów poszczególnych komórek oraz Zarządu i nie mają nic wspólnego z naruszaniem jakichkolwiek zasad, w tym zasady niezależności i rzetelności dziennikarskiej.

**Przewodniczący Rady Mediów Narodowych** w piśmie z 21 grudnia 2016 r. poinformował, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych Rada jest organem właściwym w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji, Polskiej Agencji Prasowej oraz w innych sprawach określonych w ustawie. Natomiast zgodnie z art. 12 ww. ustawy Rada jest uprawniona do wglądu w sprawy

spółki, w takim samym zakresie, jaki ustawa i statut spółki przyznają radzie nadzorczej. W związku z powyższym Rada może żądać od spółek publicznej radiofonii i telewizji przekazywania informacji dotyczących ich funkcjonowania w zakresie przewidzianym dla rad nadzorczych. Jednocześnie Przewodniczący podkreślił, że ani przepisy prawa, ani postanowienia statutów nie przyznają Radzie kompetencji do wpływania na bieżące zarządzanie spółek publicznej radiofonii i telewizji, co pozostaje w gestii ich zarządów.

### **53. Komendanta Głównego Policji (XI.518.70.2016 z 25 listopada 2016 r.) – w sprawie ataków na tle rasowym, narodowym, etnicznym lub wyznaniowym na mieszkających w Polsce cudzoziemców.**

Niepokój Rzecznika wzbudziły coraz częstsze sygnały o różnego rodzaju aktach przemocy, których ofiarami padają mieszkający w Polsce cudzoziemcy, zwłaszcza osoby pochodzące z państw Bliskiego Wschodu czy Afryki oraz wyznawcy islamu. Zdarzeniom takim towarzyszy publiczna dyskusja, tocząca się na forach internetowych, w której nienawistne zachowania nierzadko spotykają się z akceptacją czy wręcz poparciem ze strony internautów. Także prowadzone przez Policję statystyki wskazują na to, iż w Polsce istnieje zagrożenie przestępstwami motywowanymi nienawiścią na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym lub wyznaniowym. Wyraźnie widać przy tym, że gwałtownie rośnie liczba tego typu czynów popełnianych wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego.

Wydarzenia te wywołały zaniepokojenie Komitetu Prawa Człowieka ONZ, co znalazło odzwierciedlenie w przyjętych w dniu 31 października 2016 r. Uwagach końcowych dotyczących VII sprawozdania okresowego RP z realizacji postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Komitet zwrócił przy tym uwagę na niedostateczną reakcję władz na ten szczególny rodzaj przestępczości.

W ocenie Rzecznika przestępstwa motywowane uprzedzeniami wymagają od organów państwa, zwłaszcza Policji i prokuratury, stanowczej reakcji i determinacji w zakresie ich wykrywania i ścigania, a także karania sprawców. Nie bez znaczenia jest również sposób, w jaki przedstawiciele organów państwa publicznie opisują czy komentują zjawisko przestępczości motywowanej nienawiścią.

Rzecznik wyraził przy tym nadzieję, iż wszystkie dotychczasowe działania Policji w zakresie zwalczania i przeciwdziałania takiej przestępczości będą kontynuowane, także we współpracy z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rzecznik zwrócił się do Komendanta z prośbą o wyjaśnienie, czy Policja prowadzi lub planuje podjąć działania o charakterze prewencyjnym lub edukacyjnym, które koncentrowałyby się na zapewnieniu bezpieczeństwa obcokrajowcom.

**Komendant Główny Policji** w piśmie z 14 grudnia 2016 r. zapewnił, że wszystkie przypadki napaści na tle rasowym lub temu podobne badane są przez Policję z należytą starannością. Wobec wymienionych przez Rzecznika pokrzywdzonych obywateli Algierii, Czeczenii oraz Turcji, a także w większości innych ataków fizycznych, sprawcy zostali wykryci przez Policję, a sprawy mają swój dalszy bieg procesowy. Przytaczane przez Policję przy okazji różnych spotkań

lub konferencji prasowych statystyki stanowią obiektywny przekaz obrazujący skalę zjawiska tzw. przestępstw z nienawiści na podstawie postępowań wszczętych i czynów stwierdzonych. Komendant potwierdził ponadto, że efektywnie realizowana edukacja społeczeństwa i profilaktyka antydyskryminacyjna może przyczynić się do redukcji zachowań nienawistnych, jednak Policja, przy aktualnym podziale kompetencji administracyjnych w państwie, nie jest wiodąca w tego rodzaju działaniach. Policja nie może także odpowiadać za badanie przyczyn ewentualnej radykalizacji postaw społecznych oraz wzrostu liczby przestępstw popełnianych z nienawiści. Rolą Policji jest ściganie sprawców przestępstw oraz profilaktyka oferowana grupom szczególnego ryzyka. Komendant poinformował, że nie odnotowano przypadku, aby kiedykolwiek odmówiono liderom społeczności muzułmańskich kontaktu czy spotkania. Policja współpracuje doraźnie z Centrum Edukacji i Kultury Muzułmańskiej Tatarów Polskich w Kruszynianach. Wiele inicjatyw podejmowanych jest także w jednostkach terenowych Policji. Na koniec Komendant zadeklarował, iż wszelkie opracowania i analizy policyjne w przedmiotowym zakresie mogą być Rzecznikowi udostępnione. Jeśli natomiast w Biurze RPO dojdzie do spotkania z przedstawicielami środowisk muzułmańskich, przedstawiciele Policji wezmą w nim udział.

#### **54. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (VII.7021.1.2016 z 25 listopada 2016 r.) – w sprawie ratyfikacji III Protokołu fakultatywnego do Konwencji o Prawach Dziecka.**

Do Biura Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących ratyfikacji III Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie procedury składania zawiadomień, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku 19 grudnia 2011 r. Mimo podpisania dokumentu przez Polskę 30 września 2013 r., dotychczas nie został on ratyfikowany.

W obowiązującym stanie prawnym jedynym organem, który może nadzorować przestrzeganie Konwencji o prawach dziecka jest Komitet Praw Dziecka, a jego uprawnienia zostały zawarte w Protokole, który nie został ratyfikowany przez Polskę. Rzecznik sygnalizował już brak ratyfikacji Protokołu w wydanej w 2013 r. publikacji „Polska mapa międzynarodowych konwencji praw człowieka”. Skierował również stosowne pisma do Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych. Z korespondencji będącej odpowiedzią na powyższe wystąpienia wynikało, że nie zostały podjęte żadne działania mające na celu ratyfikację Protokołu, a analizy w tej sprawie miały być rozpoczęte w III kwartale 2014 r. Z prośbą o interwencję do Ministra Pracy i Polityki Społecznej występował również Rzecznik Praw Dziecka.

Rzecznik zwrócił się do Minister o przedstawienie aktualnego stanowiska w sprawie.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 16 grudnia 2016 r. poinformowała, że Polska nie planuje przystąpienia do III Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka. Minister przypomniała, że z podpisania oraz

ratyfikacji konwencji nie wynika obowiązek prawny ani polityczny związania się z protokołem. Polska podpisała protokół w 2013 r. W toku prowadzonych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej prac nad wnioskiem o wyrażenie zgody na podpisanie protokołu podnoszone były obawy co do skutków, jakie mogą wynikać z zaleceń Komitetu Praw Dziecka zmierzających do zmiany prawa polskiego lub polityki oraz kosztów z tym związanych. Zauważalna jest np. zasadnicza rozbieżność decyzji komitetu i polskich sądów w kwestii możliwości powoływania przez osoby indywidualne postanowień umów międzynarodowych dotyczących praw społecznych jako podstawy skarg. Ponadto rozbieżności między zgłoszonymi przez Polskę w momencie ratyfikowania konwencji deklaracjami, orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz polityką państwa a interpretacją konwencji dokonaną przez Komitet Praw Dziecka zachodzą w takich kwestiach jak: relacje między rodzicami a dziećmi czy dostęp do aborcji i antykoncepcji. Nie do przyjęcia jest zwłaszcza postulat Komitetu dotyczący likwidacji okien życia oraz liberalizacji dostępu do aborcji. Minister stwierdziła, że związanie się protokołem mogłoby prowadzić do zakwestionowania przez Komitet Praw Dziecka zapisów Konstytucji RP oraz podważenia kształtu obowiązującego prawa i realizowanej polityki, odzwierciedlających realne potrzeby, jak też polską kulturę i tradycję. Minister zauważyła także, że gdy państwo ratyfikuje protokół skargowy, godzi się, by komitet stał się organem guasi-sądowym, a ono samo stroną postępowania. W takiej sytuacji komitet jest jedynym interpretatorem konwencji, zaś rola państwa ograniczona jest do przedstawienia stanowiska, a następnie wykonania „orzeczenia” w danej sprawie. Decyzja w sprawie ewentualnego związania się protokołem skargowym oznacza zatem podjęcie przez państwo decyzji, czy w kwestiach moralnych i obyczajowych oraz w ekonomicznie wrażliwej sferze polityki społecznej, decyzje pozostaną w kompetencji państwa, czy zostaną oddane Komitetowi Praw Dziecka.

#### **55. Ministra Rozwoju i Finansów oraz Marszałka Senatu (V.511.868.2014 z 25 listopada 2016 r.) – w sprawie niewykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego kwoty wolnej od podatku.**

Rzecznik wyraził swoje zaniepokojenie niewykonaniem wyroku TK z dnia 28 października 2015 r. w sprawie kwoty wolnej od podatku oraz uchwaleniem w dniu 15 listopada 2016 r. przez Sejm ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

W przywołanym orzeczeniu Trybunał orzekł, że art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, gwarantującego co najmniej minimum egzystencji, jest niezgodny z Konstytucją.

We wcześniejszym wystąpieniu do Ministra Finansów Rzecznik wskazał, że wykonanie wyroku TK powinno nastąpić najpóźniej z dniem 30 listopada 2016 r., nie tylko z uwagi na utratę mocy obowiązującego przepisu, lecz również obowiązek dokonywania zmian w prawie podatkowym z uwzględnieniem odpowiedniego

vacatio legis oraz poszanowania gwarancji obywateli do przejrzystego, jednoznacznego i pewnego prawa. Tymczasem w dniu 15 listopada br. Sejm uchwalil ustawę nowelizujacą, która nie tylko nie stanowi wykonania rzeczzonego wyroku Trybunału, lecz przede wszystkim wprowadza do porzadku prawnego przepis prawny stanowiący powtórzenie normy prawnej uznanej już uprzednio za niekonstytucyjną.

Nieuwzględnienie przez ustawodawcę orzeczenia TK i ponowne wprowadzenie do systemu prawa kwoty wolnej od podatku w dotychczasowym kształcie może spowodować sytuację, w której sądy administracyjne, powszechne oraz Sąd Najwyższy za kwotę wolną od podatku będą uznawać kwotę równoważną minimum egzystencji.

Rzecznik zwrócił się do Ministra i Marszałka Senatu o przedstawienie stanowiska.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** w piśmie z 23 grudnia 2016 r. wyjaśnił, iż w wyroku, na który powoływał się Rzecznik w swoim wystąpieniu, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych zwanej dalej „ustawą PIT” – w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, gwarantującego co najmniej minimum egzystencji – jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji, oraz że traci moc obowiązującą z dniem 30 listopada 2016 r. Oznacza to, że głównym powodem uznania poddanej kontroli normy prawnej za niezgodną z Konstytucją jest brak mechanizmu korygującego, który pozwoliłby kształtować wysokość kwoty zmniejszającej podatek w sposób uwzględniający indywidualną zdolność podatnika do zapłaty podatku. Podsekretarz Stanu podkreślił, że ustawa o zmianie ustawy PIT, którą Parlament, po poprawkach Senatu, ostatecznie uchwalil w dniu 29 listopada 2016 r., wykonuje wspomniany wyrok TK. Ustawa ta wprowadza bowiem mechanizm korygowania kwoty zmniejszającej podatek gwarantujący co najmniej minimum egzystencji oraz poprzez zróżnicowanie wysokości kwoty zmniejszającej podatek w zależności od rozmiarów uzyskanych dochodów, rozkłada ciężar podatkowy proporcjonalnie do zdolności podatkowej. Jednocześnie ustawa z dnia 29 listopada 2016 r., dodała ustępy 1 e i Id w art. 27 ustawy PIT, zgodnie z którymi wysokość kwoty zmniejszającej podatek podlega corocznie weryfikacji przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Podsekretarz Stanu nie zgodził się także ze stwierdzeniem, jakoby nowelizacja stanowiła „powtórzenie normy prawnej uznanej już uprzednio za niekonstytucyjną”, bowiem nowe regulacje w sposób istotny zmieniają dotychczasowe zasady stosowania kwoty zmniejszającej podatek.

#### **56. Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (VII.564.34.2016 z 25 listopada 2016 r.) – w sprawie emisji na antenie telewizji publicznej krytycznych materiałów dotyczących działalności wybranych organizacji pozarządowych.**

W ostatnim czasie na antenie TVP pojawiło się kilka materiałów, w których przedstawiono zarzuty, jakoby wskazane organizacje pozarządowe, w tym także te

uznane i doświadczone, otrzymywały środki finansowe od organów samorządowych i terytorialnych. Wskazywano również na zaangażowanie w działalność tychże organizacji osób publicznych, m.in. sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, pominięto natomiast szereg podstawowych informacji dotyczących prawnych podstaw funkcjonowania organizacji.

Zaistniała sytuacja może budzić poważne wątpliwości z punktu widzenia poszanowania konstytucyjnej wolności zrzeszania się wyrażonej w Konstytucji i wydaje się nie sprzyjać budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, opartego m.in. na aktywności organizacji pozarządowych.

Rzecznik podkreślił, że działalność tego typu organizacji stanowi realizację zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji. Jedną z podstawowych funkcji tej zasady jest zaś ochrona podmiotów, którym powierzono wykonywanie określonych zadań przed nieuzasadnioną interwencją ze strony organów państwowych.

Ponadto Rzecznik wskazał, iż zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o RTV audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym. Zdaniem Rzecznika treści dyskredytujące działalność organizacji pozarządowych bez podania wyraźnie sformułowanych zarzutów można oceniać jako ograniczające społeczną aktywność, a tym samym jako sprzeczne z dobrem społecznym.

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego z prośbą o wyjaśnienia i ewentualne podjęcie działań w przedmiotowej sprawie.

**Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** w piśmie z 8 grudnia 2016 r. poinformował, że KRRiT zwróciła się do Prezesa TVP S.A. o przekazanie materiałów niezbędnych do zajęcia przez Radę stanowiska.

### **57. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (V.7220.352.2016 z 29 listopada 2016 r.) – w sprawie sposobu realizacji kontroli posiadania odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego przez pracowników Poczty Polskiej S.A.**

Do Biura Rzecznika docierają sygnały o braku precyzyjnego uregulowania prawnego w zakresie dokonywania czynności kontrolnych posiadania odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego. Nienaruszalność mieszkania to jedna z podstawowych zasad konstytucyjnych. Art. 50 Konstytucji stanowi, że przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony. Powyższe oznacza zatem zakaz wkraczania do mieszkania i przebywania w nim bez zgody właściciela lub innej uprawnionej osoby albo bez wyraźnej podstawy ustawowej.

Tymczasem ustawodawca w przypadku kontroli posiadania odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego nie zapewnił przepisów prawnych *expresis verbis* regulujących tę materię. Przepisy dotyczące opłat abonamentowych nie zawierają ustawowego obowiązku wpuszczania pracowników Poczty Polskiej S.A. do mieszkań, nawet w sytuacji wylegitymowania się przez nich oraz przedstawienia celu kontroli.

Rzecznik zwrócił się do Ministra o zajęcie stanowiska w sprawie.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego** w piśmie z 27 grudnia 2016 r. podzielił opinię Rzecznika, iż nienaruszalność mieszkania jest jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych. Przypomniwał też, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych z dnia 21 kwietnia 2005 r. kontrolę wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej prowadzi operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe. Rzeczona ustawa nie daje jednak kontrolerom prawa żądania wstępu do pomieszczeń celem sprawdzenia posiadania w nich urządzeń wymagających rejestracji i opłat. Kontrolowany podmiot może udostępnić pomieszczenie kontrolerom wyłącznie dobrowolnie. Pracownicy Poczty Polskiej S.A., mimo posiadania upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych określonych w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 10 września 2013 r. w sprawie kontroli wykonywania obowiązków związanych z opłatami abonamentowymi, nie mają uprawnień do przymusowego wejścia do pomieszczenia, które ma być podmiotem kontroli bez zgody właściciela czy osoby przebywającej w mieszkaniu. Sekretarz Stanu poinformował, że resort nie prowadzi obecnie prac mających na celu zmiany uregulowań dotyczących kontroli wykonywania rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych. Podkreślił ponadto, iż ewentualne zmiany w przedmiotowym zakresie muszą respektować konstytucyjną nienaruszalność mieszkania.

#### **58. Marszałka Sejmu (VII.613.12.2016 z 29 listopada 2016 r.) – w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach.**

Rzecznik podkreślił konieczność szczególnej ochrony wolności zgromadzeń publicznych przed nadmiernymi, bezzasadnymi ograniczeniami. W szczególności, ustawodawca ma obowiązek stworzenia takiego prawa, które chronić będzie przed instrumentalnym ograniczaniem przez władzę publiczną możliwości organizowania i uczestniczenia w zgromadzeniach publicznych. Tymczasem niektóre z proponowanych przepisów przedstawionego przez grupę posłów projektu o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach budzą poważne zastrzeżenia z punktu widzenia realizacji wolności zgromadzeń. Projekt ten przewiduje m.in., że o pierwszeństwie w przypadku kolizji kilku zgromadzeń decydować będzie to, kto jest organizatorem zgromadzenia (przyznanie pierwszeństwa zgromadzeniom organizowanym przez władze publiczne lub kościoły i inne związki wyznaniowe), a następnie rodzaj zgromadzenia – z pierwszeństwem przyznanym zgromadzeniom cyklicznym. Zastosowanie zasady pierwszeństwa w stosunku do wymienionych wyżej kategorii zgromadzeń jest przejawem nierównego traktowania organizatorów takich zgromadzeń, co może poddawać w wątpliwość zgodność z Konstytucją proponowanego rozwiązania. Zasadniczą wątpliwość, z punktu widzenia realizacji praw obywatela, budzi także preferowanie zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej przed zgromadzeniami obywateli. Rzecznik przypomniał



ponadto, że ewentualne ograniczenia w organizowaniu kilku zgromadzeń w tym samym miejscu są wątpliwe w świetle praw gwarantowanych przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Reasumując, w opinii Rzecznika projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach nie powinien zostać uchwalony, ponieważ proponowane w nim rozwiązania są niezgodne z Konstytucją i międzynarodowym standardem wyznaczającym zakres wolności zgromadzeń.

Rzecznik zwrócił się do Marszałka z prośbą o udostępnienie powyższej opinii organom Sejmu oraz posłom w celu zapoznania się z przedstawionymi argumentami i uwzględnienia ich w toku dalszych prac legislacyjnych nad ustawą.

### **59. Ministra Sprawiedliwości (III.7060.858.2016 z 30 listopada 2016 r.) – w sprawie różnicowania w uprawnieniach dwóch grup prokuratorów oraz sędziów do przechodzenia we wcześniejszy stan spoczynku.**

Do Rzecznika zwróciła się Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników RP z wnioskiem o zakwestionowanie konstytucyjności przepisów art. 2 i 7 ustawy z dnia 11 maja 2013 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.

W ocenie Rady Głównej Związku przepisy te naruszają art. 2 i 32 Konstytucji, ponieważ w arbitralny sposób różnicują uprawnienia dwóch grup prokuratorów oraz sędziów do przechodzenia we wcześniejszy stan spoczynku, wprowadzając granicę czasową, tj. dzień 31 grudnia 2017 r. Sędzia i prokurator przechodzi na swój wniosek w stan spoczynku po ukończeniu 55 lat przez kobietę, jeżeli przepracowała na stanowisku sędziego lub prokuratora nie mniej niż 25 lat, a 60 lat przez mężczyznę, jeżeli przepracował na stanowisku sędziego lub prokuratora nie mniej niż 30 lat. Po 1 stycznia 2018 r. wszyscy prokuratorzy i sędziowie przechodzić mają w stan spoczynku po 67. roku życia. Oznacza to, że różnica zaledwie jednego dnia w dacie urodzenia może wydłużyć służbę dla sędziów i prokuratorów kobiet aż o 12 lat, a dla mężczyzn o 7 lat. W opinii związku zmiana ta jest rażąca, niesprawiedliwa i całkowicie nieproporcjonalna.

Rzecznik poinformował Ministra, że podjął analizę zasadności przedstawionych przez Radę Główną Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników RP zarzutów w kontekście możliwości skierowania stosownego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego i to bez względu na toczące się obecnie prace nad obniżeniem wieku emerytalnego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o udzielenie informacji w przedmiotowym zakresie.

### **60. Marszałka Senatu (VII.613.12.2016 z 2 grudnia 2016 r.) – w sprawie ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach.**

Rzecznik podkreślił konieczność szczególnej ochrony wolności zgromadzeń publicznych przed nadmiernymi, bezzasadnymi ograniczeniami. Ustawodawca ma obowiązek stworzenia takiego prawa, które chronić będzie przed instrumentalnym ograniczaniem przez władzę publiczną możliwości organizowania i uczestniczenia w zgromadzeniach publicznych. Tymczasem niektóre z przepisów ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach budzą poważne zastrzeżenia z punktu widzenia realizacji wolności zgromadzeń. Ustawa ta przewiduje m.in., że o pierwszeństwie w przypadku kolizji kilku zgromadzeń decydować będzie to, kto jest organizatorem zgromadzenia (przyznanie pierwszeństwa zgromadzeniom organizowanym przez władze publiczne lub kościoły i inne związki wyznaniowe), a następnie rodzaj zgromadzenia – z pierwszeństwem przyznanym zgromadzeniom cyklicznym. Zastosowanie zasady pierwszeństwa w stosunku do wymienionych wyżej kategorii zgromadzeń jest przejawem nierównego traktowania organizatorów takich zgromadzeń, co może poddawać w wątpliwość zgodność z Konstytucją proponowanego rozwiązania. Zasadniczą wątpliwość, z punktu widzenia realizacji praw obywatela, budzi także preferowanie zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej przed zgromadzeniami obywateli. Rzecznik przypomniał ponadto, że ewentualne ograniczenia w organizowaniu kilku zgromadzeń w tym samym miejscu są wątpliwe w świetle praw gwarantowanych przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Przedstawione wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że proponowane w ustawie rozwiązania stanowią ograniczenie wolności zgromadzeń publicznych i związanej z nią wolności wypowiedzi w sposób, który nie może być uznany za konieczny i niezbędny w demokratycznym państwie prawnym.

Reasumując, w opinii Rzecznika ustawa o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach nie powinna zostać uchwalona, ponieważ proponowane w niej rozwiązania są niezgodne z Konstytucją i międzynarodowym standardem wyznaczającym zakres wolności zgromadzeń.

Rzecznik zwrócił się do Marszałka z prośbą o udostępnienie powyższej opinii organom Senatu oraz senatorom w celu zapoznania się z przedstawionymi argumentami i uwzględnienia ich w toku dalszych prac legislacyjnych nad ustawą.

#### **61. Rzecznik Praw Pacjenta (IX.517.3524.2016 z 2 grudnia 2016 r.) – w sprawie sytuacji osób z niepełnosprawnością psychiczną, przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych.**

W ostatnim czasie pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzili badania, z których wynika, iż w jednostkach penitencjarnych przebywa dość liczna grupa osób skazanych i tymczasowo aresztowanych, u których stwierdzono występowanie różnego rodzaju zaburzeń psychicznych, w tym także chorób psychicznych. W toku badań szczególną uwagę poświęcono stosowaniu wobec ww. osób przymusu bezpośredniego. Niestety, ujawniono też liczne nieprawidłowości o różnej skali, od mniej znaczących, do których zaliczyć można

uchybień w prowadzeniu dokumentacji, po takie, w których oceniono, że doszło do poniżającego i niehumanitarnego traktowania pacjentów szpitali czy oddziałów psychiatrycznych znajdujących się w skontrolowanych jednostkach penitencjarnych. W wielu przypadkach wątpliwości budziły przesłanki zastosowania przymusu bezpośredniego, jak również podstawy do wydania decyzji o kolejnym przedłużeniu jego stosowania.

Zdaniem Rzecznika wiele stwierdzonych nieprawidłowości można byłoby ujawnić wcześniej i odpowiednio na nie zareagować, gdyby w sposób rzeczywisty sprawowana była kontrola stosowania przymusu bezpośredniego, zarówno przez dyrektorów szpitali, jak i inne uprawnione podmioty: naczelnego lekarza okręgowego inspektoratu Służby Więziennej, sędziego penitencjarnego, sędziego sądu rejonowego oraz Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego. Jak wynika z ustaleń pracowników Biura RPO, pacjenci szpitali psychiatrycznych w jednostkach penitencjarnych nie byli świadomi, iż przysługuje im prawo do pomocy Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, ponieważ ani sam Rzecznik, ani więzienna służba zdrowia nie realizowali obowiązku informowania o zakresie działania Rzecznika.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o podjęcie stosownych kroków, mających na celu spowodowanie, iż Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, na których terytorialnym obszarze aktywności znajdują się jednostki penitencjarne ze szpitalami psychiatrycznymi, obejmą swoim działaniem pacjentów tych szpitali

## **62. Ministra Zdrowia (V.7011.31.2015 z 5 grudnia 2016 r.) – w sprawie funkcjonowania tzw. pakietu onkologicznego.**

Rzecznik przypomniał, że ustanowienie szybkiej terapii onkologicznej tzw. pakietu onkologicznego zakładało poprawę dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej dla pacjentów onkologicznych. Tymczasem z raportu „Ścieżka pacjenta. Jak długo pacjenci w Polsce czekają na diagnozę i leczenie onkologiczne?”, który przygotowano na zlecenie Fundacji Onkologia 2025, wynika, iż między przełomem 2014/15 r. (okres przed wprowadzeniem pakietu onkologicznego) a przełomem 2015/16 r. (rok po wprowadzeniu pakietu onkologicznego) czas oczekiwania pacjentów od podejrzenia choroby nowotworowej do rozpoczęcia leczenia skrócił się zaledwie o 3 dni. Natomiast dla pacjentów, którzy nie uczestniczyli w szybkiej ścieżce onkologicznej, czas oczekiwania wydłużył się o 8 dni.

Do Rzecznika docierają również sygnały ze strony środowiska lekarskiego, iż następstwem wprowadzenia pakietu jest nieuzasadnione zróżnicowanie dostępu pacjentów do świadczeń opieki zdrowotnej. Tworzą się osobne kolejki oczekujących dla osób z wystawioną Kartą Diagnostyki i Leczenia Onkologicznego i pacjentów onkologicznych korzystających ze świadczeń zdrowotnych w zwykłym trybie. Nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej pacjentów generują także przepisy wprowadzające różne przesłanki wydawania ww. Karty, odpowiednio przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej i lekarza udzielającego świadczeń z zakresu

ambulatoryjnej opieki specjalistycznej. W toku debaty publicznej pojawiały się ponadto głosy wskazujące na wady pakietu takie, jak: generowanie strat finansowych placówek medycznych, ograniczenie dostępności do radioterapii i pogłębiającą się biurokratyzację.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

### **63. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Minister Edukacji Narodowej (VII.7037.127.2016 z 5 grudnia 2016 r.) – w sprawie wątpliwości dotyczących skutków, planowanej przez MEN reformy oświaty, dla ogólnokształcących szkół muzycznych.**

Obecnie kształcenie muzyczne na poziomie podstawowym realizowane jest w dwóch typach szkół: szkołach muzycznych I stopnia oraz ogólnokształcących szkołach muzycznych I stopnia. Te ostatnie realizują – oprócz kształcenia artystycznego – również kształcenie ogólne, odpowiadające 6-letniej szkole podstawowej. Uczniowie tych placówek realizują więc jednocześnie obowiązek szkolny, a wraz z ich ukończeniem uzyskują wykształcenie podstawowe. Tymczasem z treści publikacji prasowych i wpływających do Biura Rzecznika wniosków wynika, że pojawiły się wątpliwości co do tego, czy zmiany, zawarte w projektach ustaw Prawo oświatowe oraz Przepisach wprowadzających ustawę Prawo oświatowe, polegające m.in. na przekształceniu szkół podstawowych w szkoły ośmioletnie obejmą również ogólnokształcące szkoły muzyczne I stopnia. Możliwość pozostawienia sześciioletnich ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia, przy jednoczesnym stworzeniu ośmioletnich podstawówek, budzi uzasadnione obawy rodziców dzieci uczęszczających do tych placówek. Oznaczałoby to bowiem, że uczniowie, którzy nie planują kontynuować edukacji muzycznej w szkole II stopnia, będą zmuszeni przenieść się do innej ogólnokształcącej szkoły podstawowej celem ukończenia edukacji na poziomie podstawowym.

Z punktu widzenia działalności Rzecznika dyskusyjny wydaje się również sposób wprowadzania zmian legislacyjnych w opisanym zakresie. Obywatele zwracający się do Biura RPO wskazują, że nie mogą otrzymać kompleksowych informacji o planowanych zmianach, co wywołuje przekonanie, że problematyka ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia nie jest traktowana przez projektodawców z należytą uwagą. Takie działanie władz publicznych stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Rzecznik zwrócił się do Ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie oraz o poinformowanie o kierunku planowanych zmian legislacyjnych dotyczących ogólnokształcących szkół muzycznych.

### **64. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.518.16.2016 z 7 grudnia 2016 r.) – w sprawie systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.**

W związku z zapowiedzią, że w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prowadzone są prace nad opracowaniem założeń projektu zmiany ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Rzecznik wskazał na problemy i niedostatki wynikające z przepisów dotychczasowej ustawy oraz jej stosowania, które pojawiają się w skargach kierowanych do Jego Biura, a także w raportach Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z dnia 15 czerwca 2016 r. oraz Informacji Najwyższej Izby Kontroli z 26 kwietnia 2016 r.

Podstawowym problemem w przedmiotowej sprawie jest niewystarczająca liczba placówek specjalistycznych dla ofiar przemocy, a co za tym idzie ograniczenia w dostępie do tego typu ośrodków wsparcia i miejsc schronienia. Obowiązek realizacji takiej formy pomocy spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego: gminie i powiecie, lecz faktyczne wypełnianie tych zobowiązań powinno być objęte skuteczniejszym nadzorem.

Funkcjonowanie programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc także nie sposób uznać za dostateczne czy satysfakcjonujące. Koniecznym wydaje się dokonanie systemowej analizy dostępu na terenie kraju do placówek realizujących ww. programy oraz wykonywania przez samorządy zadań w zakresie ich opracowania i realizacji. W ocenie Rzecznika właściwym organem do wypełnienia tego zadania jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Ponadto, uwagę zwracają niedostatki w programach przeciwdziałania przemocy, zwłaszcza ich niski poziom merytoryczny i ogólnikowość.

Zdaniem Rzecznika konieczna jest ściślejsza współpraca wymiaru sprawiedliwości z organami odpowiedzialnymi na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie za przeciwdziałanie przemocy oraz bezpośrednio zaangażowanymi w pomoc osobom dotkniętym przemocą. Warto także rozważyć zasadność znowelizowania przepisu art. 9b ust. 3 ww. ustawy poprzez wprowadzenie okresowego monitorowania przez grupy robocze sytuacji osób dotkniętych przemocą po zamknięciu procedury „Niebieska Karta”. Co więcej, istnieje potrzeba wprowadzenia do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie przepisu dotyczącego minimalnego wymiaru szkoleń (w tym supervizji) oraz zasad wynagradzania członków Zespołu Interdyscyplinarnego.

W celu dostosowania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r., Rzecznik dostrzegł potrzebę rozszerzenia definicji przemocy w rodzinie, którą posługuje się ustawa w taki sposób, aby swoim zakresem obejmowała także przemoc ekonomiczną oraz relacje osób, które już nie pozostają w stałym związku lub małżeństwie i nie mieszkają razem, a mimo to dochodzi między nimi do aktów przemocy.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o poinformowanie o projektowanych rozwiązaniach w zakresie zmiany ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

## **65. Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania (XI.816.1.2015 z 9 grudnia 2016 r.) – w sprawie wypowiedzenia Konwencji stambulskiej.**

Niepokój Rzecznika wzbudziły doniesienia medialne o toczących się w resortach rządowych pracach nad wypowiedzeniem Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej przyjętej w Stambule dnia 11 maja 2011 r.

Rzecznik podkreślił, że wejście w życie ww. Konwencji było przełomem w zapewnieniu ochrony fundamentalnych praw i wolności kobiet doświadczających przemocy ze względu na płeć. Konwencja opiera się na założeniu, że zasadnicze znaczenie dla zapobiegania przemocy wobec kobiet ma wdrożenie prawnej i faktycznej równości pomiędzy mężczyznami i kobietami, a źródłem przemocy jest przekonanie sprawców o stereotypowej, drugorzędnej roli kobiet. Tym samym umowa ta wskazuje, że brak skutecznej pomocy dla kobiet – ofiar przemocy – jest formą dyskryminacji pośredniej ze względu na płeć. Konwencja w sposób kompleksowy określa wreszcie kwestię pomocy dla ofiar, ścigania i karania sprawców, a także działania profilaktyczne i edukacyjne.

Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika o poinformowanie, czy w ramach rządu toczą się aktualnie jakiegokolwiek prace zmierzające do wypowiedzenia przez Polskę Konwencji stambulskiej.

**Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania** w piśmie z 23 grudnia 2016 r. poinformował, że w dniu 28 listopada 2016 r. do jego wiadomości został przesłany projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. wraz z uzasadnieniem. Projekt ten został przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości i rozesłany do uzgodnień międzyresortowych. Jednocześnie Pełnomocnik Rządu poinformował, że prace nad wypowiedzeniem ww. Konwencji nie zostały zawarte w Planie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów na 2016 rok.

## **66. Ministra Sprawiedliwości (XI.815.29.2016 z 9 grudnia 2016 r.) – w sprawie finansowania organizacji świadczących pomoc kobietom – ofiarom przemocy.**

Rzecznik przypomniał, że w dniach pomiędzy 25 listopada (Międzynarodowy Dzień Eliminacji Przemocy Wobec Kobiet) a 10 grudnia (Międzynarodowy Dzień Praw Człowieka) trwa międzynarodowa kampania 16 Dni Działań Przeciwko Przemocy Ze Względu Na Płeć. Wybór tych dat to symboliczne podkreślenie faktu, że prawa kobiet są prawami człowieka. W nawiązaniu do tych wydarzeń Rzecznik przekazał Ministrowi dodatkowe uwagi w sprawie wyników konkursu na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

W motywie 17 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, zwraca się uwagę, że kobiety będące ofiarami przemocy ze względu na płeć oraz ich dzieci są wyjątkowo narażone na przemoc. Osoby te wymagają szczególnego wsparcia i adekwatnej ochrony m.in. ze względu na wysokie ryzyko wtórnej wiktymizacji, zastraszania i odwetu ze strony sprawców. Inny zapis ww. dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia ukierunkowanego i zintegrowanego wsparcia dla ofiar o szczególnych potrzebach, takich jak ofiary przemocy seksualnej, ofiary przemocy ze względu na płeć i ofiary przemocy w bliskich związkach. Motyw 18 dyrektywy wskazuje zaś, że ofiarami przemocy w bliskich związkach są w przeważającej mierze kobiety. Rzecznik wskazał, iż Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej, zobowiązana jest do podejmowania środków niwelujących nierówność płci, jak również do podejmowania działań w przypadku dyskryminacji ze względu na płeć w poszczególnych obszarach. Dodatkowo ratyfikowana przez Polskę Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. zobowiązuje strony do uwzględniania perspektywy płci w toku jej wdrażania.

Dodatkowo wątpliwości Rzecznika wzbudziła treść § 5 pkt 3 Ogłoszenia w sprawie przeprowadzenia IX otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji na rok 2016, w którym mowa o przypadkach udzielania pomocy w miejscu przebywania pokrzywdzonego przestępstwem. Termin „w szczególnie uzasadnionym wypadku”, zawarty w wyżej wymienionym paragrafie, w ocenie Rzecznika, wydaje się być niedostatecznie doprecyzowany.

Rzecznik zwrócił się do Ministra o przedstawienie stanowiska oraz o poinformowanie o przyjętej interpretacji terminu „w szczególnie uzasadnionym wypadku”, o którym mowa powyżej.

#### **67. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (IV.7006.26.2014 z 12 grudnia 2016 r.) – w sprawie zasad dochodzenia odszkodowań za szkody wynikające z decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji – obiektu energetyki jądrowej.**

Na podstawie licznych skarg Rzecznik powziął wątpliwość co do konstytucyjności regulacji zamieszczonych w ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, określających zasady dochodzenia odszkodowań za szkody wynikające z decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji. W ww. ustawie znalazł się m.in. zapis, iż w przypadku gdy do przeprowadzenia pomiarów, badań lub innych prac niezbędnych do sporządzenia raportu lokalizacyjnego konieczne jest wejście na teren cudzej nieruchomości, inwestor może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji:

o wskazaniu lokalizacji inwestycji lub zezwoleniu na wejście na teren nieruchomości. Po zakończeniu pomiarów, badań lub innych prac, inwestor jest obowiązany przywrócić nieruchomość do stanu poprzedniego. Jeżeli nie jest to możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, właścicielom, użytkownikom wieczystym i osobom, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe, przysługuje od inwestora odszkodowanie. Rzecznik zwrócił jednak uwagę, iż termin na wystąpienie przez osobę zainteresowaną z wnioskiem o przyznanie rzeczono odszkodowania jest zbyt krótki. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 5 zd. 1 ustawy, decyzję o odszkodowaniu wydaje wojewoda na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, lub osoby, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości, złożony nie później niż w terminie 2 miesięcy od dnia, w którym utraciła ważność decyzja o wskazaniu lokalizacji inwestycji lub zezwolenie na wejście na teren nieruchomości.

W ocenie Rzecznika ograniczenie prawa do dochodzenia odszkodowania za ingerencję we własność nieruchomości nie znajduje uzasadnienia w kontekście podstawowej przesłanki dopuszczalności ograniczenia praw i wolności, jaką jest konieczność ich wprowadzenia dla ochrony innych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości. Właściciele nieruchomości, objętych decyzją o wskazaniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, zostali na mocy omówionych przepisów ustawy w istotny sposób ograniczeni w możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych poprzez określenie bardzo krótkiego terminu. Termin ten znacząco odbiega od innych terminów dochodzenia roszczeń o podobnym charakterze, przy czym co do zasady roszczenia o odszkodowanie mające charakter cywilnoprawny, w ogóle nie ulegają przedawnieniu. W tej sytuacji uprawnionym jest więc twierdzenie, iż kwestionowany przepis ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej, w zakresie, w jakim ustala termin, zamykający możliwość dochodzenia roszczeń, narusza konstytucyjne zasady: równości wobec prawa wszystkich podmiotów oraz równej dla wszystkich podmiotów ochrony własności i innych praw majątkowych. Ograniczenie możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkody spowodowane ingerencją w cudze prawo własności, bardzo krótkim i niepodlegającym przywróceniu terminem, może być także oceniane w kontekście nadmiernego utrudnienia dostępu do drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska oraz o rozważenie zasadności podjęcia prac legislacyjnych w celu zmiany opisanego powyżej przepisu.

**68. Ministra Zdrowia (III.502.11.2016 z 12 grudnia 2016 r.) – w sprawie braku regulacji prawnej dotyczącej zabezpieczenia dobra nienarodzonego dziecka, w sytuacji, gdy kobieta ciężarna jest uzależniona od substancji psychoaktywnych i, pomimo ciąży, substancji tych nadużywa.**



Spożywanie alkoholu lub zażywanie innych substancji psychoaktywnych w czasie ciąży może doprowadzić do wystąpienia u dziecka nieodwracalnych uszkodzeń, anomalii rozwojowych, zaburzeń funkcjonowania, a w konsekwencji – nawet śmierci dziecka. Zdaniem Rzecznika problem ingerencji w tryb życia uzależnionej ciężarnej kobiety jest niezwykle istotny i złożony z punktu widzenia wolności i ochrony praw człowieka, gdyż odnosi się z jednej strony do kobiety, ale z drugiej strony dotyczy nienarodzonego dziecka. Przepisy ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii stanowią bowiem m.in., że leczenie odwykowe osoby uzależnionej od narkotyków nie może mieć charakteru przymusowego, a fakt, iż kobieta uzależniona będąc w ciąży zażywa narkotyki stwarzając zagrożenie dla życia i zdrowia swego dziecka w kontekście tychże przepisów nie ma istotnego znaczenia.

Rzecznik przypomniał, że macierzyństwo znajduje się w Polsce pod szczególną ochroną prawną, a realizacja polityki zdrowotnej nakierowana winna być na zapewnienie kompleksowej i odpowiedniej do potrzeb opieki nad matką i dzieckiem. Konstytucja podkreśla obowiązek władz publicznych do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom i kobietom ciężarnym, zaś ratyfikowana przez Polskę Konwencja o prawach dziecka gwarantuje, że Państwa-Strony odpowiednio zabezpieczą prawo dziecka do życia i ochrony zdrowia.

Tymczasem, zdaniem Rzecznika, gwarancje te nie są w pełni realizowane, gdyż brak jest środków prawnych mających na celu ochronę dzieci narażonych przez matki na niebezpieczeństwo utraty życia i zdrowia na skutek spożywania przez nie alkoholu lub innych substancji psychoaktywnych podczas ciąży.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanego problemu oraz rozważenie zasadności podjęcia stosownych działań.

### **69. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7042.112.2016 z 12 grudnia 2016 r.) – w sprawie zasad obniżania wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy (miasta) w trakcie kadencji.**

Na kanwie jednej ze skarg Rzecznik Praw Obywatelskich powziął wątpliwości w kwestii należytego, zgodnego ze standardami prawa pracy uregulowania zasad obniżania wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy (miasta) w trakcie kadencji. Orzeczenia Sądu Najwyższego dotyczące poruszanej kwestii (m.in. wyrok z dnia 3 października 2008 r. I PK 30/08 oraz wyrok z dnia 9 czerwca 2008 r., II PK 330/07) zgodne są w zasadniczym punkcie, a mianowicie, że wynagrodzenie wójta nie jest niezmiennie i podlega zmianie również in minus. W wyrokach tych jednocześnie wyrażono jednolity pogląd o niemożności stosowania do stosunków pracy na podstawie wyboru przepisów o wypowiedzeniu zmieniającym umowę o pracę, co nie oznacza, iż do stosunku pracy z wyboru nie stosuje się pozostałych przepisów prawa pracy, w tym wynikających z ustawy o pracownikach samorządowych oraz o samorządzie gminnym.

Regulacja prawna dotycząca ustalania wynagrodzenia wójta zawarta w samorządowej ustawie ustrojowej jest w opinii Rzecznika niewystarczająca, a przyznanie radzie gminy kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie doprowadziło do przyjęcia stanowiska, że ten element stosunku pracy ustalany jest w drodze jednostronnego, władczego oświadczenia woli organu stanowiącego gminy, działającego za pracodawcę.

Zdaniem Rzecznika stosunek pracy z wyboru ma szczególną konstrukcję, nie może to jednak prowadzić do pozbawiania tej kategorii pracowników ochrony właściwej dla prawa pracy. Z tego względu należałoby uznać za pożądaną sytuację ustalania warunków pracy przy nawiązywaniu stosunku pracy na cały okres kadencji, a zmiana tych warunków na niekorzyść pracownika bez jego zgody powinna mieć charakter wyjątkowy i znajdować oparcie w wyraźnej regulacji ustawowej.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

#### **70. Ministra Zdrowia i Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (V.7010.103.2016 z 15 grudnia 2016 r.) – dotyczące problemów w funkcjonowaniu bariatrycznej opieki zdrowotnej.**

W dniu 26 listopada 2016 r. w Warszawie odbyła się konferencja pt. „Otyłość jako problem zdrowotny”. Jednym z jej celów było zwrócenie uwagi na fakt, iż otyłość jest chorobą nieuleczalną, cywilizacyjną, która we współczesnym społeczeństwie przybiera charakter pandemii. Większość przypadków otyłości to tzw. „otyłość prosta”. Jednakże drugą grupę przypadków stanowią pacjenci dotknięci „otyłością olbrzymią”, której jedyną skuteczną metodą leczenia jest zabieg chirurgiczny z zakresu chirurgii bariatrycznej. To z kolei pociąga za sobą szereg problemów m.in. natury technicznej po stronie świadczeniodawców, ponieważ szpitale i poradnie specjalistyczne nie są przygotowane do obsługi pacjentów z otyłością olbrzymią. Brakuje karetek bariatrycznych, wag o większej nośności, łóżek szpitalnych, foteli ginekologicznych, dentystycznych, a nawet dłuższych igieł do zastrzyków czy ciśnieniomierzy z szerokimi rękawami.

Rzecznik wskazał ponadto, że czas oczekiwania pacjentów na operację bariatryczną jest szacunkowo długi, jak na potrzeby zdrowotne tej grupy pacjentów. Mając na względzie, że nieleczona otyłość może prowadzić do wystąpienia wielu chorób z nią współistniejących i dalszych komplikacji, zbyt późno przeprowadzony zabieg może zagrażać zdrowiu i życiu pacjentów, godząc tym samym w ich konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia. Poprawie tego stanu rzeczy nie służy również brak wyodrębnienia i wyceny w tzw. „koszyku świadczeń gwarantowanych produktu o nazwie bariatria. Z ustaleń poczynionych przez pracowników Biura RPO wynika też, że Narodowy Fundusz Zdrowia nie refunduje konsultacji bariatrycznych.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu i wskazanie, jakie konkretnie działania zostaną podjęte w powyższej materii. Natomiast Prezesa Narodowego

Funduszu Zdrowia Rzecznik poprosił o wskazanie, jakiego rodzaju świadczenia bariatryczne finansuje Fundusz i jak kształtuje się wysokość finansowania oraz dostępność tego rodzaju świadczeń na terenie kraju.

#### **71. Prezes Rady Ministrów (V.600.1.2016 z 15 grudnia 2016 r.) – w sprawie zmiany granic gmin w województwie opolskim.**

Z dniem 1 stycznia 2017 r. nastąpić ma zmiana granic gmin w województwie opolskim. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy obejmuje m.in. włączenie w granice Miasta Opola fragmentów gmin: Dobrzeń Wielki (sołectwo Borki, część sołectwa Brzezie, sołectwo Czarnowąsy, część sołectwa Dobrzeń Mały, sołectwo Krzanowice, sołectwo Świerkle), Komprachcice (sołectwo Chmielowice, sołectwo Żerkowice) i Prószków (sołectwo Winów). Wszystkie ww. gminy są obecnie wpisane do prowadzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych rejestrów gmin, w których mogą być używane dodatkowe nazwy w języku mniejszości (niemieckim) oraz może być używany język pomocniczy (niemiecki). Co za tym idzie, obywatele polscy należący do mniejszości, przy obecnym kształcie granic administracyjnych, mogą korzystać z wynikających z ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym uprawnień. Niestety, poprzez przeprowadzenie opisanej wyżej zmiany granic, uprawnień tych zostaną pozbawieni.

W ocenie Rzecznika obecnie obowiązujące regulacje ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym wymagają zmiany lub uzupełnienia, nie są bowiem dostosowane do wiążących Rzeczpospolitą Polską norm prawa międzynarodowego, jak choćby Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych sporządzonej w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. W raporcie wyjaśniającym do Karty znajduje się zapis stanowiący, iż w sytuacji, gdy jednostki podziału administracyjnego nie mogą być dostosowane do występowania języka regionalnego lub mniejszościowego, muszą przynajmniej pozostać neutralne i ich powstawanie (zmiana) nie może wywierać negatywnego wpływu na język.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionej kwestii.

**Szefowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** pismem z 19 grudnia 2016 r. przekazała Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, według kompetencji, skierowane do Prezesa Rady Ministrów wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, w kontekście zmian granic jednostek samorządu terytorialnego.

#### **72. Ministra Rozwoju i Finansów (V.511.115.2016 z 15 grudnia 2016 r.) – w sprawie opodatkowania darowizn przekazywanych na rzecz wychowanków rodzin zastępczych przez ich rodziców zastępczych.**

Obecne regulacje prawne dotyczące podatku od spadków i darowizn powodują, że w rodzinie zastępczej nie można korzystać z ulg i zwolnień przewidzianych dla zstępnych i wstępnych, określonych w ustawie z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn. W myśl przepisu art. 4a ust. 1 pkt 1 u.p.s.d., zwalnia się od podatku nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę. Brak analogicznych zwolnień w podatku od spadków i darowizn w rodzinach zastępczych jest przez nie odbierany jako krzywdzący i niesprawiedliwy. Takie rodziny podejmują próbę stworzenia dziecku zastępczemu bezpiecznego, trwałego środowiska rodzinnego, w którym będzie mogło przebywać aż do osiągnięcia dorosłości. Często rodzice zastępczy gotowi są wspierać swoich wychowanków również w dorosłym życiu i ułatwić im usamodzielnienie się np. poprzez przekazanie mieszkania lub wyposażenia. W takich przypadkach konieczność uregulowania podatku okazuje się dużym obciążeniem finansowym dla wychowanków, a także rodziców zastępczych, chcących ich wesprzeć finansowo w tym obowiązku.

Rzecznik przypomniał, że w dziedzinie prawodawstwa podatkowego szczególne znaczenie ma nakaz urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej, którego przejawem jest postulat tzw. sprawiedliwości podatkowej. Ponadto, powinnością Państwa jest tworzenie takich regulacji prawnych, które zagwarantują harmonijny rozwój dzieci i ich przyszłą samodzielność życiową. Jednym z rozwiązań przyczyniających się do tego byłoby, w opinii Rzecznika, rozszerzenie zwolnienia w podatku od spadków i darowizn na dzieci wychowywane w rodzinach zastępczych. Rola rodzin zastępczych nie ogranicza się bowiem do zapewnienia dzieciom tymczasowej opieki, ale polega również na pomocy w ich usamodzielnianiu się.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w szczególności o rozważenie możliwości nowelizacji u.p.s.d. w postulowanym zakresie.

### **73. Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (XI.518.71.2016 z 15 grudnia 2016 r.) – w sprawie wyemitowania na antenie TVP Info antymigranckiego spotu.**

Niepokój Rzecznika wzbudziła emisja na antenie TVP Info zapowiedzi programu „Minęła dwudziesta”, którą charakteryzowała wyraźnie antymigrancka treść. Bez wątplenia spot ten, w zamierzeniu autorów, miał przedstawić społeczność migrantów w negatywnym świetle, wywołać u odbiorców lęk i niechęć wobec tej społeczności, a pośrednio – także wobec inicjatywy Prezydenta Gdańska, który powołał przy gdańskim magistracie Radę Imigrantów.

Pojawienie się tego typu materiału na antenie telewizji publicznej może budzić zastrzeżenia w kontekście nastrojów społecznych, a zwłaszcza pojawiających się i manifestowanych coraz częściej przez społeczeństwo polskie postaw ksenofobicznych. Ich skrajnym, ale niestety nierzadkim przejawem są natomiast akty przemocy, werbalnej lub fizycznej, których ofiarami są osoby o różnej narodowości, pochodzeniu etnicznym, rasie czy wyznaniu. Statystyki policyjne wyraźnie wskazują,

że w ostatnim roku gwałtownie wzrosła liczba takich czynów popełnianych wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego, jednoznacznie utożsamianych ze społecznością migrantów. Wpływ treści i formy komunikatów prezentowanych w mediach na bezpieczeństwo społeczności, których one dotyczą, jest oczywisty. To zaś sprawia, że na twórcach i nadawcach audycji, spotów i innych przekazów medialnych spoczywa duża odpowiedzialność. Rzecznik przypomniał, że zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji audycje i inne przekazy nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, narodowość lub wyznanie.

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego z prośbą o poinformowanie o sposobie, w jaki skargi dotyczące ww. spotu zostały rozpatrzone przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz o wskazanie, czy badając te skargi Rada oceniła sporny materiał pod kątem naruszenia art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji.

Jednocześnie Rzecznik poprosił o podanie liczby skarg, które wpłynęły do Rady w ciągu ostatnich 12 miesięcy w sprawach dotyczących pojawiających się w audycjach i przekazach medialnych treści dyskryminujących lub treści nawołujących do nienawiści ze względu na rasę, narodowość, pochodzenie etniczne lub wyznanie.

#### **74. Marszałka Sejmu (VII.6060.54.2016 z 19 grudnia 2016 r.) – w sprawie ograniczania obecności dziennikarzy na terenie Sejmu oraz dostępu obywateli do informacji.**

Zaniepokojenie Rzecznika, z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich, wzbudziła opublikowana w dniu 14 grudnia br. na stronach internetowych Sejmu „Informacja na temat zmian w organizacji pracy mediów w Parlamencie”, przedstawiona przez Biuro Prasowe Kancelarii Sejmu. Dokument ten zakłada wprowadzenie wielu zmian w stosunku do obecnie obowiązującego stanu, znacznie ograniczających obecność i uprawnienia dziennikarzy pracujących w Sejmie, oraz utworzenie nowego Centrum Medialnego.

Rzecznik przypomniał, że już w 2006 r. oraz w 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich kierował wystąpienia generalne do Marszałków Sejmu w sprawie wprowadzonych ograniczeń dotyczących wstępu publiczności na galerię w sali posiedzeń oraz wstępu dziennikarzy do sali posiedzeń i kuluarów podczas obrad Sejmu. Rzecznik zwrócił wówczas uwagę na wątpliwości konstytucyjne, powołując się przede wszystkim na przepis art. 61 Konstytucji, który gwarantuje każdemu obywatelowi dostęp do informacji publicznej oraz wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Co więcej, ustawa zasadnicza wyraźnie stwierdza, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej (w tym także organów władzy ustawodawczej) pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Zdaniem Rzecznika rolą dziennikarzy jest nie tylko odtwarzanie tego, co się dzieje w czasie obrad, ale także pozyskiwanie dodatkowych informacji, konsultowanie, zbieranie opinii. Praca dziennikarzy pozostaje zaś w ścisłym związku z prawem opinii publicznej do otrzymywania informacji.

Ponadto Rzecznik wskazał, iż zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji, tryb udzielania informacji określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Zatem wyłącznie regulamin uchwalony przez daną izbę parlamentu, a nie żaden inny akt prawny, może zgodnie z Konstytucją określać tryb udzielania informacji podmiotom zewnętrznym, w tym prasie i dziennikarzom. Tymczasem, jak wynika z opublikowanego na stronie Sejmu dokumentu, projektowane zmiany wprowadzone mają być zarządzeniem, co budzi poważne zastrzeżenia w kontekście zgodności z ustawą zasadniczą. Za niedopuszczalnością wprowadzenia proponowanych zmian w formie zarządzenia przemawia także treść samego Regulaminu Sejmu. O ile bowiem w przypadku umożliwienia publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu Regulamin dopuszcza dookreślenie tego prawa przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych (art. 176 ust. 1 pkt 3 Regulaminu), o tyle art. 176 ust. 1 pkt 2 Regulaminu (uprawnienia prasy, radia i telewizji) nie przewiduje możliwości wydawania w tym obszarze przepisów porządkowych (zarządzeń) przez Marszałka Sejmu.

Mając powyższe na względzie Rzecznik zwrócił się do Marszałka z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

#### **75. Ministra Sprawiedliwości (II.511.773.2016 z 20 grudnia 2016 r.) – w sprawie odmowy udostępniania akt i dowodów.**

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problematyka odmowy udostępniania akt podejrzanemu w postępowaniu przygotowawczym (art. 159 Kodeksu postępowania karnego) oraz odmowy udostępniania podejrzanemu dowodów, na których oparto tymczasowe aresztowanie (art. 250 Kodeksu postępowania karnego). Aktualnie art. 159 k.p.k. stanowi, iż na odmowę udostępnienia akt w postępowaniu przygotowawczym przysługuje stronom zażalenie; na zarządzenie prokuratora zażalenie przysługuje do sądu. Taka kontrola nie ma jednak charakteru zupełnego, gdyż zażalenie na zarządzenie nieprokuratorskiego organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze rozpatruje prokurator sprawujący nadzór nad postępowaniem przygotowawczym. Oznacza to, że gdy postępowanie przygotowawcze prowadzone jest w formie dochodzenia, zażalenie na odmowę udostępnienia akt z reguły rozpoznawać będzie prokurator nadzorujący to dochodzenie. W opinii Rzecznika konieczne jest wprowadzenie sądowej kontroli zarządzeń o odmowie dostępu do akt również nieprokuratorskich organów prowadzących postępowanie przygotowawcze, wprowadzenia rejestru wniosków o dostęp do akt i zarządzeń odmawiających dostępu na podstawie art. 156 § 5a k.p.k., zapewnienia odpowiedniego czasu na zapoznanie się z aktami sprawy przed posiedzeniem aresztowym, nałożenia na prokuratora obowiązku informowania podejrzanego i obrońcy o zamiarze albo fakcie złożenia wniosku o zastosowanie lub przedłużenie tymczasowego aresztowania oraz doręczenia jego odpisu podejrzanemu i jego obrońcy. Takie rozwiązanie może stać się narzędziem, które zwiększy rzetelność postępowania i realizację zasady równości broni.

Jednocześnie Rzecznik stoi na stanowisku, iż należałoby poddać kontroli sądowej słuszność arbitralnej decyzji prokuratora odnośnie nieudostępnienia podejrzanemu i jego obrońcy dowodów z zeznań świadków w razie uzasadnionej obawy niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia albo wolności świadka lub osoby dla niego najbliższej (art. 250 § 2b k.p.k.). Decyzja prokuratora powinna przybrać w tym zakresie formę zarządzenia lub postanowienia i być zaskarżalna do sądu. W przeciwnym wypadku, istniejące brzmienie przepisu budzi wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją, a także z odpowiednimi przepisami Europejskiej konwencji praw człowieka.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz rozważenie podjęcia właściwych zmian legislacyjnych.

#### **76. Prezes Rady Ministrów (IX.517.411.2015 z 20 grudnia 2016 r.) – w sprawie wykonywania tymczasowego aresztowania w podmiocie leczniczym.**

Jeden ze zdiagnozowanych w Biurze RPO problemów, niezwykle istotny z punktu widzenia ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, dotyczy osób z poważną chorobą somatyczną lub ciężką chorobą psychiczną, wobec których stosowany jest środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania.

Art. 260 § 1 Kodeksu postępowania karnego stanowi, iż tymczasowe aresztowanie, jeżeli stan zdrowia oskarżonego tego wymaga, może być wykonywane tylko w postaci umieszczenia w odpowiednim zakładzie leczniczym, w tym w zakładzie psychiatrycznym. Taki zakład leczniczy może funkcjonować w ramach więziennej, jak i publicznej służby zdrowia. Tymczasem rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 2015 r. w sprawie wykazu zakładów leczniczych, w tym psychiatrycznych, przeznaczonych do wykonywania tymczasowego aresztowania oraz warunków zabezpieczenia tych zakładów nie zawiera wykazu podmiotów leczniczych znajdujących się poza systemem więziennictwa, które przeznaczono do wykonywania tymczasowego aresztowania, a które spełniałyby określone w § 3 przywołanego rozporządzenia warunki zabezpieczenia. Może to oznaczać, że z uwagi na brak wykazu „wolnościowych” podmiotów leczniczych, tymczasowe aresztowanie osoby, której stan zdrowia wymaga umieszczenia w zakładzie leczniczym, będzie wykonywane wyłącznie w więziennych placówkach.

Zachodzi zatem obawa, że w sytuacji, gdy żaden z więziennych zakładów leczniczych nie będzie w stanie zapewnić tymczasowo aresztowanemu odpowiedniej opieki lekarskiej, a nie będzie możliwe zastosowanie nieizolacyjnego środka zapobiegawczego, tymczasowo aresztowany nie zostanie objęty świadczeniami medycznymi, adekwatnymi do potrzeb w tym zakresie. Problem ten został dwukrotnie przedstawiony Ministrom Sprawiedliwości: w wystąpieniach z dnia 27 sierpnia 2015 r. i 7 grudnia 2015 r., nie spotkał się on jednak ze zrozumieniem.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się Prezes Rady Ministrów z prośbą o podjęcie działań w przedstawionej sprawie.

## **77. Ministra Sprawiedliwości (V.510.176.2015 z 20 grudnia 2016 r.) – w sprawie procedury doręczania korespondencji sądowej.**

Wśród problemów związanych z dostarczaniem korespondencji z sądów, jakie sygnalizują zwracający się do Biura RPO obywatele, znajduje się kwestia wzoru formularza zawiadomienia o pozostawieniu przesyłki sądowej w placówce pocztowej lub urzędzie gminy (tzw. awizo). Formularz ten stanowi załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym. Główny zarzut, jaki jest podnoszony, dotyczy braku wskazania informacji o nadawcy przesyłki w obowiązującym wzorze formularza.

Obowiązujące przepisy prawa stanowią, że nieodebranie przez adresata przesyłki pozostawionej w placówce pocztowej lub urzędzie gminy w terminie wynikającym z art. 139 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego (po dwukrotnym pozostawieniu w skrzynce pocztowej awizo) powoduje przyjęcie fikcji prawnej doręczenia przesyłki, pociągającej za sobą wszelkie skutki doręczenia. Datą, w jakiej uznaje się przesyłkę za doręczoną, jest zatem dzień, w którym upłynął termin do odbioru złożonego na poczcie lub innej placówce podmiotu, który doręcza pisma. Od tego dnia należy liczyć ewentualne terminy procesowe, które zostały otwarte wskutek doręczenia zastępczego przesyłki. Obowiązujący wzór awizo, który nie obejmuje informacji o nadawcy przesyłki, tj. właściwym sądzie, uniemożliwia adresatowi przesyłki niezwłoczne skontaktowanie się z sądem w celu ustalenia treści pisma i – w konsekwencji – uzyskania informacji, czy pismo to wymaga dokonania jakiegokolwiek czynności procesowej (np. złożenia środka zaskarżenia, odpowiedzi na wezwanie sądu). Taka sytuacja zaś, w ocenie Rzecznika, naraża te osoby na negatywne skutki uchybienia terminowi procesowemu oraz może ograniczać ich prawo do sądu.

Zdaniem Rzecznika zasadne jest wprowadzenie zmiany załącznika do ww. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości polegającej na uzupełnieniu wzoru zawiadomienia o pozostawieniu przesyłki w placówce pocztowej lub urzędzie gminy o informację o nadawcy pisma (ewentualnie, co byłoby rozwiązaniem optymalnym, także o wskazanie sygnatury sprawy sądowej).

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w przedmiocie nowelizacji powołanego na wstępie rozporządzenia.

## **78. Przewodniczącego Podkomisji nadzwyczajnej Komisji Zdrowia Sejmu RP (V.7010.80.2015 z 20 grudnia 2016 r.) – w sprawie uregulowania kwestii dostępu pacjentów do marihuany medycznej.**

W nawiązaniu do poprzednich wystąpień w przedmiotowej sprawie, kierowanych do Ministra Zdrowia, z dnia: 28 października 2015 r., 20 kwietnia 2016 r. oraz 18 sierpnia 2016 r., a także uwzględniając postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego z 17 marca 2015 r. (sygn. S 3/15), Rzecznik zwrócił uwagę Przewodniczącemu Podkomisji nadzwyczajnej Komisji Zdrowia Sejmu na potrzebę uregulowania kwestii dostępu polskich pacjentów do marihuany medycznej. W



trakcie posiedzenia Podkomisji w dniu 29 listopada 2016 r. omawiano propozycję Ministra Zdrowia zapewnienia dostępu pacjentów do medycznej marihuany poprzez import suszu jako surowca farmaceutycznego. Tymczasem, w opinii Rzecznika, zastosowanie procedury importu docelowego nie rozwiąże problemu z dostępem polskich pacjentów do marihuany medycznej. Procedura ta, przewidziana w ustawie z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne i realizowana na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 marca 2012 r. w sprawie sprowadzania z zagranicy produktów leczniczych niezbędnych dla ratowania życia lub zdrowia pacjenta dopuszczonych do obrotu bez konieczności uzyskania pozwolenia jest bowiem stosowana niezwykle rzadko. Stosowanie ww. procedury może ponadto powodować, że dostępność marihuany medycznej dla pacjentów będzie uzależniona w pierwszej kolejności od dostępności tego surowca o określonych właściwościach na rynkach zagranicznych, a w drugiej od zainteresowania podmiotów trzecich sprowadzaniem go jako surowca farmaceutycznego. To zaś rodzi uzasadnione obawy, czy takie rozwiązanie będzie stanowiło dostateczną realizację normy programowej zawartej w art. 68 ust. 1 Konstytucji, stanowiącym, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

#### **79. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (XI.7010.1.2016 z 23 grudnia 2016 r.) – w sprawie linii alarmowej dla osób głuchych.**

Na tle skarg nadsyłanych do Biura RPO wyłonił się problem zgłaszania zawiadomień o sytuacji zagrożenia przez osoby niesłyszące. Niepokojący stan rzeczy w tym obszarze sygnalizują również przedstawiciele organizacji pozarządowych prowadzących działalność na rzecz osób głuchych.

Ratyfikując Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych Polska potwierdziła prawo osób z niepełnosprawnościami do pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz poszanowania ich przyrodzonej godności. Konwencja obliguje Państwa Strony do podejmowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osobom z niepełnosprawnościami w sytuacjach zagrożenia.

Tymczasem z informacji pozyskanych przez Biuro Rzecznika wynika, że do chwili obecnej nie wprowadzono jednolitego ogólnokrajowego systemu dla zgłaszania sytuacji zagrożenia za pomocą krótkich wiadomości tekstowych (sms) lub w inny sposób dostępny dla osób głuchych. Możliwość składania zgłoszeń alarmowych w drodze wiadomości tekstowych istnieje jedynie w kilku województwach w Polsce. Co więcej, systemy te nie są wzajemnie powiązane ani ujednoczone oraz funkcjonują w ograniczonym zakresie.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poinformowanie o stanie prac nad wdrożeniem systemu umożliwiającym obsługę zgłoszeń alarmowych za pomocą sms-ów.

## **80. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.2853.2016 z 29 grudnia 2016 r.) – w sprawie kontroli trzeźwości przeprowadzanej względem osób odwiedzających jednostki penitencjarne.**

Na podstawie jednej ze skarg, jaka wpłynęła do Biura RPO, wyłonił się problem poleceń poddania się kontroli trzeźwości, wydawanych przez funkcjonariuszy jednostki penitencjarnej osobom odwiedzającym. Katalog czynności, do przeprowadzenia których uprawniona jest Służba Więzienna wobec osób ubiegających się o wejście na widzenie do jednostki penitencjarnej, został zdefiniowany w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego trybu działań funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania czynności służbowych i jest katalogiem zamkniętym. Nie zawiera takiej czynności jak przeprowadzenie badania na obecność w organizmie alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych.

W ocenie Rzecznika w obecnym stanie prawnym nie ma podstaw do przeprowadzania takich badań przez Służbę Więzienną. Zdaniem Rzecznika istnieje jednak konieczność wprowadzenia odpowiednich regulacji umożliwiających zbadanie stanu trzeźwości osoby ubiegającej się o wejście na teren zakładu karnego, w sposób uwzględniający zarówno prawa jednostki poddawanej badaniu na zawartość alkoholu w organizmie, jak również potrzeby zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o odniesienie się do przedmiotowego zagadnienia i powiadomienie o podjętych działaniach.

## **81. Przewodniczącej Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo łowieckie oraz zmieniającego ustawę o zmianie ustawy Prawo łowieckie (VII.7202.9.2016 z 29 grudnia 2016 r.) – w sprawie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności właścicieli nieruchomości włączonych w skład obwodów łowieckich.**

Liczne skargi obywateli wpływające do Biura RPO wskazują na szeroki zakres problemów wiążących się ze stosowaniem ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie. Jedną z kwestii, która budzi poważne wątpliwości, jest problem ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności właścicieli nieruchomości włączonych w skład obwodów łowieckich na mocy przepisów Prawa łowieckiego. Dnia 9 stycznia 2017 r. mają rozpocząć się prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy Prawo łowieckie. Z punktu widzenia wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. (sygn. akt P 19/13), w którym Trybunał potwierdził niekonstytucyjność art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 Prawa łowieckiego, znaczenie mają przede wszystkim art. 27-27b znajdujące się w projekcie ustawy nowelizującej. Przepisy te mają regulować procedurę podziału terytorialnego województw na obwody łowieckie, instytucję odszkodowania za szkodę spowodowaną objęciem nieruchomości obwodem łowieckim oraz prawo do wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie zakazu

wykonywania polowania na nieruchomości, motywowanym względami światopoglądowymi.

I tak zaproponowana w projektowanym art. 27 Prawa łowieckiego procedura podejmowania uchwały o podziale na obwody łowieckie zakłada możliwość wnoszenia uwag do projektu uchwały przez właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości, a tym samym gwarantuje ich czynny udział w procedurze. Zdaniem Rzecznika zasadne jest rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wnoszenia uwag również o organizacje społeczne, które zajmują się ochroną środowiska.

Z kolei treść zaproponowanego art. 27b Prawa łowieckiego, który reguluje prawo właściciela albo użytkownika wieczystego do sprzeciwu wobec polowań na jego nieruchomości, budzi już większe obawy. W ust. 1 ww. przepisu wskazano na możliwość wystąpienia do sądu powszechnego z wnioskiem o ustanowienie zakazu wykonywania polowania na tej nieruchomości, uzasadniając to swoimi przekonaniem religijnymi lub wyznawanymi zasadami moralnymi. Natomiast z treści ust. 2 tego przepisu wynika obowiązek wykazania we wniosku rzeczywistych związków z wyznawaną doktryną religijną oraz wskazania w wyznawanej doktrynie religijnej zasad uznających za niedopuszczalne polowanie na zwierzęta łowne lub wskazania wyznawanych zasad moralnych, które pozostają w sprzeczności z polowaniem na zwierzęta łowne. W opinii Rzecznika wewnętrzny sprzeciw wobec zabijania zwierząt powinien być wystarczającą przesłanką do wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie zakazu polowania na nieruchomości. Co więcej, dopuszczalne powinno być motywowanie sprzeciwu również innymi względami, np. ekonomicznymi.

Rzecznik podziela również podnoszony przez organizacje pozarządowe (m.in. koalicję Niech żyją!) postulat wprowadzenia do Prawa łowieckiego wyraźnego zakazu udziału dzieci w polowaniach. Za w pełni uzasadnione należy uznać argumenty zarówno dotyczące negatywnego wpływu polowań na rozwój psychiczny dzieci, jak i te dotyczące ich bezpieczeństwa podczas polowań.

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącej z prośbą o rozważenie uwzględnienia powyższych uwag w toku prac legislacyjnych.

## **82. Ministra Sprawiedliwości i Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.570.2016 z 29 grudnia 2016 r.) – w sprawie sytuacji osób z niepełnosprawnością psychiczną, przebywających w jednostkach penitencjarnych.**

Jedna ze spraw indywidualnych, badanych w Biurze RPO, wykazała, iż obowiązujące w Polsce standardy postępowania z osadzonymi chorymi psychicznie są dalekie od oczekiwanych.

W 2007 r. u Skazanego, przebywającego w izolacji penitencjarnej od lutego 2001 r., zaobserwowano pogorszenie stanu zdrowia psychicznego. We wrześniu 2010 r. dwaj biegli psychiatrzy zdiagnozowali u niego schizofrenię paranoidalną i orzekli, że

nie powinien przebywać w zakładzie karnym. Niestety, dopiero kilka miesięcy później (w kwietniu 2011 r.) wystawiono świadectwo lekarskie, na podstawie którego można było stwierdzić, że Skazany nie powinien być leczony w zakładzie karnym. Następnie, w oparciu o postanowienie Sądu Rejonowego, w lipcu 2012 r. umieszczono Skazanego na Oddziale Psychiatrii Sądowej Szpitala Zakładu Karnego. W trakcie pobytu na tym oddziale, pomimo włączonego, a następnie modyfikowanego leczenia przeciwpsychotycznego, jego stan psychiczny się nie poprawił. Po ponad roku od stwierdzenia, że ww. nie może być leczony w jednostce penitencjarnej, sąd penitencjarny udzielił mu przerwy w wykonaniu kary i skierował na leczenie do odpowiedniego podmiotu leczniczego. Niestety już miesiąc później decyzja ta została cofnięta, zaś sąd w uzasadnieniu swojego postanowienia podkreślał, że obowiązujące przepisy prawa nie dają możliwości umieszczenia skazanego w szpitalu psychiatrycznym, poza więzienną służbą zdrowia, który gwarantowałby odpowiedni stopień zabezpieczenia. W rezultacie Skazany ponownie trafił na Oddział Psychiatrii Sądowej Szpitala Zakładu Karnego, mimo że jednostka ta nie dysponuje adekwatnymi do jego stanu zdrowia świadczeniami medycznymi.

Należy zwrócić uwagę, że udzielenie przerwy w wykonaniu kary w wypadku choroby psychicznej lub innej ciężkiej choroby uniemożliwiającej wykonywanie tej kary jest obligatoryjne. Tymczasem wciąż dochodzi do sytuacji, w której sąd penitencjarny odmawia udzielenia przerwy w wykonaniu kary wobec osób, co do których zachodzą przesłanki udzielenia obligatoryjnej przerwy w karze. Mimo, że lekarze więzienni wskazują, że dalszy pobyt w zakładzie karnym osadzonego chorego psychicznie zagraża jego życiu i zdrowiu, przerwa w karze, mająca na celu udzielenie świadczeń zdrowotnych w szpitalu psychiatrycznym poza więzienną służbą zdrowia, nie jest udzielana.

Rzecznik zwrócił się do Ministra i Dyrektora Generalnego SW z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz wskazanie propozycji rozwiązania opisanego problemu.

### **83. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (IV.7217.9.2016 z 30 grudnia 2016 r.) – w sprawie realizacji przyznanego w wyroku eksmisyjnym uprawnienia do lokalu socjalnego.**

Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra w sprawie problemów związanych z procedurą eksmisyjną. Jak wynika z licznych skarg wpływających do Biura RPO, w obowiązujących przepisach prawa brakuje trybu realizacji – przyznanego dłużnikowi w wyroku eksmisyjnym – uprawnienia do lokalu socjalnego, ale także efektywnego trybu na poddanie ocenie sądu, czy proponowany lokal socjalny odpowiada definicji ustawowej.

Dłużnicy wskazują, że gminy często oferują im lokale nie tylko nieodpowiednie ze względu na sytuację zdrowotną, czy rodzaj niepełnosprawności, ale czasem wręcz nienadające się do zamieszkania ze względu na zły stan techniczny, czy sanitarny. Podejmowane próby kwestionowania standardu proponowanych przez gminy lokali

socjalnych nie odnoszą zazwyczaj skutku. Wobec braku efektywnego środka prawnego w tym zakresie, obywatele czują się bezradni i pozbawieni faktycznej ochrony.

Rzecznika zaniepokoił ponadto fakt, iż w projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, nie zostały zawarte przepisy, o których wprowadzenie Rzecznik zwracał się w wystąpieniu z dnia 18 maja 2016 r.

Rzecznik zwrócił się do Ministra o poinformowanie o zajęтым stanowisku oraz o wprowadzenie w przygotowywanych zmianach ww. ustawy przepisów doprecyzowujących kwestie trybu realizacji uprawnienia dłużnika do lokalu socjalnego, jak też określających tryb, w jakim może on poddać kontroli wypełnienie przez gminę obowiązku wskazania lokalu socjalnego, odpowiadającego warunkom ustawowym.

### **III. Kasacje oraz skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego, przystąpienia do postępowań przed sądami powszechnymi**

#### **1. W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł następujące kasacje do Sądu Najwyższego:**

**II.511.445.2016 z 10 października 2016 r.** – kasacja dotycząca niewspółmiernej wysokości zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich doszło do ustalenia nieadekwatnego do doznanych krzywd zadośćuczynienia. Sąd odwoławczy zaakceptował w zaskarżonej części wyrok Sądu I instancji, pomimo że zawierał on istotne braki, które powinny zostać usunięte, niezależnie od inicjatywy dowodowej wnioskodawcy. W myśl przepisów procedury karnej, sąd odwoławczy przeprowadza kontrolę instancyjną w granicach środka odwoławczego lub w szerszym zakresie w przypadkach wskazanych w ustawie, czego Sąd nie uczynił. Ponadto, Sąd nie ustosunkował się do wszystkich zarzutów podniesionych w apelacji, do czego z mocy prawa jest zobligowany. Zdaniem Rzecznika powyższe uchybienia są rażące i mogły mieć istotny wpływ na wysokość zasądzzonego zadośćuczynienia.

**II.510.1353.2015 z dnia 19 października 2016 r.** – kasacja dotycząca wydania wyroku mimo przedawnienia karalności wykroczenia.

Sąd Rejonowy skazał obwinionego na karę 500 zł grzywny. Obwiniony popełnił wykroczenie 8 października 2013 r., zatem karalność czynu ustała 8 października 2015 r., po wydaniu wyroku przez Sąd I instancji. Z kolei Sąd Okręgowy wydał wyrok 20 października.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd Okręgowy powinien uchylić zaskarżony wyrok i umorzyć postępowanie, ponieważ jego zdaniem doszło do przedawnienia karalności. Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia karalność wykroczenia ustaje z upływem 1 roku od jego popełnienia, a w przypadku wszczęcia postępowania z upływem 2 lat od jego popełnienia. Efektem nieuwagi Sądu II instancji jest wydanie wyroku obarczonego bezwzględną przyczyną odwoławczą.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 24 listopada 2016 r., sygn. akt II KK 338/16)

W ocenie Sądu Najwyższego kasacja okazała się zasadna w stopniu oczywistym. Karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od daty jego popełnienia upłynął rok, a jeżeli wszczęto postępowanie, karalność ustaje z upływem dwóch lat od jego popełnienia. Zapadły 20 października wyrok obarczony jest zatem uchybieniem stanowiącym bezwzględną przyczynę odwoławczą.

**II.510.2555.2014 z dnia 19 października 2016 r.** – kasacja dotycząca wydania wyroku nakazowego w sytuacji gdy wina i okoliczności popełnienia czynu budziły wątpliwości.

Sąd Rejonowy, w postępowaniu nakazowym, ukarał obwinionego karą grzywny za przekroczenie prędkości o 32 km/h. Kluczowym dowodem w sprawie było zdjęcie wykonane fotoradarem, z którego nie wynikało jednoznacznie, że to obwiniony kierował pojazdem. Ponadto, w toku czynności wyjaśniających obwiniony oświadczył, że pojazdem kierowała inna osoba.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, nie można było, bez bezpośredniego przeprowadzenia dowodów uznać, że wina i okoliczności popełnienia wykroczenia nie budzą wątpliwości. Sąd Rejonowy w takiej sytuacji był zobligowany skierować sprawę na rozprawę oraz przeprowadzić postępowanie dowodowe i wyjaśnić wszystkie istotne dla merytorycznego rozstrzygnięcia okoliczności.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 24 listopada 2016 r., sygn. akt II KK 340/16)

W ocenie Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie brak było podstaw do wydania wyroku nakazowego. Dołączone do wniosku o ukaranie zdjęcie wykonane fotoradarem nie wskazywało jednoznacznie na to, że obwinionemu można przypisać popełnienie zarzucanego mu wykroczenia. W świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego nie można było uznać, że okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości.

**II.511.101.2016 z dnia 19 października 2016 r.** – kasacja dotycząca wydania wyroku skazującego bez przeprowadzenia postępowania dowodowego w sytuacji, gdy wina oskarżonego i okoliczności sprawy budziły wątpliwości.

Sąd Rejonowy, uznał oskarżonego za winnego popełnienia zarzucanego mu czynu, tj. postrzelenie pokrzywdzonego z broni pneumatycznej w udo i uwzględniając wniosek prokuratora wymierzył mu karę 1 roku i 6 miesięcy pozbawienia wolności, której wykonanie warunkowo zawiesił na okres próby 5 lat.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd niezbyt wnikliwie zapoznał się z dowodami, w szczególności nie został w sposób jednoznaczny ustalony przebieg zdarzenia, a materiał dowodowy nie przesądza o umyślności w postępowaniu oskarżonego.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że Sąd ustalając, czy okoliczności popełnienia przestępstwa przez oskarżonego nie budzą wątpliwości, powinien wziąć pod uwagę całość zgromadzonego materiału dowodowego, a w szczególności dokonać wnikliwej analizy jego wyjaśnień oraz zeznań świadków. W tej sytuacji konieczne było rozpoznanie sprawy na zasadach ogólnych i przeprowadzenie pełnego postępowania dowodowego.

**II.511.96.2016 z 20 października 2016 r.** – kasacja wskazująca na naruszenie prawa do obrony, przez rozpoznanie sprawy w postępowaniu odwoławczym pod nieobecność oskarżonego mimo, iż w sposób zgodny z procedurą usprawiedliwił on swoją nieobecność i wniósł o odroczenie rozprawy.

Oskarżony wniósł do Sądu Apelacyjnego wniosek o usprawiedliwienie nieobecności na rozprawie odwoławczej, ponieważ przebywał w szpitalu. Przedłożył zaświadczenie ze szpitala oraz poinformował Sąd o braku obrońcy. Ponadto, wniósł o odroczenie rozprawy ponieważ chciał złożyć wyjaśnienia.

Sąd zwrócił się do placówki medycznej, w której przebywał oskarżony i uzyskał informacje, że nie będzie on w stanie wziąć udziału w rozprawie, ponieważ ma przeprowadzane badania wymagające znieczulenia ogólnego. Mimo to, Sąd nie uwzględnił wniosku oskarżonego, ponieważ nie przedłożył zaświadczenia od lekarza sądowego, a w ocenie Sądu nie zachodziło uzasadnione przypuszczenie, że nieobecność wynika z uzasadnionych przyczyn.

Zdaniem Rzecznika trudno jest zrozumieć stanowisko Sądu, ponieważ nieobecność oskarżonego była usprawiedliwiona oraz wyraził on wolę wzięcia udziału w rozprawie celem złożenia wyjaśnień. Takie działanie Sądu, w ocenie Rzecznika, pozbawiło oskarżonego skutecznego prawa do obrony, a w konsekwencji naruszyło konstytucyjne prawo do obrony.

**II.511.180.2016 z 20 października 2016 r.** – kasacja dotycząca niezgodnego z procedurą przeprowadzenia postępowania odwoławczego, poprzez brak należytego odniesienia się do zarzutów środka odwoławczego, czy też brak wyjścia przez sąd II instancji poza zarzuty w nim sformułowane, co doprowadziło w następstwie do utrzymania w mocy oczywiście niesprawiedliwego orzeczenia.

Sąd Rejonowy uznał oskarżonego winnym popełnienia zarzucanego mu przestępstwa tj. wobec grożącej mu niewypłacalności, nie mogąc zaspokoić wszystkich wierzycieli, działając w celu udaremnienia wykonania nakazu zapłaty, zbył w całości, na rzecz jednego z wierzycieli, składniki zagrożonego majątku.

Sąd Okręgowy uznał apelację w tej sprawie za niezasadną. Zdaniem Sądu odpowiedzialności osoby prawnej, będącej stroną stosunku prawnego nie można

utożsamiać z odpowiedzialnością osób fizycznych reprezentujących ten podmiot w ramach realizacji obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wyrok został wydany z naruszeniem prawa procesowego. Z treści Kodeksu postępowania karnego wprost wynika zakaz orzekania obowiązku naprawienia szkody w sytuacji gdy roszczenie wynikające z popełnienia przestępstwa jest przedmiotem toczącego się postępowania lub już o nim prawomocnie orzeczono. Oskarżony był jednocześnie Prezesem Zarządu spółki i jedynym współnikiem. Istnieje tu zatem, wynikająca ze struktury organizacyjnej spółki łączność podmiotów zobowiązanych do zapłaty roszczenia, a pokrzywdzony może je egzekwować z majątku osobistego współnika na podstawie samego Kodeksu spółek handlowych, bez konieczności uzyskiwania tytułu egzekucyjnego w sprawie karnej. Mnożenie tytułów egzekucyjnych, dotyczących tego samego roszczenia zdaniem Rzecznika jest niedopuszczalne.

**II.510.550.2016 z 24 października 2016 r.** – kasacja dotycząca przeniesienia przez sąd na oskarżonego skutków ewidentnie zawinonego przez obrońcę uchybienia terminowi do wniesienia środka odwoławczego – co doprowadziło w konsekwencji do odmowy przywrócenia tego terminu.

Sąd Okręgowy odmówił skazanemu przywrócenia terminu do wniesienia kasacji, ponieważ w ocenie Sądu skazany nie wykazał, że uchybienie nastąpiło z przyczyny od niego niezależnej. Zdaniem Sądu fakt, że terminu nie zachował obrońca skazanego, który został wyznaczony na jego wniosek nie jest wystarczającą przesłanką, uzasadniającą twierdzenie, że do uchybienia nie doszło z winy skazanego.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że wskazanie przez skazanego obrońcy z imienia i nazwiska nie może być okolicznością obciążającą i rodzącą negatywne skutki dla skazanego. Powiadomienie oraz odpis wyroku wraz z uzasadnieniem otrzymał obrońca, a nie skazany i to zdaniem Rzecznika stanowi o jego braku winy w niezachowaniu terminu. Stanowisko Rzecznika podzielane jest również przez doktrynę i orzecznictwo zgodnie, z którym niedotrzymanie terminu przez obrońcę stanowi dla oskarżonego okoliczność niezależną, o której mowa w przepisach postępowania karnego.

**II.510.389.2016 z 2 listopada 2016 r.** – kasacja dotycząca braku rozpoznania wniosku o zadośćuczynienie za doznaną krzywdę.

Sąd II instancji w nienależyty sposób odniósł się do zarzutu podniesionego w apelacji, poprzez uznanie, że Sąd Rejonowy rozważył możliwość orzeczenia na rzecz pokrzywdzonego zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, podczas, gdy wniosek pokrzywdzonego w rzeczywistości nie został rozpoznany. W wyroku brak jest rozstrzygnięcia w tym przedmiocie.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich rozpoznanie zarzutów apelacji, jeżeli mają one charakter rzeczowy i konkretny, musi być dokonane wszechstronnie. Zbyt daleko idąca interpretacja art. 46 Kodeksu karnego dokonana w apelacji nie zwalniała Sądu odwoławczego od obowiązku należytego zbadania zarzutu obrazy



tego przepisu, a w szczególności rzeczowego ustalenia, czy są podstawy do przyjęcia, że do rozpoznania wniosku w ogóle doszło.

**II.511.1080.2015 z 3 listopada** – kasacja dotycząca rozpoznania sprawy na zasadach ogólnych i wydania wyroku zaocznego, w sytuacji gdy poprzednio wydany wyrok nakazowy stał się prawomocny, w skutek cofnięcia sprzeciwu.

Obwiniony złożył w ustawowym terminie sprzeciw, w związku z tym sprawa została skierowana do rozpoznania na rozprawie, której termin wyznaczono na 3 czerwca. Dnia 2 czerwca obwiniony nadał do Sądu oświadczenie o cofnięciu sprzeciwu, co oznacza, zgodnie z przepisami postępowania w sprawach o wykroczenia, że wyrok nakazowy stał się prawomocny.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nie ulega wątpliwości, że obwiniony, nadając oświadczenie przed rozpoczęciem przewodu sądowego, dochował terminu. W tej sytuacji Sąd powinien wydać wyrok o umorzeniu postępowania. Dalsze procedowanie przez Sąd stanowiło naruszenie powagi rzeczy osądzonej.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 9 grudnia 2016 r., sygn. akt IV KK 401/16)

W ocenie Sądu Najwyższego kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich jest zasadna. Pismo cofające sprzeciw zostało złożone w urzędzie pocztowym z zachowaniem terminu, przewidzianego w Kodeksie postępowania karnego. Zatem zdaniem Sądu Najwyższego brak było podstaw, by stwierdzić niedopuszczalność cofnięcia sprzeciwu i dalej prowadzić odroczoną rozprawę.

Z dniem cofnięcia sprzeciwu nastąpiło uprawomocnienie się wyroku nakazowego, zatem Sąd obowiązany był w tej sytuacji umorzyć postępowanie. Dalsze procedowanie i wydanie wyroku zaocznego stanowiło rażące naruszenie procedury karnej.

**II.510.147.2016 z 4 listopada 2016 r.** – kasacja dotycząca błędnego uznania, że oskarżony popełnił czyn w warunkach recydywy specjalnej zwykłej, podczas gdy z opisu przypisanego mu czynu oraz z ustaleń faktycznych doszło do jej przedawnienia.

Z opisu czynu wynika, że sprawca skończył odbywać poprzednią karę pozbawienia wolności w 2007 r., a więc prawie 6 lat przed datą popełnienia przypisanego mu czynu. W warunkach recydywy specjalnej zwykłej może zostać skazany sprawca, który popełnił przestępstwo podobne do przestępstwa, za które był już skazany, w ciągu pięciu lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary.

Przepisy postępowania karnego pozwalają sądowi odwoławczemu wyjść poza granice środka odwoławczego w przypadkach przewidzianych przez prawo, ponadto jeżeli utrzymanie orzeczenia w mocy byłoby rażąco niesprawiedliwe podlega ono zmianie na korzyść oskarżonego albo uchyleniu niezależnie od granic zaskarżenia i postawionych zarzutów. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, z przytoczonych przepisów wynika, że w pewnych okolicznościach możliwość wyjścia poza granice zaskarżenia przeradza się w obowiązek. Sąd II instancji rozpoznając apelację winien był dokonać kontroli orzeczenia Sądu I instancji również poza treścią zarzutów

postawionych w apelacji i ocenić z urzędu zgodność kwalifikacji prawnej przypisanego czynu z prawem.

**II.511.136.2016 z 8 listopada 2016 r.** – kasacja dotycząca błędnego uznania, że subsydiarny akt oskarżenia został wniesiony po terminie w sytuacji, gdy pokrzywdzonemu nie zostało prawidłowo doręczone ponowne postanowienie o umorzeniu postępowania.

Z akt sprawy jednoznacznie wynika, że pisma procesowe przeznaczone dla pokrzywdzonego kierowane były na adres prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, a powinny być kierowane na wskazany przez pokrzywdzonego adres zamieszkania. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, doręczenie postanowienia o ponownym umorzeniu postępowania na inny adres niż ten podany przez pokrzywdzonego, nie może być uznane za skuteczne, a przedstawiona przez Rzecznika argumentacja prowadzi do wniosku, że termin do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia nie rozpoczął swojego biegu. Wniesienie subsydiarnego aktu oskarżenia w takiej sytuacji nie może być uznane za bezskuteczne, ponieważ ustawodawca wskazał tylko skutki niedochowania przez stronę momentu końcowego biegu terminu. W ocenie Rzecznika w realiach niniejszej sprawy doszło do skutecznego wszczęcia postępowania na podstawie skargi wniesionej przez uprawnionego oskarżyciela.

**II.510.530.2016 z 10 listopada 2016 r.** – kasacja dotycząca nienależytego rozpoznania zarzutu obrońcy oraz niewskazania dlaczego ten zarzut jest niezasadny.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich sąd odwoławczy jest obowiązany do rozważenia wszystkich zarzutów podniesionych w środku odwoławczym i podania w uzasadnieniu dlaczego uznał je za zasadne lub za niezasadne. W przedmiotowej sprawie Sąd w żaden sposób nie wykazał, z jakich względów argumenty podniesione w środku odwoławczym nie zasługują na uwzględnienie, a jedynie ogólnikowo odwołał się do stanowiska Sądu I instancji.

**II.510.621.2016 z 18 listopada 2016 r.** – kasacja dotycząca naruszenia prawa do obrony.

W toku postępowania przygotowawczego podejrzany wskazywał, że jest osobą zdrową, to jednak zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zachodzą przesłanki do powzięcia uzasadnionej wątpliwości co do stanu zdrowia psychicznego oskarżonego. Do akt sprawy jest również dołączony dokument z Krajowego Rejestru Karnego, z którego wynika, że był on uprzednio skazany z zastosowaniem art. 31 § 2 k.k. tj. w czasie popełnienia przestępstwa zdolność oskarżonego rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania postępowaniem była w znacznym stopniu ograniczona. Ponadto, w protokole z rozprawy głównej jest informacja, że oskarżony nie został doprowadzony na wyznaczony termin, gdyż przebywa w szpitalu Psychiatrycznym. Sąd po zwróceniu się do placówki uzyskał informacje o aktualnej i poprzednich hospitalizacjach oskarżonego. Pobyt w szpitalu związany był z rozpoznaniem

organicznych zaburzeń zachowania i osobowości, zespołem zależności alkoholowej oraz padaczką pourazową. Na podstawie całego zgromadzonego, w ocenie Rzecznika, koniecznym było powzięcie przez Sąd wątpliwości co do poczytalności oskarżonego, przyjęcie, że wina nie budzi wątpliwości, a następnie procedowanie w trybie nakazowym było niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa procesowego.

**II.510.620.2016 z 18 listopada 2016 r.** – kasacja dotycząca naruszenia prawa do obrony.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ze zgromadzonego materiału dowodowego bezsprzecznie wynika, że w przedmiotowej sprawie brak było pewności co do pełnej poczytalności i zdolności rozpoznawania znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem przez oskarżonego.

W toku przesłuchania podejrzany wskazywał, że kilkakrotnie leczył się w szpitalu psychiatrycznym, do akt sprawy jest również dołączony dokument z Krajowego Rejestru Karnego, z którego wynika, że był on uprzednio skazany z zastosowaniem art. 31 § 2 k.k. tj. w czasie popełnienia przestępstwa zdolność oskarżonego rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania postępowaniem była w znacznym stopniu ograniczona. Na podstawie całego zgromadzonego materiału, w ocenie Rzecznika, koniecznym było powzięcie przez Sąd wątpliwości co do poczytalności oskarżonego, przyjęcie, że wina nie budzi wątpliwości, a następnie procedowanie w trybie nakazowym było niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa procesowego.

**II.510.612.2016 z 18 listopada 2016 r.** – kasacja dotycząca naruszenia prawa do obrony.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ze zgromadzonego materiału dowodowego bezsprzecznie wynika, że w przedmiotowej sprawie brak było pewności co do pełnej poczytalności i zdolności rozpoznawania znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem przez obwinionego.

Uwadze Sądu uszło również, że przesłuchiwany w toku czynności wyjaśniających podejrzany wskazywał kilkakrotnie, że leczy się psychiatrycznie oraz na padaczkę. Do akt sprawy jest również dołączony dokument z Krajowego Rejestru Karnego, z którego wynika, że był on uprzednio skazany z zastosowaniem art. 31 § 2 k.k. tj. w czasie popełnienia przestępstwa zdolność oskarżonego rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania postępowaniem była w znacznym stopniu ograniczona.

Na podstawie całego zgromadzonego materiału, w ocenie Rzecznika, koniecznym było powzięcie przez Sąd wątpliwości co do poczytalności obwinionego, przyjęcie, że wina nie budzi wątpliwości, a następnie procedowanie w trybie nakazowym było niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa procesowego.

**II.510.611.2016 z 18 listopada 2016 r.** – kasacja dotycząca naruszenia prawa do obrony.

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było rażące i mające istotny wpływ na jego naruszenie, polegające na zaniechaniu wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności związanych ze stanem zdrowia psychicznego oskarżonego, w sytuacji, gdy był on uprzednio skazany z zastosowaniem art. 31 § 2 k.k. tj. w czasie popełnienia przestępstwa zdolność oskarżonego rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania postępowaniem była w znacznym stopniu ograniczona, w wyniku czego doszło do rażącego naruszenia jego prawa do obrony.

W toku postępowania w sprawie nie wyjaśniono kwestii związanych ze stanem zdrowia psychicznego oskarżonego co było istotną okolicznością związaną z naruszeniem jego prawa do obrony i gwarancjami procesowymi osób, co do których zachodzą uzasadnione wątpliwości co do ich poczytalności tak więc zaniechanie wyjaśnienia przez Sąd stanu zdrowia psychicznego oskarżonego było uchybieniem, które niewątpliwie mogło mieć istotny wpływ na treść zaskarżonego wyroku.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 14 grudnia 2016 r., sygn. akt III KK 451/16)

W ocenie Sądu Najwyższego przewodniczący składu orzekającego w niniejszej sprawie zobligowany był do wyjaśnienia kwestii związanej ze stanem zdrowia psychicznego oskarżonego. Pomimo, że Sąd Rejonowy dysponował danymi o karalności oskarżonego nie podjął działań w zakresie ustalenia, czy w przedmiotowej sprawie mogły zaistnieć wątpliwości co do jego poczytalności. Rzetelność procedowania wymagała, w tym zakresie, podjęcia z urzędu czynności sprawdzających. Było to tym bardziej uzasadnione, że w przedmiotowej sprawie zapadł wyrok zaoczny, a więc Sąd nie miał w ogóle bezpośredniego kontaktu z oskarżonym. W związku z tym, w przekonaniu Sądu Najwyższego, zachodzi konieczność uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

**II.510.1194.2016 z 18 listopada 2016 r.** – kasacja dotycząca skazania oskarżonej w postępowaniu odwoławczym, w sytuacji gdy w I instancji wobec niej warunkowo umorzono postępowanie karne.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony wyrok zapadł z rażącym naruszeniem przepisów postępowania karnego.

W myśl art. 109 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, zastosowanie w sprawach o wykroczenia ma przepis art. 454 Kodeksu postępowania karnego, z którego dyspozycji jednoznacznie wynika, że sąd odwoławczy nie może skazać oskarżonego, który został uniewinniony w pierwszej instancji, lub co do którego w pierwszej instancji umorzono lub warunkowo umorzono postępowanie.

**II.510.1152.2016 z 22 listopada 2016 r.** – kasacja dotycząca niepowiadomienia obrońcy z wyboru o terminie rozprawy odwoławczej.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że skoro oskarżony ustanowił obrońcę, który złożył apelację od wyroku, a w aktach sprawy brak jest informacji o odwołaniu upoważnienia do obrony, to niezawiadomienie obrońcy o terminie

rozprawy stanowiło naruszenie przepisów postępowania karnego oraz prawa oskarżonego do obrony.

**II.511.692.2014 z 22 listopada 2016 r.** – kasacja dotycząca niewłaściwej obsady sądu.

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było rażące naruszenie prawa karnego procesowego polegające na rozpoznaniu sprawy przez Sąd odwoławczy w składzie jednego sędziego. Sąd Rejonowy rozpoznający sprawę w I instancji odroczył rozprawę i tym samym przekroczył 21 dni, a więc tryb rozpatrywania sprawy zmienił się z uproszczonego na zwykły. W konsekwencji Sąd odwoławczy powinien procedować w składzie trzech sędziów, co stanowi bezwzględną przyczynę odwoławczą.

**II.511.931.2015 z 28 listopada 2016 r.** – kasacja dotycząca bezpodstawnego umorzenia postępowania w przedmiocie odszkodowania.

Podstawą wniesienia przez Rzecznika kasacji było rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, polegające na bezzasadnym uznaniu, że uprzednio zasądzone na rzecz skarżącego odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie, uniemożliwia dochodzenie od Skarbu Państwa odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę w trybie przepisów ustawy lutowej. Sąd Okręgowy wydając postanowienie o umorzeniu postępowania odmówił merytorycznego rozpoznania uzupełniającego wniosku złożonego przez skarżącego o dodatkowego odszkodowanie i zadośćuczynienie. Dopiero, gdy Sąd uznałby, że względy słuszności nie przemawiały za uwzględnieniem uzupełniającego roszczenia, wówczas wniosek podlegałby oddaleniu.

Wobec powyższego Rzecznik wniósł o uchylenie postanowienia Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

**II.510.269.2016 z 29 listopada 2016 r.** – kasacja dotycząca kontrawencjonalizacji kary łącznej pozbawienia wolności, w sytuacji gdy kara została wykonana przez skazanego w całości

Okoliczność, że skazany odbył karę łączną w całości stanowi, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przeszkodę do kontrawencjonalizacji kary pozbawienia wolności na karę aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny. Z akt sprawy wynika, że Sąd Rejonowy w dniu orzekania wiedział o odbyciu kary przez skazanego. Zdaniem Rzecznika zaskarżone orzeczenie zapadło z rażącym naruszeniem przepisów prawa materialnego.

**Sąd Najwyższy wydał następujące orzeczenia w sprawie kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich:**

**II.511.254.2016 z 17 marca 2016 r.** – kasacja na rzecz T.S. od prawomocnego wyroku Sądu Rejonowego w C.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z dnia 30 września 2016 r., sygn. akt IV KK 107/16)

W ocenie Sądu Najwyższego przytoczenie opisów czynów opisanych wcześniejszymi wyrokami wskazują, że wyrok Sądu Rejonowego jest wadliwy, ponieważ oskarżony został skazany po raz drugi za czyn, którego fragmenty były już przedmiotem postępowań karnych, które zakończyły się prawomocnymi wyrokami. Przepisy postępowania karnego obligują przewodniczącego składu orzekającego do czuwania nad takim przebiegiem rozprawy, aby wyjaśnione zostały wszystkie istotne okoliczności sprawy, jak m.in. wcześniejsza karalność oskarżonego.

W związku z powyższym Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

**II.511.8.2016 z 18 kwietnia 2016 r.** – kasacja dotycząca niewłaściwej obsady sądu odwoławczego.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 18 października 2016 r., sygn. akt III KK 151/16)

Zdaniem Sądu Najwyższego wyrok zaskarżony kasacją wydano z rażącym naruszeniem przepisów postępowania. Charakter tego naruszenia stanowi bezzwzględną przyczynę odwoławczą.

Sąd odwoławczy mógł rozpoznać apelację w składzie jednego sędziego tylko wówczas, gdy sąd I instancji wydał w takim składzie wyrok orzekając w postępowaniu uproszczonym. Jednak od 1 lipca 2015 r. weszła w życie nowelizacja, która przewidziała wyjątek od zasady orzekania na rozprawie odwoławczej w składzie 3 sędziów. Mianowicie jeżeli postępowanie przygotowawcze zakończyło się w formie dochodzenia, sąd odwoławczy orzeka jednoosobowo, chyba że prezes sądu lub sąd postanowił inaczej. Sąd Najwyższy jednak zwraca uwagę, że ustawa, która wprowadziła wspomnianą nowelizację stanowi, że jeżeli na jej podstawie nastąpiła zmiana właściwości lub skład sądu, do czasu zakończenia postępowania w danej instancji orzeka sąd właściwy lub w dotychczasowym składzie, przy czym sformułowanie „dotychczasowym” należy rozumieć jako skład właściwy według dotychczasowych przepisów, a nie do składu, który już sprawę rozpoznawał. W realiach niniejszej sprawy oznacza to, że sąd okręgowy powinien rozpoznawać sprawę w składzie 3 sędziów.

**II.511.125.2016 z 18 maja 2016 r.** – kasacja dotycząca naruszenia prawa do obrony.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 3 listopada 2016 r., sygn. akt IV KK 184/16)

Zdaniem Sądu Najwyższego, Sąd Rejonowy przystępując do sprawy dysponował materiałami, które wskazywały na wątpliwości co do poczytalności oskarżonego, m.in. był to zapis w karcie karnej wskazujący na wcześniejsze skazanie oskarżonego w warunkach art. 31 § 2 k.k. tj. w czasie popełnienia przestępstwa zdolność

oskarżonego rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania postępowaniem była w znacznym stopniu ograniczona.

Sąd Najwyższy zwraca również uwagę na fakt, że z opinii biegłych, dołączonych do akt niniejszej sprawy, wynika, że u oskarżonego rozpoznano schizofrenię paranoidalną oraz uzależnienie od amfetaminy. W ocenie Sądu w czasie popełniania zarzucanych czynów oskarżony miał całkowicie zniesioną zdolność pokierowania swoim postępowaniem.

**II.510.165.2016 z 9 czerwca 2016 r.** – kasacja dotycząca nieprawidłowego rozpoznania zażalenia.

**Kasacja uwzględniona** (postanowienie z dnia 20 października 2016 r., sygn. akt III KK 212/16)

Sąd Najwyższy uznał, że Sąd odwoławczy nie poddał żadnej weryfikacji trafności poczynionych przez Sąd pierwszej instancji ustaleń i za tym sądem przyjął, że pismo jakie złożył skarżący było tylko zawiadomieniem o przestępstwie. W ocenie Sądu Najwyższego, pismo to zawierało bardzo wyraźny wniosek o przeprowadzenie postępowania zmierzającego do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej. W tym stanie rzeczy należało stwierdzić, że nie było to zawiadomienie o przestępstwie, a żądanie wszczęcia postępowania (skarga), które wywołuje identyczne skutki jak skarga składana na Policji. Konsekwencją tego jest fakt, że po uprawomocnieniu się postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, prokurator powinien przekazać skargę sądowi.

**II.510.1507.2014 z 16 czerwca 2016 r.** – kasacja dotycząca błędnego odczytania przez sąd orzekający znamion wykroczeń będących przedmiotem osądu.

**Kasacja oddalona** (postanowienie 26 października 2016 r., sygn. akt III KK 229/16)

W opisie czynu przyjęto, że utrudnianie ruchu nastąpiło na drodze wewnętrznej gminnej. Zatem wskazano tu na konkretną drogę, co do której Sądy obu instancji poczyniły jednoznaczne ustalenia, że jest ona drogą publiczną. Nadto opis tej drogi przyjęty w zarzucie mieści się w definicji drogi publicznej zamieszczonej w art. 2 ustawy o drogach publicznych, skoro zawarto w nim stwierdzenie, że jest to droga zaliczona do kategorii dróg gminnych i wskazano numer geodezyjny działki na której jest położona, a zatem precyzyjnie określono o jaką drogę tu chodzi. W związku z tym należy uznać, że zawarte w tym opisie sformułowanie o wewnętrznym charakterze drogi zostało użyte w sensie potocznym a nie normatywnym, dlatego nie może dyskwalifikować przyjętej kwalifikacji prawnej czynu oskarżonego.

Warto przypomnieć, że opis czynu nie musi wprost powielać sformułowań ustawowych, ale powinien być na tyle precyzyjny i czytelny, aby odpowiadał znaczeniu wszystkich znamion ustawowych konkretnego typu czynu zabronionego, którym w tej konkretnej sprawie jest wykroczenie z art. 90 kodeksu wykroczeń.

**II.510.1084.2015 z 29 września 2016 r.** – kasacja dotycząca wydania wyroku nakazowego.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II KK 314/16).

W wyroku Sąd Najwyższy przypomniał, że możliwość wydania wyroku nakazowego uzależniona jest od braku jakichkolwiek wątpliwości, co do sprawstwa i winy oskarżonego. W ocenie SN zarzut kasacji jest zasadny, w związku z występowaniem okoliczności, które nie zostały dostrzeżone, a których prawidłowa ocena powinna skutkować powstaniem wątpliwości co do winy oskarżonej.

Podczas przesłuchania w charakterze podejrzanej, oskarżona przyznała się do popełnienia zarzucanego jej czynu i złożyła wniosek o dobrowolne poddanie się karze. Dopiero w późniejszym piśmie procesowym wskazała, że opuszczenie przez nią kraju było konieczne ze względu na jej narodowość, wykonywany zawód oraz prześladowania ze strony władz. W ocenie SN należało rozważyć czy okoliczności wynikające z wyjaśnień oskarżonej i zeznań jej syna nie uzasadniają uznania, że oskarżona znajdowała się w sytuacji, w której poświęciła dobro prawne o niższej wartości dla uchylecia bezpośredniego niebezpieczeństwa dla dobra prawnego o wyższej wartości. Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy uchylił wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

## **2. Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego:**

**V.510.99.2016 z 20 października 2016 r.** – skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie o zapłatę.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego o zapłatę, stwierdził naruszenie prawa materialnego poprzez oddalenie roszczenia Powódki wskutek uznania, że nie doszło do nienależytego wykonania zobowiązania przez Pozwanego, podczas gdy z niezakwestionowanych przez Sąd Apelacyjny ustaleń Sądu Okręgowego wynika, że Powódka wykazała, iż udzielenie pełnomocnictwa przez Powódkę nie nastąpiło w obecności pracownika Banku, co stanowiło naruszenie Regulaminu i Umowy konta.

W ocenie Rzecznika stanowisko Sądu Apelacyjnego o braku obowiązku podjęcia przez Bank działań w celu zabezpieczenia interesów Powódki po zwolnieniu pracownika, należy uznać za sprzeczne z istotnymi zasadami działalności bankowej, a zarazem za negujące podstawę wiarygodności banku, który gwarantuje kontrahentowi ochronę i bezpieczeństwo powierzonych bankowi środków pieniężnych. Powódka darzyła zaufaniem pozwanemu Bank, zaś Pozwany nadużył tego zaufania pozostawiając poza kontrolą swojego pracownika, a następnie dopuszczając do wyłudzenia przez niego dalszych kwot już po ustaniu jego zatrudnienia.

W okolicznościach niniejszej sprawy mamy do czynienia z zawinionym działaniem Banku. Przy czym Rzecznik stoi na stanowisku, że nie jest konieczne przypisanie nieprawidłowości określonym osobom, pracującym w pozwanym Banku. Wina może polegać bowiem na samych błędach organizacyjnych w danej instytucji.



Ponadto, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich na kanwie przedmiotowej sprawy ujawniła się potrzeba wyjaśnienia przez Sąd Najwyższy istotnego zagadnienia prawnego. Zagadnienie to sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy przepisy Prawa bankowego kreują powszechny, pokontraktowy obowiązek banku podjęcia stosownych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa przechowywanych środków pieniężnych.

**Sąd Najwyższy wydał następujące orzeczenia w sprawie skarg kasacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich:**

### **3. Rzecznik przystąpił do postępowania sądowego:**

**XI.812.1.2015 z 18 października 2016 r.** – powództwo Rzecznika Praw Obywatelskich o zadośćuczynienie z tytułu naruszenia praw pacjenta i dób osobistych.

Rzecznik zdecydował się na wniesienie pozwu na rzecz osoby niewidomej, której odmówiono wstępu z psem przewodnikiem do placówki medycznej mającej podpisaną umowę z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Rzecznik, jako niezależny organ do realizacji zasady równego traktowania, traktuje sytuację osób niepełnosprawnych jako priorytetową. Żądanie wszczęcia postępowania cywilnego należy do kompetencji Rzecznika, z których korzysta w wyjątkowych sytuacjach, gdy wymaga tego szczególna sytuacja strony lub charakter precedensowy sprawy.

Zdaniem Rzecznika działanie kierownictwa placówki medycznej miało charakter bezprawny. W myśl obowiązującego prawa Polska zobowiązała się do podejmowania odpowiednich środków w celu zapewnienia równego dostępu osób niepełnosprawnych do organów i instytucji publicznych oraz prywatnych (art. 25 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych). Również przepisy prawa krajowego przewidują równe traktowanie obywateli, m.in. Konstytucja, zgodnie z którą wszyscy obywatele mają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

Osoby niepełnosprawne mają prawo korzystać z obiektów użyteczności publicznej wraz z psem asystującym, posiadającym certyfikat, który potwierdza jego status oraz posiadającym zaświadczenia o wymaganych szczepieniach. Rzecznik rozumie, że placówki medyczne muszą zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pobierania świadczeń medycznych, niemniej jednak kierownictwo placówki odwołało wizytę

bez oferty alternatywnego wsparcia przez przeszkolony personel medyczny ani wyjaśnienia oczekiwań pacjentki.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że podmiot oferujący świadczenia medyczne ma prawny obowiązek świadczyć usługi także na rzecz osób niewidomych poruszających się z psem przewodnikiem oraz z uwzględnieniem specyficznych potrzeb wynikających z niepełnosprawności.

**III.7043.59.2016 z 2 listopada 2016 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Sądem Rejonowym w sprawie dziennikarza radiowego zwolnionego z pracy.

Dziennikarz ten był zatrudniony na stanowisku kierownika redakcji na podstawie umowy o pracę. Został zwolniony, a jako przyczynę pracodawca podał utratę zaufania niezbędną na zajmowanym stanowisku, wynikającą m.in. z faktu publicznej krytyki pracodawcy i podważania kompetencji przełożonych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przyczyna wypowiedzenia umowy o pracę jest zbyt ogólna. Prawo nakazuje podać konkretny powód wypowiedzenia umowy. Utrata zaufania do pracownika może stanowić przyczynę wypowiedzenia umowy, jeżeli znajduje oparcie w przesłankach natury obiektywnej i racjonalnej oraz nie jest wynikiem arbitralnych ocen lub subiektywnych uprzedzeń.

Prawo pracownika do krytykowania pracodawcy nie może budzić wątpliwości. Jest to element przysługującej każdemu i zagwarantowanej w Konstytucji wolności wyrażania swoich poglądów. Jeżeli krytyka jest zgodna z porządkiem prawnym, sformułowana jest w odpowiedniej formie i miejscu oraz jest merytorycznie uzasadniona, to nie stanowi ona przekroczenia granic dopuszczalności. Tylko takie przekroczenie mogłoby stanowić naruszenie obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy i przestrzegania zasad współżycia społecznego.

Rzecznik zwraca również uwagę na fakt, że powód krytykował swojego pracodawcę nie tylko jako pracownik ale również jako dziennikarz, który z uwagi na rolę jaką dziennikarze pełnią w społeczeństwie, powinien mieć zagwarantowaną pracę bez jakichkolwiek nacisków oraz wpływania na przekazywane treści. Ponadto, należy mieć na uwadze fakt, że powód jako członek związku zawodowego powinien mieć szczególne uprawnienia do krytykowania pracodawcy, których źródłem jest ustawa o związkach zawodowych.

**XI.511.2.2015 z 17 listopada 2016 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie w przedmiocie zażalenia Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego na postanowienie o kosztach procesu, obciążające powoda obowiązkiem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ocena Sądu Apelacyjnego w Warszawie pozbawiona jest uzasadnionych podstaw i jest rażąco niesprawiedliwa, przy jednoczesnym spełnieniu przez Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego

kryteriów szczególnie uzasadnionego przypadku, o którym mowa w art. 102 kodeksu postępowania cywilnego. Do kryteriów tych zalicza się precedensowy charakter sprawy. Powództwo było oparte o przepisy ustawy o równym traktowaniu, która to ustawa nie doczekała się bogatego orzecznictwa. Od dnia uchwalenia ustawy toczyło się jedynie kilka postępowań wszczętych na jej podstawie.

Kolejnym kryterium jest sytuacja majątkowa strony. PTPA to organizacja społeczna, której celem statutowym jest popieranie rozwoju nauki prawa antydyskryminacyjnego, upowszechnianie wiedzy w tym zakresie oraz aktywne działanie na rzecz zwalczania dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć, pochodzenie etniczne i narodowe, rasę, religię i wyznawane poglądy, niepełnosprawność, orientację seksualną, stan cywilny i majątkowy oraz wiek. PTPA prowadzi niezarobkową działalność, ma wobec tego ograniczone możliwości finansowe. Rzecznik dostrzega potrzebę indywidualnej oceny organizacji pozarządowych prowadzących postępowania sądowe w przedmiocie naruszenia zasady równego traktowania przy ocenie ewentualnego obowiązku zwrotu kosztów procesu. W szczególności należyte uwzględnienie roli organizacji pozarządowych, wytaczających powództwa w procesie cywilnym, przemawia za przyjęciem podstaw do szerokiego stosowania do organizacji dobrodziejstwa przewidzianego w ramach art. 102 kpc. W świetle zasad słuszności wydaje się, że samo potwierdzenie obowiązku zwrotu kosztów procesu przez organizację powinno być ograniczone jedynie do sytuacji wytoczenia przez organizację oczywiście bezzasadnego powództwa.

**VII.505.4.2016 z 20 grudnia 2016 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w sprawie dotyczącej używania zwrotów „polskie obozy zagłady” oraz „polskie obozy koncentracyjne”.

Sąd Okręgowy w wyroku oddalił żądanie powoda zakazania stronie pozwanej rozpowszechniania w jakikolwiek sposób określeń „polski obóz zagłady” lub „polski obóz koncentracyjny”, a także jego odpowiedników w języku angielskim, niemieckim i jakimkolwiek innym, na określenie niemieckich obozów koncentracyjnych i niemieckich obozów zagłady zlokalizowanych w okresie II wojny światowej na terenie okupowanej Polski, oraz nakazania opublikowania, w ogólnopolskich dziennikach, a także w języku polskim i niemieckim, na portalu internetowym pozwanej.

Uzasadniając powyższe, Sąd wskazał, że dobra osobiste w postaci godności człowieka, tożsamości narodowej, czyli poczucia przynależności do Narodu Polskiego oraz godności narodowej, zostały w niniejszej sprawie bezprawnie naruszone.

Sąd oddalił jednak żądanie powoda o przeproszenie go, gdyż uznał, że skutki dokonanego naruszenia zostały przez stronę pozwaną usunięte. Powód został przeproszony przez pozwaną w dwóch pismach. Na dzień przed terminem rozprawy wyznaczonej na dzień strona pozwana opublikowała także oświadczenie na swojej stronie internetowej.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich pozwana nie dopełniła adekwatnych czynności mających usunąć skutki naruszenia. Ze względu na formę naruszenia, na publicznie dostępnej stronie internetowej, za właściwe nie można uznać przeprosin listownych, skierowanych wyłącznie do powoda. Analogicznie adekwatnymi przeprosinami nie było oświadczenie zamieszczone na stronie internetowej pozwanej na krótko przed rozprawą. Stanowiło ono raczej sprostowanie, a nie przeprosiny i nie było skierowane bezpośrednio do powoda. Ponadto, jest ono niewidoczne po wejściu na stronę internetową oraz dostępne jest wyłącznie w języku niemieckim.

Zdaniem Rzecznika adekwatność środka, koniecznego do usunięcia skutków dokonanego naruszenia, oznacza m.in. zastosowanie tej samej formy, w jakiej nastąpiło dane naruszenie. Rzecznik wniósł zatem o modyfikację treści przeprosin, tak by czyniła ona zadość usunięciu skutków naruszenia uderzającego w dobra osobiste samego powoda, a nie Narodu Polskiego. Jednocześnie zauważyć należy, że formuła przeprosin, którą zastosowała pozwana, a w której po raz kolejny powtórzono stwierdzenie „polskie obozy koncentracyjne Majdanek i Auschwitz”, nie jest środkiem mogącym usunąć dokonane naruszenie. Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy, „w treści formuły przeprosin zawartej w wyroku uwzględniającym powództwo ochronę dóbr osobistych należy unikać dosłownego powtarzania obraźliwych zwrotów”.

**XI.816.13.2015 z 23 grudnia 2016 r.** – powództwo Rzecznika Praw Obywatelskich o pozbawienie wykonalności tytułów wykonawczych, wraz z wnioskiem o zabezpieczenie powództwa poprzez zawieszenie postępowania egzekucyjnego.

Dłużnicy, na rzecz których Rzecznik wnosi powództwo, złożyli przed notariuszem, w formie aktu notarialnego, oświadczenia, w których zobowiązali się do przeprowadzki i wymeldowania z zajmowanych dotychczas lokali, w terminie dwóch tygodni od złożenia przez Gminę oświadczenia o dysponowaniu budynkiem w innej miejscowości i gotowości zawarcia umowy nieodpłatnego współużytkowania lokali w tym budynku.

W związku z tym, że dłużnicy sprzeciwili się przeprowadzce, Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym wszczął postępowanie egzekucyjne w sprawie opróżnienia i wydania lokalu mieszkalnego w tym obiekcie. W dniu 27 czerwca 2016 r. do Sądu Rejonowego wpłynął pozew Prokuratora Okręgowego, działającego na rzecz dłużników, w którym Prokurator domagał się pozbawienia wykonalności tytułów wykonawczych.

W uzasadnieniu złożonego pozwu Prokurator wskazał na okoliczności, które zaistniały po powstaniu tytułów wykonawczych, i które – w ocenie Prokuratora – sprawiły, że zobowiązanie objęte tymi tytułami nie mogło zostać wyegzekwowane. Pierwszą z tych okoliczności było złożenie przez dłużników oświadczeń o uchyleniu się od skutków prawnych oświadczeń woli złożonych przed notariuszem w dniu 27 listopada 2015 r., jako złożonych pod wpływem błędu i groźby. Drugim zdarzeniem, świadczącym zdaniem Prokuratora o braku możliwości wyegzekwowania

zobowiązania, było wydanie przez Burmistrza miasta, gdzie dłużnicy mieli się przeprowadzić, zarządzenia w sprawie zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy, na mocy którego wprowadzony został bezwzględny zakaz zasiedlenia budynku wskazanego przez władze Gminy.

W dniu 12 października 2016 r. Prokurator Okręgowy cofnął złożony pozew i wniósł o umorzenie postępowania. W uzasadnieniu cofnięcia pozwu Prokurator podniósł jedynie, że w jego ocenie, aktualnie nie zachodzą już przesłanki do ochrony interesów osób, na rzecz których powództwo zostało wytoczone i podejmowanie dalszych działań w tym zakresie nie jest konieczne.

W ocenie Rzecznika w niniejszej sprawie nadal istnieją przesłanki uzasadniające potrzebę ochrony interesów dłużników poprzez pozbawienie tytułów wykonawczych wykonalności. W dalszym ciągu przed Komornikiem Sądowym toczy się postępowanie egzekucyjne zmierzające do wykonania zobowiązań, których dotyczą złożone przez dłużników oświadczenia woli, czyli de facto do przeniesienia ich do innego budynku, do którego zgodnie z ww. zarządzeniem nie mogą się wprowadzić. Do czasu wydania przez sąd administracyjny orzeczenia w sprawie ewentualnego stwierdzenia nieważności zarządzenia, należy je traktować jako obowiązujące.

Innym zdarzeniem, które nastąpiło już po powstaniu tytułów wykonawczych było podjęcie przez dłużników starań, aby uchylić się od skutków prawnych złożonych przed notariuszem oświadczeń woli, jako złożonych pod wpływem błędu i groźby. Dłużnicy twierdzą, że zostali wprowadzeni w błąd co do stanu własnościowego oraz stanu technicznego budynku, do którego mieli zostać przeniesieni, a jednocześnie działali pod wpływem informacji o planowanej eksmisji z dotychczas zajmowanego budynku i jego wyburzeniu. Zdaniem Rzecznika fakt ten o tyle ma znaczenie, że w relacjach pomiędzy dłużnikami a wierzycielem nie istniała równorzędność stron, jaka z zasady powinna występować między stronami stosunków cywilnoprawnych

### **Sądy wydały następujące orzeczenia:**

**V.7010.6.2016 z 15 marca 2016 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu apelacyjnym przed Sądem Okręgowym dotyczącym prawa do bezpłatnego znieczulenia podczas porodu.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 15 listopada 2016 r., sygn. akt V Ca 97/16)

Sąd Okręgowy, przychylając się do stanowiska prezentowanego przez powódkę i popieranego przez Rzecznika, oddalił apelację strony pozwanej i nie obciążył powódki kosztami procesu.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy przychylił się do stanowiska prezentowanego w Sądzie I instancji przez stronę pozwaną, zgodnie z którym brak było wskazań do bezpłatnego znieczulenia – zarówno związanych ze stanem zdrowia ogólnym powódki, jak i samym przebiegiem porodu. Co więcej, w ocenie Sądu Okręgowego, to na życzenie powódki udzielono jej świadczenia, które w związku z brakiem przeciwwskazań medycznych, miało charakter odpłatny. Nawet jeżeli do decyzji o znieczuleniu doszło pod wpływem sugestii, którą wyraziła położna, na co

wskazuje powódka, to sugestia taka nie wyłączyła świadomości ani swobody w podjęciu decyzji przez powódkę. Niemniej jednak Sąd Okręgowy uznał za niedopuszczalne i nieakceptowalne społecznie to, by w tak szczególnej sytuacji, jaką jest poród, wymuszać na kobietach podpisywanie jakiegokolwiek umowy czy deklaracji, niezależnie od ich treści. Uwzględniając całokształt okoliczności sprawy, w tym fakt, że powódka ma rację co do niewłaściwego działania strony pozwanej, zgodnie z zasadami słuszności, Sąd Okręgowy odstąpił od obciążania powódki kosztami postępowania.

#### **IV. Pytania prawne do Sądu Najwyższego. Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**IV.7000.392.2016 z 14 grudnia 2016 r.** – wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego ustalenia przeciwko komu (posiadaczowi samoistnemu czy zależnemu) kierować roszczenie o odszkodowanie za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił następujące stanowisko w sprawie: „Przy dochodzeniu zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z rzeczy legitymowanym biernie jest posiadacz samoistny, także wtedy, gdy rzecz oddał w posiadanie zależne”.

W toku rozpoznawania sprawy Sąd Najwyższy dostrzegł rozbieżności w orzecznictwie, co do tego, przeciwko komu właściciel nieruchomości powinien kierować roszczenia uzupełniające uregulowane w art. 224 i nast. k.c. o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z lokali w budynku znajdującym się na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, w sytuacji, gdy samoistny posiadacz nieruchomości oddał ją w posiadanie zależne: czy przeciwko samoistnemu posiadaczowi, jak stanowi art. 224 i art. 225 k.c., czy też przeciwko posiadaczowi zależnemu, co z kolei uzasadniałaby treść art. 230 k.c. Zasadnicza trudność w rozstrzygnięciu przedstawionego zagadnienia zdaje się wynikać z nieprecyzyjnego charakteru prawnej więzi łączącej roszczenia uzupełniające z podstawowymi roszczeniami petytoryjnymi z art. 222 k.c., przede wszystkim z roszczeniem windykacyjnym.

Pierwsza ze wskazanych przez pytający Sąd linii orzeczniczych (przeważająca) wymaga tu tożsamości podmiotowej: co do zasady w zakresie roszczenia za bezumowne korzystanie z rzeczy legitymowany biernie jest tylko ten posiadacz, przeciwko któremu można wystąpić z powództwem wydobywczym – w obu przypadkach legitymacja bierna musi być określona identycznie. Tymczasem drugi pogląd wyrażony w orzecznictwie poddaje w wątpliwość, zdaniem Rzecznika – trafnie, wymóg istnienia aż tak ścisłej więzi pomiędzy oboma roszczeniami, domagając się konkretnego wskazania, na czym miałyby one polegać.

W opinii Rzecznika spośród możliwych sposobów wykładni przepisów o roszczeniach uzupełniających bardziej uzasadniony wydaje się pogląd o utrzymaniu się biernej legitymacji samoistnego posiadacza (w zakresie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie) także w sytuacji, gdy oddał on rzecz w posiadanie zależne. Przemawia za tym przede wszystkim wykładnia językowa art. 224 i art. 225 k.c., ale także obligacyjny charakter roszczeń uzupełniających, które nie muszą być konieczne kierowane wyłącznie przeciwko osobie, przeciwko której w danym momencie można byłoby skutecznie wystąpić z powództwem windykacyjnym.

**Sąd Najwyższy rozpoznał wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich:**

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich:

**IV.7000.17.2015 z 18 kwietnia 2016 r.** – w sprawie stosowania przepisów prawa budowlanego do obiektów i robót budowlanych, których realizacja nie wymaga pozwolenia na budowę ani zgłoszenia.

**Wniosek uwzględniony** (uchwała z 3 października 2016 r. sygn. akt II OPS 1/16)

Uchwała NSA przesądza, że w kompetencjach nadzoru budowlanego leży badanie legalności wszystkich przedsięwzięć lub robót budowlanych, co do których może istnieć ryzyko nie tylko ich niezgodności z przepisami prawa budowlanego, ale spowodowania zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenia środowiska. Nadzór budowlany może zatem nakazać doprowadzenie każdej inwestycji do stanu zgodnego z prawem lub nakazać rozbiórkę, jeżeli nie ma innej możliwości zlikwidowania zagrożenia powodowanego przez obiekt lub prowadzone roboty budowlane. Nie ma przy tym znaczenia, że inwestor nie musiał uzyskać pozwolenia na budowę lub dokonać zgłoszenia. Dotyczy to np. wiat peronowych, altan działkowych, obiektów gospodarczych, obiektów małej architektury (np. placów zabaw), remontów niektórych obiektów budowlanych, a także wszelkich robót budowlanych.

**IV.7002.39.2016 z 23 września 2016 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych: „Czy od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości wydaną na podstawie art. 129 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami pobiera się wpis stosunkowy, o którym mowa w art. 231 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?”.

**Wniosek oddalony.** (uchwała z dnia 3 października 2016 r., sygn. akt I OPS 1/16).

Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę niezgodną ze stanowiskiem Rzecznika i uznał, że od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości, wydanej na podstawie art. 129 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, pobiera się wpis stosunkowy, a nie stały jak postulował Rzecznik.



## **V. Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz przystąpienia do postępowań przed sądami administracyjnymi i organami administracji**

### **W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich skierował następujące skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych:**

**V.565.3.2016 z 18 października 2016 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy w przeprowadzeniu badań lekarskich w celu stwierdzenia istnienia albo braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami.

Prezydent Miasta cofnął uczestnikowi postępowania uprawnienia do kierowania pojazdami kategorii B, do czasu wykazania braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem. Uczestnik od 2015 r. ubiega się o przywrócenie uprawnień, w związku z tym zwrócił się do Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy, gdzie został poinformowany, że badania zostaną przeprowadzone po otrzymaniu przez niego skierowania wydanego przez Prezydenta Miasta. Na podstawie skargi Rzecznik podjął badanie sprawy i zwrócił się do Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy. W odpowiedzi uzyskał informację, że przyczyną odmowy nie była konieczność uzyskania skierowania, a wskazany kolejny termin badania w poprzednim orzeczeniu, przed upływem którego nie jest możliwe przeprowadzenie kolejnego badania.

Zdaniem Rzecznika, przepisy prawa nie dają podstaw do określenia terminu następnego badania w orzeczeniach stwierdzających przeciwwskazania do kierowania pojazdami. Taki termin można określić w orzeczeniach niestwierdzających przeciwwskazań. Tylko w takim przypadku można określić termin ważności uprawnienia ale nawet tu nie ma on charakteru bezwzględnie wiążącego. Mimo, że przedmiot skargi może budzić wątpliwości co do jej dopuszczalności, albowiem w orzecznictwie ugruntował się pogląd świadczący o tym, że orzeczenie lekarskie nie mieści się w katalogu orzeczeń administracyjnych, to w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zachowanie się Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy w sposób władczy wpływa na realizację przez jednostkę przysługującego jej uprawnienia, co determinuje uznanie jej za czynność z zakresu administracji publicznej. Stan faktyczny niniejszej sprawy powinien prowadzić do wniosku, że ze strony Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy doszło do bezczynności, o której mowa w przepisach procedury administracyjnej. Organ ten z mocy prawa jest zobowiązany do przeprowadzenia badania lekarskiego uczestnika postępowania, mimo to nie zostało ono przeprowadzone.

**VII.715.27.2016 z 20 października 2016 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie połączenia Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku z Muzeum

Westerplatte i Wojny 1939 oraz utworzenia państwowej instytucji kultury Muzeum II Wojny Światowej.

Zgodnie z przepisami ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej organizator, w tym wypadku Minister, może dokonać połączenia instytucji kultury, jeżeli poda do informacji publicznej taki zamiar, na co najmniej 3 miesiące przed wydaniem aktu o połączeniu. Zdaniem Rzecznika warunek ten nie został spełniony. Zarządzenie Ministra zmienia dotychczasowy profil muzeum. Ta zmiana może stanowić zagrożenie dla eksponatów znajdujących się w Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku. Wielu darczyńców zapowiedziało już wycofanie przekazanych w formie depozytów pamiątek, jeżeli dojdzie do połączenia Muzeów, co w ocenie Rzecznika niesie za sobą ryzyko ograniczenia dostępu szerokiej publiczności do dóbr kultury.

Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przewiduje, że organizator, jakim jest Minister oraz jednostka samorządu terytorialnego mogą w drodze umowy tworzyć lub łączyć prowadzone przez nich instytucje kultury oraz prowadzić wspólną instytucję kultury.

Przedmiotem działalności nowego Muzeum ma być przedmiot działalności innego muzeum tj. Muzeum Historycznego Miasta Gdańsk, którego jednym z oddziałów jest Warownia Nr 1 na Westerplatte. Wyklucza to, zgodnie z wyżej przytoczoną ustawą, władcze i jednostronne działanie Ministra. Ta kwestia może zostać unormowana tylko przez umowę między Ministrem, a jednostką samorządu terytorialnego.

W powyższym zakresie, zarządzenie Ministra, bez jakiegokolwiek umocowania, wkracza w sferę praw podmiotowych jednostki samorządu terytorialnego, której zgodnie z normami konstytucyjnymi, przysługuje prawo własności. MKiDN swoim zarządzeniem powierza ochronę, utrzymanie i rewitalizację zespołu obiektów będących we władaniu Miasta Gdańsk nowo tworzonemu Muzeum. W myśl przepisów prawa budowlanego tylko właściciel, którym jest Miasto Gdańsk lub zarządca mają obowiązek utrzymywać obiekt w należyтым stanie technicznym. Powierzenie tego zadania osobie prawnej, która nie jest właścicielem ani zarządcą narusza zdaniem Rzecznika przepisy ustawy prawo budowlane, jak również jest niezgodne z przepisami Konstytucji dotyczących praw majątkowych jednostki samorządu terytorialnego. Przy ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego działa Rada do Spraw Muzeów jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach zarządzania, finansowania oraz polityki kulturalnej w zakresie muzealnictwa. Zgodnie z jej uchwałą z 27 czerwca 2016 r. sprawy ważne dla muzealnictwa polskiego powinny być podejmowane po zasięgnięciu opinii środowisk muzealnych, w tym Rady, która również wyraziła zaniepokojenie brakiem konsultacji w sprawie zamiaru połączenia Muzeum II Wojny Światowej i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939. Ponadto, Rada poparła stanowisko Rady Powierniczej Muzeum II Wojny Światowej zajęte w uchwale z dnia 17 czerwca 2016 r. zawierające apel do MKiDN o odstąpienie od zamiaru połączenia muzeów. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pominięcie organu opiniodawczego, jakim jest Rada do Spraw Muzeów, narusza ustawę o muzeach. Natomiast brak konsultacji naruszył

preambułę Konstytucji, zgodnie z którą prawa podstawowe dla państwa oparte są na dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i wspólnot.

**V.511.280.2016 z 8 listopada 2016 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na indywidualną interpretację przepisów prawa podatkowego Dyrektora Izby Skarbowej w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych w zakresie skutków podatkowych odpłatnego zbycia udziału w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu mieszkalnego.

Dyrektor Izby Skarbowej wydał interpretację podatkową zgodnie, z którą sprzedaż mieszkania, należącego do majątku wspólnego małżonków, przez wnioskodawcę, przed upływem 5 lat od śmierci małżonka, stanowi źródło przychodu podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że okoliczności sprawy budzą rozbieżności w judykaturze, niemniej organ podatkowy jest zmuszony rozstrzygać wszelkie wątpliwości na rzecz podatnika, co w tej sprawie nie miało miejsca. W ocenie Rzecznika powyższą zasadę należy stosować w odniesieniu do niejasnych przepisów prawa, których wykładnia prowadzi do dwóch równoważnych i sprzecznych ze sobą interpretacji, a wnioskodawca nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji związanych z nieprecyzyjną treścią przepisów.

Zdaniem Rzecznika wnioskodawca nie mógł nabyć nieruchomości dwa razy, pierwszy raz w chwili zakupu, a drugi raz w wyniku dziedziczenia, tak jak to przedstawił Dyrektor Izby Skarbowej. Z chwilą objęcia nieruchomości wspólnością majątkową, każdy z małżonków jest uprawniony do całego prawa i nie można wyodrębnić poszczególnych udziałów, konsekwencją tego poglądu jest to, że pięcioletni termin nie biegnie od chwili dziedziczenia lecz od chwili zakupu nieruchomości.

**IV.7215.16.2016 z 7 grudnia 2016 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady m.st. Warszawy w sprawie wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2008–2012.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył § 11 ust. 1 Załącznika Nr 2 do ww. uchwały zarzucając mu naruszenie art. 18 ust. 2 w związku z art. 8 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, § 115 w zw. z § 143 oraz § 149 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji.

Z ww. przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów... wprost wynika, że czynsze za najem lokali mieszkalnych z zasobu mieszkaniowego gminy m.st. Warszawy mogą być ustalane wyłącznie z zastosowaniem stawek określonych, w obowiązującym w tym czasie zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie

ustalenia stawek czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej w lokalach mieszkalnych, których właścicielem jest m.st. Warszawa. Również wysokość odszkodowania za zajmowanie takich lokali bez tytułu prawnego powinna być ustalana według takich samych zasad jak czynsz ich najmu tj. z uwzględnieniem stawek czynszu najmu określonych przez Prezydenta m.st. Warszawy. Wysokość odszkodowania – zgodnie z dyspozycją art. 18 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów... powinna odpowiadać wysokości czynszu, jaki właściciel – Gmina m.st. Warszawa mogłaby otrzymać z tytułu najmu lokalu.

Ustawa o ochronie praw lokatorów... w sposób jednoznaczny formułuje zasadę ustalenia wysokości odszkodowania za lokale zajmowane bez tytułu prawnego, również za lokale stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin. Tymczasem zaskarżony przepis określa zasadę obliczenia wysokości odszkodowania w całkowitym oderwaniu od ustawowych zasad jego ustalenia, które powinny być oparte na stawkach czynszu najmu za lokale mieszkalne stanowiące własność m.st. Warszawy.

Rzecznik stanął ponadto na stanowisku, że brak jest ustawowej podstawy dla rady gminy do określenia zasad ustalenia takiego odszkodowania w uchwale stanowiącej wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Powyższe uzasadnia zaś wniosek, że zaskarżona uchwała, we wskazanym zakresie, istotnie narusza zasady stanowienia aktów prawa miejscowego.

Z uwagi na brak poważnienia ustawowego do przyjęcia przez Radę m.st. Warszawy przepisu § 11 ust. 1 załącznika nr 2 do ww. uchwały, oraz zważywszy na istotne naruszenie zasad techniki prawodawczej przyjąć trzeba, że przedmiotowa uchwała w tym zakresie istotnie narusza również art. 94 Konstytucji, a także zasady praworządności i legalności wynikające z art. 7 Konstytucji, wedle których organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje.

**III.7064.239.2016 z 12 grudnia 2016 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję wydaną z upoważnienia Burmistrza przez Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania świadczenia rodzicielskiego.

Strona wnioskiem z dnia 12 stycznia 2016 r. wystąpiła o ustalenie prawa do świadczenia rodzicielskiego na dziecko. Do wniosku załączyła oświadczenie, że urodziła syna, a w związku z faktem, że jest osobą bezrobotną nie przysługuje jej zasiłek macierzyński wypłacany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Po rozpatrzeniu wniosku została w dniu 26 stycznia 2016 r. wydana decyzja, na mocy której zostało przyznane Zainteresowanej świadczenie rodzicielskie na okres od 1 stycznia 2016 r. do 14 grudnia 2016 r. Świadczenie zostało wypłacone za okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 maja 2016 r.

Na skutek weryfikacji pobieranych przez Stronę świadczeń rodzinnych działając z upoważnienia Burmistrza Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej ustalił, że Zainteresowana pobiera równocześnie: świadczenie rodzicielskie na jedno dziecko i

świadczenie pielęgnacyjne na drugie dziecko i uznał, że w sprawie znajduje zastosowanie art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż następuje zbieg prawa do świadczeń. W konsekwencji organ wskazał, że Strona może pobierać tylko jedno ze świadczeń – pielęgnacyjne albo rodzicielskie, co potwierdził wydaniem decyzji.

W ocenie Rzecznika wskazany w art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych zbieg uprawnień do określonych w nim świadczeń ma zastosowanie tylko w sytuacji, gdy chodzi o zbieg uprawnień w sensie podmiotowym zarówno co do osoby sprawującej opiekę lub wychowanie, jak i osoby wymagającej opieki. Przepis art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych dotyczy więc prawa do przyznania jednego ze świadczeń rodzinnych na skutek zbiegu uprawnień i dokonania wyboru świadczenia przez osobę uprawnioną w sytuacji wychowania lub opieki nad tym samym dzieckiem. Nie dotyczy przypadku, gdy mamy do czynienia ze zbiegiem uprawnień z tytułu wychowywania lub opieki nad różnymi dziećmi. Nie do przyjęcia jest bowiem stanowisko, że w myśl w art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych istotne jest wyłącznie to, czy osoba uprawniona pobiera jedno ze świadczeń wymienionych w tym przepisie, a bez znaczenia pozostaje okoliczność nad kim sprawowana jest opieka lub wychowanie. Przepis stanowi bowiem o zbiegu uprawnień, które nie mogą być rozpatrywane bez badania przesłanek uprawnień w przypadku świadczenia rodzicielskiego i świadczenia pielęgnacyjnego, które są uprawnieniami przyznawanymi w stosunku do sprawowania opieki nad konkretnym podmiotem. Oznacza to, że Stronie przysługują dwa odrębne uprawnienia do świadczeń w stosunku do każdego z dwojga dzieci, a prawo do nich wywodzi się z innego tytułu i innej podstawy prawnej.

W świetle powyższego brak jest podstaw prawnych do przyjęcia, że zamknięty katalog negatywnych przesłanek, których zaistnienie wyklucza przyznanie świadczenia rodzicielskiego odnosi się do sytuacji Strony, gdyż każde ze świadczeń przysługuje na inne dziecko, co potwierdził organ administracji w decyzji przyznając Zainteresowanej świadczenie rodzicielskie na okres od 1 stycznia 2016 r. do 14 grudnia 2016 r.

Zdaniem Rzecznika organ administracji publicznej uchylając w całości decyzję o przyznaniu świadczenia rodzicielskiego na syna dokonał błędnej wykładni art. 27 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż pominął prawnie uzasadnione cele ustawy oraz zasady konstytucyjne. Należyta interpretacja aktu normatywnego polegająca na odczytaniu zeń właściwego i zgodnego z intencjami prawodawcy sensu, wymagała od organu rozstrzygającego zastosowania metod wykładni zmierzających do ustalenia celu, w jakim wydano dane przepisy, i tłumaczących ich sens w świetle tego celu. Odstąpienie od ścisłej wykładni językowej i posłużenie się inną metodą wykładni w niniejszej sprawie było nieodzowne, a brak aktywności organu administracji w tej mierze doprowadził do rażąco niesprawiedliwego rozstrzygnięcia poprzez zastosowanie prawa materialnego w sposób zakłócający ratio systemu zabezpieczenia społecznego.

**BPW.7065.19.2016 z 23 grudnia 2016 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Dyrektora Centrum Pomocy Rodzinie o odmowie umieszczenia skarżącego w Domu Pomocy Społecznej.

Skarżący jest hospitalizowany w szpitalu na oddziale psychiatrycznym. W styczniu 2016 r. ustały przesłanki dalszej hospitalizacji, w związku z tym Ordynator oddziału wystąpił do Sądu Rejonowego z wnioskiem o wyrażenie zgody na umieszczenie strony w domu pomocy społecznej. Sąd wydał postanowienie o stwierdzeniu potrzeby przyjęcia do domu pomocy społecznej, po czym Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej skierował skarżącego do domu pomocy społecznej. W lipcu Dyrektor Centrum Pomocy Rodzinie odmówił umieszczenia skarżącego w domu pomocy społecznej uzasadniając swoją decyzję tym, że schorzenia strony nie odpowiadają pojęciu choroby psychicznej.

Decyzja wydana przez Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej określiła nie tylko typ domu pomocy społecznej, w którym powinien przebywać, lecz również wskazała na konkretny dom, w którym powinien on zostać umieszczony. W procesie kierowania osób wymagających opieki do domów pomocy społecznej to decyzja o skierowaniu takiej osoby do domu jest decyzją, która ocenia istnienie materialnych przesłanek przyznania tej osobie świadczeń z pomocy społecznej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich organ wydający kolejną w tym procesie decyzję nie jest uprawniony do ponownego badania materialnych przesłanek przyznania danej osobie prawa do umieszczenia w domu pomocy społecznej określonego typu, gdyż wydałby w takim przypadku decyzję w sprawie raz już załatwionej inną ostateczną decyzją. W szczególności, organ ten nie jest uprawniony do kwestionowania choroby osoby kierowanej do domu pomocy społecznej, jeśli organ kierujący stwierdzi istnienie takiej choroby, a ponowne, odmienne rozstrzygnięcie tej kwestii staje się jednak możliwe tylko po uchyleniu pierwotnej decyzji o skierowaniu.

**V.7200.49.2014 z 23 grudnia 2016 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska umarzającą postępowanie w sprawie wstrzymania działalności instalacji kompostowni odpadów zielonych.

W ocenie organu brak było podstaw do stwierdzenia, by funkcjonowanie instalacji powodowało pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrażało życiu lub zdrowiu ludzi. Lektura uzasadnienia zaskarżonej decyzji wskazuje wyraźnie, że organy prowadząc postępowanie dowodowe, skupiły się wyłącznie na ustaleniu ewentualnego występowania chorób i ewentualnego związku powstania tych chorób z funkcjonowaniem ocenianej działalności.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich rozstrzygnięcie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska obarczone jest wadami, które wymagają jego uchylenia. Zasadniczą z tych wad jest, zdaniem Rzecznika, niedopuszczalne zawężenie przesłanki wynikającej z art. 364 Prawa o ochronie środowiska, warunkującej

wstrzymanie działalności instalacji, którą to przesłanką jest „zagrożenie dla zdrowia ludzi”. Organ w sposób wadliwy przyjął bowiem, że stwierdzenie zagrożenia dla zdrowia dopuszczalne jest wyłącznie w sytuacji potwierdzenia występowania chorób i dolegliwości czysto fizycznych.

Tymczasem, nawet z czysto językowego punktu widzenia, pojęcie „zdrowia” ma zakres znacznie szerszy niż to wynika z uzasadnienia decyzji Głównego Inspektora. Wśród regulacji prawa krajowego, które pozwalają na ustalenie zakresu pojęcia zdrowia, o którym mowa w cytowanym wyżej art. 364 p.o.ś. trzeba wymienić w pierwszej kolejności ustawę z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym. Określa ona m.in. zadania z zakresu zdrowia publicznego, które zgodnie z jej treścią obejmują działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy i rekreacji. W uzasadnieniu do ww. ustawy wskazuje się, że wśród największych problemów zdrowia publicznego wymienia się choroby układu krążenia, nowotwory, choroby układu oddechowego, cukrzycę oraz choroby psychiczne.

Uchybienie, jakiego dopuściły się organy jest tym poważniejsze, że w sposób jednoznaczny potwierdzają one istnienie uciążliwości odorowych wywoływanych przez ocenianą instalację. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, okoliczności faktyczne i prawne niniejszej sprawy implikowały po stronie organów orzekających obowiązek ustalenia nie tylko wpływu ocenianej instalacji na zdrowie fizyczne, ale również, a nawet przede wszystkim, na zdrowie psychiczne osób narażonych na uciążliwość.

### **Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Sądami Administracyjnymi:**

**V.7013.63.2016 z 3 października 2016 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika w postępowaniu toczącym się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Ministra Zdrowia dotyczącej odmowy refundacji leku (II GSK 2765/16).

Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Zdrowia oraz utrzymaną nią w mocy decyzję w przedmiocie odmowy refundacji leku. Od wyroku sądu Minister Zdrowia wniósł skargę kasacyjną.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wykluczona jest literalna wykładania przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych w zestawieniu z przepisami ustawy z dnia 06 września 2008 r. Prawo farmaceutyczne, odnoszących się do wydania zgody na sprowadzenie leku z zagranicy.

Stosując wykładnię językową do interpretacji obu ustaw, zdaniem Sądu, przepisy pierwszej z nich dopuszczają na sprowadzanie z zagranicy jedynie leków nieposiadających pozwolenia do obrotu, a przepisy drugiej tylko leków

posiadających takie pozwolenie. Normy wynikające z obu przepisów należy interpretować jako uzupełniające się, poszerzające katalog sytuacji, w których możliwe jest sprowadzanie leków z zagranicy. Literalna wykładania doprowadziłaby do wzajemnego wykluczania się tych przepisów.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w uzasadnionych przypadkach należy dokonywać wykładni celowościowej, opartej na Konstytucji, ponieważ oparcie się tylko na wykładni językowej w tym przypadku prowadzi do sprzeczności decyzji Ministra z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi takimi jak prawo do ochrony zdrowia oraz życia.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 6 października 2016 r., sygn. akt II GSK 2765/16).

Naczelny Sąd Administracyjny przychylił się do prezentowanego przez obywatela i popieranego przez Rzecznika stanowiska, zgodnie z którym przepisy dotyczące indywidualnej refundacji leków należy wyklądać prokonstytucyjnie. W związku z tym, wbrew literalnemu brzmieniu ustawy o refundacji leków, osoby na rzecz których sprowadzane są leki w drodze tzw. importu docelowego mogą skutecznie ubiegać się o ich refundację.

**V.511.1.2016 z 5 października 2016 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika w postępowaniu toczącym się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Rzeszowie w sprawie odwołania od decyzji Prezydenta Miasta Rzeszowa o odmowie stwierdzenia nadpłaty w podatku rolnym od współwłasności z Gminą Miasto Rzeszów za lata 2011–2012.

Skarżąca wystąpiła z wnioskiem do Prezydenta Miasta Rzeszowa o stwierdzenie nadpłaty w podatku rolnym od współwłasności z Gminą Miasto Rzeszów, składając jednocześnie korekty deklaracji podatkowych. Skarżąca w uzasadnieniu wskazała, że skoro obowiązek podatkowy nie dotyczy Gminy Miasta Rzeszów, to kwota należnego podatku rolnego od drugiego współwłaściciela powinna zostać obniżona.

Prezydent Miasta Rzeszowa odmówił stwierdzenia nadpłaty oraz stwierdził, że zobowiązanie podatkowe w podatku rolnym za lata 2011–2012 w całości ciąży na współwłaścicielu nieruchomości, a solidarność obowiązku podatkowego jest wystarczająca do uznania, że na skarżącej spoczywa obowiązek podatkowy od całych powierzchni działek.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której organy podatkowe domagają się opodatkowania od całości przedmiotu opodatkowania, w przypadku gdy mamy do czynienia ze współwłaścicielami, z których jeden z podmiotów jest wyłączonym z opodatkowania.

Dlatego Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie decyzji Prezydenta Miasta i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uwzględnienie wniosku skarżącej i stwierdzenie nadpłaty w podatku.



**VII.6060.17.2016 z 5 października 2016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi kasacyjnej dotyczącej obowiązku rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Prezes Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie wniósł skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który zobowiązywał go do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej w postaci treści wyroku tego Sądu wraz z uzasadnieniem oraz treści aktu oskarżenia w tej sprawie i treści apelacji oskarżyciela publicznego od przedmiotowego wyroku. Prezes zarzucił wyrokowi naruszenie prawa materialnego poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że wyrok z uzasadnieniem, akt oskarżenia oraz treść apelacji podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty przedstawione w skardze są niezasadne i w związku z tym wnosi on o oddalenie skargi kasacyjnej w całości. Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Wnioskowane przez skarżącego: uzasadnienie wyroku, treść aktu oskarżenia wniesionego w sprawie oraz treść apelacji oskarżyciela publicznego stanowią dokument urzędowy, który został wymieniony, w art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jako informacja będąca informacją publiczną. Jednocześnie Rzecznik zgadza się ze skarżącym, że dostęp do całości akt sprawy karnej powinien być regulowany przez przepisy kodeksu postępowania karnego, jednak podkreślenia wymaga fakt, że wnioskodawca zwrócił się o udostępnienie trzech dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, a nie całości akt. Rzecznik Praw Obywatelskich, mając na uwadze wszystkie okoliczności sprawy, wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości.

**III.7064.34.2014 z 14 października 2016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym dotyczącym skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego odmawiającej przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

W wyniku nowelizacji ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych Skarżąca utraciła prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad niepełnosprawnym mężem. Przepis, na podstawie którego odmówiono jej świadczenia pielęgnacyjnego Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją w wyroku z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13. W związku z tym Skarżąca wniosła o wznowienie postępowania. Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło uchylecia decyzji odmawiającej przyznania świadczenia twierdząc, że musi ona czekać na rozwiązania ustawowe. Rozstrzygnięcie to zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który uznał skargę.

Wykonując powyższy wyrok Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że wcześniejsza decyzja była niezgodna z prawem, jednak odmówiło jej uchylenia, ponieważ w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść tylko decyzja odpowiadająca w swojej istocie dotychczasowej. Kolegium uznało, że wyrok Trybunału zmienia sytuację prawną Skarżącej w taki sposób, że świadczenie jej przysługuje, jednak pojawiła się negatywna przesłanka wynikająca z innego przepisu ustawy, tj. że miała ustalone prawo do innych zasiłków. Ostatecznie Kolegium stwierdziło, że Skarżąca nie jest uprawniona do zasiłku pielęgnacyjnego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich działania podejmowane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze naruszały prawo materiale. Zastosowanie wyłącznie wykładni gramatycznej doprowadziło do wydania rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości jest rażąco niesłuszne i niesprawiedliwe. Obowiązkiem organu administracji jest sięgnięcie do innych rodzajów wykładni w sytuacji gdy literalne interpretowanie przepisu prowadzi do wypaczenia jego treści.

Zdaniem Rzecznika organ rozstrzygający o prawie opiekuna osoby dorosłej niepełnosprawnej do świadczenia pielęgnacyjnego winien dokonać prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Podkreślenia wymaga fakt, że w powyższej sprawie zapadł wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a niezastosowanie się przez SKO do zawartych w nim wskazówek stanowi naruszenie zasady legalizmu.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 28 października 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 480/16)

W ocenie Sądu za niedopuszczalne należy uznać, doprowadzenie do sytuacji, że w wyniku wadliwej ustawodawczej działalności państwa obywatel może zostać pozbawiony świadczenia. Demokratyczne państwo powinno służyć swoim obywatelom, celem realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, szczególnie osobom, które w niezawinionych okolicznościach, rezygnując z pracy podjęły się opieki nad niepełnosprawnym członkiem swojej rodziny.

Organ wydając zaskarżoną decyzję ograniczył się do literalnej wykładni brzmienia wyżej powołanego przepisu, bez szerszego spojrzenia na system zmian w przepisach o świadczeniach rodzinnych (zasiłki) w kontekście reguł dobrej legislacji i przestrzegania zasady art. 2 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Ponadto, Sąd zauważył, że skarżąca spełniała warunki do przyznania jej świadczenia pielęgnacyjnego zarówno przed, jak i po nowelizacji.

**BPK.7201.1.2016 z 24 października 2016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową.

W myśl art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego, jako akty podustawowe muszą być wydawane wyłącznie w oparciu o wyraźne, a nie jedynie o domniemane, upoważnienie ustawowe i tylko w granicach w tym upoważnieniu zakreślonych.

Zaskarżona uchwała została podjęta w oparciu m.in. o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. z 2007 r. Nr 249, poz.1851). Rozporządzenie to określa minimalne warunki jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. Są to warunki klimatyczne, krajobrazowe, umożliwiające pobyt w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych.

W ocenie skarżącego, w momencie podejmowania uchwały, nie zostały spełnione minimalne warunki aby Rada Miasta mogła ją przyjąć. W uzasadnieniu skargi, wskazał coroczną ocenę jakości powietrza sporządzoną przez Wojewódzkiego Inspektora Środowiska, z której wynika, że miasto leżało na obszarze, w którym przekroczono dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu.

W ocenie Rzecznika uchwała została wydana bez spełnienia wszystkich ustawowych przesłanek, co w konsekwencji stanowi istotne naruszenie prawa materialnego.

**III.7064.105.2016 z 3 listopada 2016 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu ze skargi kasacyjnej dotyczącej odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawną matką.

Zdaniem Rzecznika brak jest podstaw prawnych dla dokonywania przez Sąd I instancji takiej wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, która prowadzi do sytuacji, w której pomimo uznania niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, przepis ten nadal, w niezmiennym kształcie, stanowi materialnoprawną podstawę wydawanych rozstrzygnięć. Również uznanie przez Sąd, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie ma wpływu na prawo skarżącego do świadczenia pielęgnacyjnego i nie zmienia jego sytuacji prawnej, nie znajduje uzasadnienia.

Z sentencji wyroku Trybunału z dnia 21 października 2014 r. wynika bowiem, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to, że Trybunał wprost stwierdził niekonstytucyjność wskazanego przepisu ustawy w zakresie zastosowania wobec opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych.

Zastosowanie zatem, po ogłoszeniu wyroku Trybunału, przepisu ustawy o świadczeniach rodzinnych w jego pełnym dotychczasowym brzmieniu przy rozstrzygnięciu przez Sąd I instancji o prawie skarżącego do świadczenia

pielęgnacyjnego, w ocenie Rzecznika, pozostaje w sprzeczności z zasadami państwa prawa wynikającymi z Konstytucji.

**Wniosek uwzględniony** (wyrok z 14 grudnia 2016r., sygn. akt I OSK 1614/14).

Naczelny Sąd Administracyjny podziela w całości pogląd prezentowany w orzecznictwie, zgodnie z którym nie jest dopuszczalne oparcie decyzji odmawiającej przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i rozstrzygnięcia sądu w takiej sprawie na tej części przepisu art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, która została uznana za niezgodną z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w stosunku do opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała nie później, niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia, jest zgodny z Konstytucją i nie ma przeszkód prawnych do jego stosowania. Natomiast w stosunku do opiekunów osób wymagających opieki, których niepełnosprawność powstała później, kryterium momentu powstania niepełnosprawności, jako uniemożliwiające uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, utraciło przymiot konstytucyjności. Wobec tego, w odniesieniu do tych osób oceny spełnienia przesłanek niezbędnych dla przyznania świadczenia pielęgnacyjnego należy dokonywać z pominięciem tego kryterium.

Skoro zatem nie jest dopuszczalne wydanie orzeczenia sądowego na podstawie przepisu, który w związku z wejściem w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego został uznany za niezgodny z Konstytucją, to stwierdzić należało, że zarzuty skarżącego kasacyjnie i Rzecznika Praw Obywatelskich mają usprawiedliwione podstawy.

**VII.511.25.2016 z 9 listopada 2016 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

Zaskarżone postanowienie dotyczy odmowy powołania Skarżących, przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych nie uwzględniało skutków prawnych jakie wywołuje kompetencja Prezydenta w zakresie powoływania na stanowisko sędziego wobec jednostki. Sądy koncentrowały się jedynie na źródle kompetencji oraz na pozycji ustrojowej Prezydenta. W ocenie Rzecznika w przedmiotowej sprawie nie jest istotne to czy istnieje możliwość zakwalifikowania Prezydenta jako organu administracji publicznej, istotnym jest ustalenie czy działanie Prezydenta może zostać uznane za decyzję administracyjną.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, sprawa powołania lub odmowy powołania sędziego przez Prezydenta RP stanowi sprawę administracyjną, bowiem w ramach jej rozpoznania rozstrzyga się o prawach danego podmiotu w relacji do władzy publicznej. W tym sensie rozstrzygnięcie to jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a właściwym do jej rozpoznania jest sąd administracyjny, jako

sąd kontrolujący działanie administracji publicznej (art. 184 Konstytucji). Pozostawienie tej sfery całkowitemu uznaniu Prezydenta RP nie ma żadnego uzasadnienia konstytucyjnego, zwłaszcza z punktu widzenia konstytucyjnej zasady – prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz pozycji jednostki (kandydata na sędziego lub sędziego nominowanego przez KRS do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w sądzie wyższego rzędu) zasługującej na ochronę przed arbitralnymi działaniami państwa (art. 60 Konstytucji w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji).

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że ewentualna odmowa powołania na stanowisko sędziowskie nie może nosić cech działania arbitralnego, co wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu. W demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasadę legalizmu w wykonywaniu kompetencji organów władzy publicznej, nie sposób bowiem bezkrytycznie przyjąć tezę, że prerogatywa jest osobistym uprawnieniem Prezydenta RP, które może być wykonywane bez względu na konstytucyjną regulację praw podmiotowych, bez określonej prawem procedury. Każda kompetencja organu władzy publicznej musi być wykonywana na podstawie i w granicach prawa.

Żaden organ władzy publicznej w państwie prawa nie może stać ponad tym prawem i poza władzą zwierzchnią Narodu, nawet jeśli jego legitymacja do sprawowania władzy jest bardzo silna, bo został wybrany na urząd w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach. Zdaniem Rzecznika, skoro Prezydent RP zaliczany jest do grona organów władzy publicznej, to powyższy nakaz jest również skierowany do niego jako podmiotu zobowiązanego do przestrzegania standardów konstytucyjnych. W przedmiotowej sprawie, nakaz działania na podstawie i w granicach prawa został naruszony poprzez brak uzasadnienia decyzji Prezydenta RP w przedmiocie niepowołania Skarżących na określone stanowiska sędziowskie.

Możliwość oceny przedstawionych przez Prezydenta RP motywów swojego rozstrzygnięcia, w świetle wartości konstytucyjnych na straży których stoi ten organ, jest bowiem wymogiem wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawa, w którym przejrzystość działań władz publicznych jest jednym z fundamentów współczesnego konstytucjonalizmu.

**Skarga nieuwzględniona** (postanowienie z 29 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 1652/16).

W ocenie Sądu postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o odmowie powołania skarżących do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego nie stanowi żadnego z aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1-7 p.p.s.a. Z tego względu nie podlega ono kognicji sądu administracyjnego. Postanowienie to nie podlega kontroli sądu administracyjnego również na podstawie przepisów ustaw szczególnych, o których mowa w art. 3 § 3 p.p.s.a. Tym samym należało uznać skargę na postanowienie Prezydenta RP za niedopuszczalną.

Zdaniem Sądu kompetencja Prezydenta RP zarówno w zakresie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jak i odmowy powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego jest specjalną prerogatywą Prezydenta RP jako głowy

państwa. Jest to czynność niezawisła i dyskrecyjna, która nie podlega kontroli sądu administracyjnego.

Sąd w niniejszej sprawie nie znalazł podstaw, aby odstąpić od dotychczas przyjętej linii orzeczniczej. Dostrzec należy, że porządek prawny regulujący powyższą materię nie uległ zmianie. Konstytucyjne prerogatywy Prezydenta w zakresie powoływania sędziów na urząd sędziego kształtują się w ten sam sposób jak wówczas, gdy zostały poddane wielokrotnej kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego.

**WZF.519.3.2016 z 15 listopada 2016 r.** – przystąpienie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi kasacyjnej Komendanta Wojewódzkiego Policji w sprawie opłaty za przechowywanie broni.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich skarga kasacyjna Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi powinna zostać oddalona, bowiem wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi został wydany zgodnie z obowiązującym prawem.

Jak wynika z uzasadnienia wyroku WSA w Łodzi, organ miał świadomość obowiązku zawiadomienia skarżącej o zmianie warunków przechowywania broni i konieczności poniesienia kosztów przechowywania broni, gdyż o powyższym poinformował, konkubinę zmarłego ojca skarżącej. Należy zauważyć, że organ w tym czasie nie miał wiedzy na temat zakończonego postępowania spadkowego. Fakt poinformowania Sąd uznał za prawidłowy, jednak pismo skierowane zostało do niewłaściwej osoby, bowiem to skarżąca była osobą deponującą broń i to do niej powinno być skierowane to zawiadomienie, a nie do konkubiny jej ojca. Skoro organ nie poinformował skarżącej o zmianie warunków przechowywania broni nie powinien obciążać jej kosztami przechowywania broni.

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą.

Przepisy postępowania administracyjnego znoszą powszechną zasadę znajomości prawa i nakładają na organy administracji publicznej obowiązek informacji prawnej w toku postępowania administracyjnego, jak również poza nim. Organ w zakresie realizacji tego obowiązku, zdaniem Rzecznika, powinien działać z urzędu, a jego bezczynność stanowi naruszenie prawa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich osoby składające broń do depozytu w przekonaniu o możliwości jej bezpłatnego przechowywania, nie powinny ponosić negatywnych konsekwencji niedochowania obowiązków informacyjnych przez organ przechowujący. Naliczenie w takich okolicznościach, po blisko 15 latach, opłat za depozyt broni narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i prawa oraz w konsekwencji przepisy postępowania administracyjnego.

**VII.511.33.2016 z 17 listopada 2016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie odmowy powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

Zaskarżone postanowienie dotyczy odmowy powołania Skarżącego, przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych nie uwzględniało skutków prawnych jakie wywołuje kompetencja Prezydenta w zakresie powoływania na stanowisko sędziego wobec jednostki. Sądy koncentrowały się jedynie na źródle kompetencji oraz na pozycji ustrojowej Prezydenta. W ocenie Rzecznika w przedmiotowej sprawie nie jest istotne to czy istnieje możliwość zakwalifikowania Prezydenta jako organu administracji publicznej, istotnym jest ustalenie czy działanie Prezydenta może zostać uznane za decyzję administracyjną.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, sprawa powołania lub odmowy powołania sędziego przez Prezydenta RP stanowi sprawę administracyjną, bowiem w ramach jej rozpoznania rozstrzyga się o prawach danego podmiotu w relacji do władzy publicznej. W tym sensie rozstrzygnięcie to jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a właściwym do jej rozpoznania jest sąd administracyjny, jako sąd kontrolujący działanie administracji publicznej (art. 184 Konstytucji). Pozostawienie tej sfery całkowitemu uznaniu Prezydenta RP nie ma żadnego uzasadnienia konstytucyjnego, zwłaszcza z punktu widzenia konstytucyjnej zasady – prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz pozycji jednostki (kandydata na sędziego lub sędziego nominowanego przez KRS do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w sądzie wyższego rzędu) zasługującej na ochronę przed arbitralnymi działaniami państwa (art. 60 Konstytucji w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji).

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że ewentualna odmowa powołania na stanowisko sędziowskie nie może nosić cech działania arbitralnego, co wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu. W demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasadę legalizmu w wykonywaniu kompetencji organów władzy publicznej, nie sposób bowiem bezkrytycznie przyjąć tezę, że prerogatywa jest osobistym uprawnieniem Prezydenta RP, które może być wykonywane bez względu na konstytucyjną regulację praw podmiotowych, bez określonej prawem procedury. Każda kompetencja organu władzy publicznej musi być wykonywana na podstawie i w granicach prawa.

Żaden organ władzy publicznej w państwie prawa nie może stać ponad tym prawem i poza władzą zwierzchnią Narodu, nawet jeśli jego legitymacja do sprawowania władzy jest bardzo silna, bo został wybrany na urząd w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach. Zdaniem Rzecznika, skoro Prezydent RP zaliczany jest do grona organów władzy publicznej, to powyższy nakaz jest również skierowany do niego jako podmiotu zobowiązanego do przestrzegania standardów konstytucyjnych. W przedmiotowej sprawie, nakaz działania na podstawie i w

granicach prawa został naruszony poprzez brak uzasadnienia decyzji Prezydenta RP w przedmiocie niepowołania Skarżących na określone stanowiska sędziowskie.

Możliwość oceny przedstawionych przez Prezydenta RP motywów swojego rozstrzygnięcia, w świetle wartości konstytucyjnych na straży których stoi ten organ, jest bowiem wymogiem wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawa, w którym przejrzystość działań władz publicznych jest jednym z fundamentów współczesnego konstytucjonalizmu.

**Skarga nieuwzględniona** (postanowienie z 30 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 1675/16).

W ocenie Sądu postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o odmowie powołania skarżących do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego nie stanowi żadnego z aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1-7 p.p.s.a. Z tego względu nie podlega ono kognicji sądu administracyjnego. Postanowienie to nie podlega kontroli sądu administracyjnego również na podstawie przepisów ustaw szczególnych, o których mowa w art. 3 § 3 p.p.s.a.

**III.7064.280.2016 z 12 grudnia 2016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu toczącym się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w sprawie odwołania się od decyzji wydanej z upoważnienia Wójta gminy przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawną matką.

Skarżący zwrócił się z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawną w stopniu znacznym matką. Przyczyną odmowy przyznania świadczenia był fakt, że z orzeczenia Lekarza Orzecznika ZUS wynika, że niepełnosprawność matki skarżącego powstała w wieku powyżej 25 lat.

Organ stwierdził, że matka nie spełnia przesłanki zawartej w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje bowiem, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej (nie później niż do ukończenia 25. roku życia).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich decyzja wydana z upoważnienia Wójta Gminy przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego została wydana z naruszeniem prawa materialnego poprzez zastosowanie normy prawnej wyrażonej w art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych bez uwzględnienia okoliczności, że na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 doszło do uznania niekonstytucyjności części wskazanej normy prawnej w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na datę powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, a także z naruszeniem art. 190 ust. 1 Konstytucji.



Istotą rozstrzygnięcia Trybunału jest uznanie za niezgodne z konstytucyjną zasadą równości pominięcie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego innych osób niż wskazanych w tym przepisie. Niekonstytucyjności takiego ograniczenia Trybunał upatruje w zróżnicowaniu prawa podmiotowego opiekunów osób niepełnosprawnych ze względu na wiek powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki.

Zgodnie z dominującym poglądem doktryny, uzasadnienia orzeczeń TK nie wiążą sądów. Tak więc to wyroki Trybunału są wiążące co do swojej sentencji, a ta w omawianej sprawie wyraźnie mówi o niekonstytucyjności przepisu art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności.

Przepis uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją ma taki charakter od dnia wejścia w życie. Fakt ten musi być brany pod uwagę przy wydawaniu aktu prawnego przez uprawniony organ. Wynikający z art. 190 ust. 1 Konstytucji ostateczny i powszechnie obowiązujący charakter orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przesądza o tym, że wiążą one wszystkich adresatów bez wyjątku, a zatem powinny być przez nie respektowane.

Zdaniem Rzecznika brak jest podstaw prawnych dla dokonywania takiej wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, która prowadzi do sytuacji, w której pomimo uznania niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, przepis ten nadal, w niezmienionym kształcie, stanowi materialnoprawną podstawę wydawanych rozstrzygnięć. Organ w sposób wadliwy ustalił i zastosował treść normy prawnej, na podstawie której mógł i miał obowiązek rozstrzygać w sprawie, a wydana decyzja jest obciążona znaczącą wadą mającą bezpośredni wpływ na wynik sprawy. Dlatego konieczne jest wyeliminowanie tego rozstrzygnięcia.

Zajęte w niniejszej sprawie stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich znajduje oparcie w ustalonym już jednolicie, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13, orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyrokach tych w sposób bezpośredni lub pośredni Sądy stały na stanowisku, że jednoznaczna sentencja wyroku Trybunału nie może obowiązywać w innym zakresie, niż wynika to z jej brzmienia, w szczególności zaś nie jest modyfikowana stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu odnośnie uprawnień, jakie po ogłoszeniu ww. wyroku będą przysługiwały dorosłym opiekunom osobom niepełnosprawnym, w sytuacji, gdy niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa.

**V.7200.49.2014 z 23 grudnia 2016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym ze skargi Stowarzyszenia „Czyste Radiowo” na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska umarżającą postępowanie w sprawie wstrzymania działalności instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych.

W ocenie organu brak było podstaw do stwierdzenia, by funkcjonowanie instalacji powodowało pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrażało

życiu lub zdrowiu ludzi. Lektura uzasadnienia zaskarżonej decyzji wskazuje wyraźnie, że organy prowadząc postępowanie dowodowe, skupiły się wyłącznie na ustaleniu ewentualnego występowania chorób i ewentualnego związku powstania tych chorób z funkcjonowaniem ocenianej działalności.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich rozstrzygnięcie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska obarczone jest wadami, które wymagają jego uchylenia. Zasadniczą z tych wad jest, zdaniem Rzecznika, niedopuszczalne zawężenie przesłanki wynikającej z art. 364 Prawa o ochronie środowiska, warunkującej wstrzymanie działalności instalacji, którą to przesłanką jest „zagrożenie dla zdrowia ludzi”. Organ w sposób wadliwy przyjął bowiem, że stwierdzenie zagrożenia dla zdrowia dopuszczalne jest wyłącznie w sytuacji potwierdzenia występowania chorób i dolegliwości czysto fizycznych.

Tymczasem, nawet z czysto językowego punktu widzenia, pojęcie „zdrowia” ma zakres znacznie szerszy niż to wynika z uzasadnienia decyzji Głównego Inspektora. Wśród regulacji prawa krajowego, które pozwalają na ustalenie zakresu pojęcia zdrowia, o którym mowa w cytowanym wyżej art. 364 p.o.ś. trzeba wymienić w pierwszej kolejności ustawę z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym. Określa ona m.in. zadania z zakresu zdrowia publicznego, które zgodnie z jej treścią obejmują działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy i rekreacji. W uzasadnieniu do ww. ustawy wskazuje się, że wśród największych problemów zdrowia publicznego wymienia się choroby układu krążenia, nowotwory, choroby układu oddechowego, cukrzycę oraz choroby psychiczne.

Uchybienie, jakiego dopuścili się organy jest tym poważniejsze, że w sposób jednoznaczny potwierdzają one istnienie uciążliwości odorowych wywoływanych przez ocenianą instalację. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich okoliczności faktyczne i prawne niniejszej sprawy implikowały po stronie organów orzekających obowiązek ustalenia nie tylko wpływu ocenianej instalacji na zdrowie fizyczne, ale również, a nawet przede wszystkim, na zdrowie psychiczne osób narażonych na uciążliwości.

#### **Sądy administracyjne wydały następujące orzeczenia:**

**V.6060.22.2015 z 30 marca 2015 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie odmowy wstępu na posiedzenie komisji rewizyjnej rady gminy.

**Skarga uwzględniona** (wyrok z 27 października 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 523/16)

Komisja rewizyjna stanowi obligatoryjny organ wewnętrzny każdej rady gminy. W świetle przepisów o dostępie do informacji publicznej działalność komisji rewizyjnej, jak i każdej innej komisji pomocniczej rady gminy, winna być traktowana jako działalność samej rady gminy. Podstawą prawną, która wprost

rozciąga stosowanie zasady jawności na posiedzenia organów pomocniczych rady gminy, jest ustawa o samorządzie gminnym. W myśl tej ustawy jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do wstępu na posiedzenia komisji rady gminy.

Odmowa realizacji tego uprawnienia kreuje sprawę administracyjną, w ramach której organ pełniący czynności z zakresu administracji publicznej dokonuje czynności z zakresu administracji publicznej. Czynność odmowy dotyczy zindywidualizowanego podmiotu, któremu odmawia się realizacji jego uprawnienia. Odmowa udziału w posiedzeniu komisji rady gminy jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnienia wynikającego z przepisów prawa i podlega kognicji sądów administracyjnych.

**V.565.110.2015 z 30 listopada 2015 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepis Regulaminu funkcjonowania Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miejskiej w R. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat.

**Skarga nieuwzględniona** (wyrok z 6 października 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 21/16)

Zdaniem Sądu kwestionowane przez Rzecznika zapisy w istocie odnoszą się do kwestii dowodowych, to jest do problematyki wykazania przez parkującego pojazd samochodowy w Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego uiszczenia wymaganej z tego tytułu opłaty. Nałożenie w tym względzie na ów podmiot obowiązku umieszczenia dowodu uiszczenia rzeczony opłaty za przednią szybą zaparkowanego pojazdu nie tylko bezpośrednio służy temu celowi, lecz także umożliwia skontrolowanie tego faktu przez zarząd drogi. W razie braku takiego rozwiązania, jak przyjęte w skarżonej uchwale, kontrola uiszczenia opłaty za parkowanie byłaby w zasadzie niemożliwa i zarząd drogi, który uprawniony jest do jej pobrania, straciłby efektywny sposób egzekwowania jej uiszczenia.

Fakt nieokazania w tak określony sposób dowodu uiszczenia opłaty za parkowanie wskazuje, że opłata ta nie została uiszczona. Natomiast w sytuacji, gdyby zaparkowanie danego pojazdu w SPPN mimo to było należycie opłacone, podmiot, który pojazd ten zaparkował może skorzystać z trybu reklamacyjnego przewidzianego w § 5 ust. 4 Regulaminu funkcjonowania Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego.

**V.7108.116.2015 z 15 stycznia 2016 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na postanowienie Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

**Skarga nieuwzględniona** (postanowienie z 20 grudnia 2016 r., sygn. akt VI SA/Wa 379/16).

Badając skargę Sąd uznał, że nie zasługuje ona na uwzględnienie, bowiem zaskarżone postanowienie i postanowienie utrzymane nim w mocy nie naruszają prawa w sposób uzasadniający ich uchylenie. W przedmiotowej sprawie okoliczności faktyczne nie są sporne. Decyzja Wojewódzkiego Inspektora o nałożeniu kary pieniężnej w kwocie 1100 zł została doręczona samej stronie z pominięciem jej pełnomocnika ustanowionego w toku postępowania administracyjnego. Strona w terminie wniosła odwołanie od tej decyzji. Uznając to doręczenie za nieprawidłowe organ odwoławczy stwierdził niedopuszczalność odwołania wniesionego przez stronę od tak doręczonej decyzji, jednocześnie dokonując doręczenia decyzji pełnomocnikowi. Biorąc wszystkie powyższe względy pod uwagę, Sąd stanął na stanowisku, że organ wydając zaskarżone postanowienie nie dopuścił się naruszeń prawa, które mogłyby mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

**V.511.226.2016 z 19 lipca 2016 r.** – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie ze skargi na decyzję odmawiającą umorzenia zaległości w podatku od spadków i darowizn.

**Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 7 października 2016 r., sygn. akt III SA/Wa 2288/15)

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego treść postanowienia Prezydenta Miasta wskazuje, że nie doszło do rozpatrzenia całokształtu okoliczności sprawy. Organ pominął przy rozważaniu przesłanek okoliczności, które spowodowały powstanie zaległości podatkowe. Skarżąca w chwili powstania obowiązku podatkowego bez swojej winy znajdowała się w stanie uniemożliwiającym jej wykonanie obowiązku. Prezydent uwypuklił natomiast przesłankę płacenia podatków, ciężarów publicznych, jako przesłankę przemawiającą za odmową udzielenia zgody na umorzenie zaległości podatkowej.

Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy Prezydent, w kontekście wystąpienia przesłanek ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego, powinien wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności faktyczne wynikające z akt sprawy, a w szczególności tą czy Skarżąca miała możliwość wypełnienia ciążących na niej obowiązków. Zdaniem Sądu przyznanie organowi dyskrecjonalnych uprawnień nie oznacza zupełnej dowolności w podejmowaniu decyzji w ramach uznania administracyjnego.

### **Skargi kasacyjne Rzecznika Praw Obywatelskich do Naczelnego Sądu Administracyjnego:**

**V.565.110.2015 z 20 grudnia 2016 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Miejskiej w

sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości opłaty dodatkowej oraz sposobu pobierania tych opłat.

W ocenie Rzecznika naruszenie prawa przez Radę Miejską polegało na zamieszczeniu w akcie prawa miejscowego regulacji, która nie miała umocowania w ustawie, czyli była wydana bez podstawy prawnej, a przy tym w nieuprawniony sposób rozszerzała ustawowe znaczenie pojęcia „nieuiszczenie opłaty za parkowanie”.

Na mocy przedmiotowego unormowania doszło do zrównania w skutkach prawnych dwóch odmiennych sytuacji tj. nieumieszczenia w określonym miejscu dowodu wniesienia opłaty parkingowej (biletu kontrolnego, abonamentu, karty opłaty ryczałtowej) oraz faktycznego nieuiszczenia opłaty parkingowej, z których tylko ta ostatnia sytuacja obwarowana jest sankcją w postaci opłaty dodatkowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w swoim wyroku przyjął domniemanie, że fakt nieokazania dowodu uiszczenia opłaty za parkowanie w sposób określony w zaskarżonej uchwale wskazuje, że opłata ta nie została uiszczona. Natomiast osoby, które nie umieściły dowodu uiszczenia opłaty parkingowej za przednią szybą pojazdu, a mimo to należycie opłaciły postój pojazdu w strefie, mogą skorzystać z trybu reklamacyjnego przewidzianego w § 5 ust. 4 Regulaminu funkcjonowania Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego.

Rzecznik stoi na stanowisku, że zgodnie z art. 94 Konstytucji, organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Przepisy prawa miejscowego, jako przepisy o charakterze wykonawczym do ustawy, mogą tylko rozwijać lub uzupełniać ustawę i to tylko w takim zakresie, jaki został wskazany w delegacji zawartej w ustawie.

W art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, ustawodawca upoważnił radę miasta do określenia w uchwale ustanawiającej strefę płatnego parkowania sposobu pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych w tej strefie. Ze wspomnianego upoważnienia ustawowego nie wynika uprawnienie rady do zdefiniowania w uchwale wprowadzającej strefę płatnego parkowania pojęcia „nieuiszczenie opłaty za parkowanie”. Nie można także wskazać innego przepisu ustawy o drogach publicznych, który uprawniałby organ stanowiący gminy do ustalenia w akcie prawa miejscowego znaczenia tego pojęcia.

W ocenie Rzecznika zaakceptowanie przez sąd możliwości zamieszczenia w uchwale ustanawiającej strefę płatnego parkowania definicji pojęcia „nieuiszczenie opłaty za parkowanie”, odmiennej znaczeniowo od ustawowego rozumienia tego zwrotu, oznacza, że sąd dokonał nie tylko rozszerzającej, ale także celowościowej wykładni przepisów upoważniających. Przepis kompetencyjny należy interpretować w sposób ścisły i literalny, a rekonstrukcja normy kompetencyjnej powinna być dokonywana w oparciu o reguły językowe, tak aby ograniczyć swobodę decyzyjną w przyznawaniu lub przypisywaniu sobie przez dane organy kompetencji w oparciu o mniej precyzyjne reguły celowościowe czy funkcjonalne.

Ponadto Rzecznik stoi na stanowisku, że WSA mylnie zinterpretował także przepis art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że za nieuiszczenie opłat za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania pobiera się opłatę dodatkową. Wskazać należy, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych przesłankę ustawową do obciążania opłatą dodatkową podmiotów parkujących pojazdy w strefie płatnego parkowania stanowi stwierdzenie obiektywnie istniejącego faktu parkowania pojazdu bez uiszczenia opłaty parkingowej, nie zaś domniemanie wysnute na podstawie okoliczności umieszczenia bądź nieumieszczenia w określonym miejscu stosownego dowodu opłaty.

**IV.7004.55.2014 z 21 grudnia 2016 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego wszystkie skargi wniesione przez strony postępowania administracyjnego na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 grudnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 21 września 2016 r. (sygn. I SA/Wa 493/14) oddalił wszystkie skargi wniesione na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 grudnia 2013 r. Decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapadła w ramach postępowania nadzorczego, w którym badano legalność orzeczenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 15 października 1948 r., oraz utrzymanego nim w mocy orzeczenia Wojewody Warszawskiego z dnia 27 marca 1948 r.

Zdaniem Rzecznika zarówno organ, jak i Wojewódzki Sąd Administracyjny prawidłowo ustaliły kwalifikowaną wadliwość orzeczenia Wojewody Warszawskiego oraz utrzymującego to orzeczenie w mocy orzeczenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych. Oba te rozstrzygnięcia w sposób rażący naruszały art. 2 ust. 1 lit e) dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Sąd stwierdził zatem, że kontrola w postępowaniu nadzorczym obu orzeczeń z 1948 r. powinna obejmować zarówno ustalenie, że przedmiotowa nieruchomość spełniała normy obszarowe, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu, ale również to, czy nieruchomość ta była nieruchomością ziemską o charakterze rolniczym (w części bądź w całości). Skoro bowiem dekretem miały być objęte nieruchomości ziemskie, to nie można podciągać pod nie nieruchomości nieposiadających takiego charakteru. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyjaśnił także, dlaczego definicja pojęcia „nieruchomość ziemska”, przyjęta w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 1990 r., (sygn. W 3/89), jest przydatna dla wykładni art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu: nawet jeżeli na mocy art. 239 ust. 3 Konstytucji uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw utraciły moc powszechnie obowiązującą, nie oznacza to, że utraciły walor poznawczy, czy też nie mogą być brane pod uwagę jako dyrektywy interpretacyjne w procesie stanowienia lub stosowania prawa. Wartość i przydatność dla praktyki takich uchwał wynika z ich treści, trafności argumentacji, nie zaś z formalnie nadanego im statusu prawnego. Argumentacja ta – którą Rzecznik podziela –

doprowadziła Wojewódzki Sąd Administracyjny do przyjęcia, że w przypadku nieruchomości objętych orzeczeniem Wojewody Warszawskiego oraz utrzymującym to orzeczenie w mocy orzeczeniem Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych nie zostały spełnione przesłanki z art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu. Co za tym idzie, decyzje te zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa.

Jednocześnie, w ocenie Rzecznika, nie można zgodzić się z tą częścią rozważań Sądu, które dotyczą oceny skutków prawnych wywołanych przez ww. orzeczenia. Sąd bowiem uznał, iż skutki te nie mają charakteru „nieodwracalnego”, przy czym ustalenie to dotyczy orzeczeń także w zakresie, w jakim orzekały o nacjonalizacji tych nieruchomości, które podlegały dalszemu obrotowi cywilnoprawnemu. Zdaniem Sądu to sam akt prawny, stanowiący podstawę tej decyzji (a przede wszystkim - stanowiący podstawę zdarzenia prawnego, np. nabycia prawa) wywołuje skutki prawne, w tym – skutki nieodwracalne. Decyzja jest wyłącznie poświadczeniem zdarzenia, które następuje niezależnie od jej wydania. Takie stanowisko, w opinii Rzecznika, nie może zyskać akceptacji. W żaden sposób nie można zgodzić się ze stwierdzeniem Sądu, że „to jednak nie orzeczenia te, a sam dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej, wywołał skutek w postaci zbycia przez Skarb Państwa części nieruchomości na rzecz osób trzecich, czy też oddania tych nieruchomości w użytkowanie wieczyste”. Mamy tutaj do czynienia z sytuacją dokładnie odwrotną: w przypadku nieruchomości objętych orzeczeniami z 1948 r. „sam dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej” skutków prawnych nie wywołał. Natomiast skutki te wywołały orzeczenia wydane niezgodnie z przepisami dekretu. To właśnie te orzeczenia umożliwiły sprzedaż, obciążenie czy też ustanowienie użytkowania wieczystego na nieruchomości, przy czym czynności te nie zostałyby podjęte, gdyby nie fakt istnienia w obrocie orzeczeń deklaratoryjnych.

W związku z powyższym konieczne jest uchylene wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2016 r. w tej części, w jakiej oddała on wniesione skargi na pkt 2 decyzji z dnia 17 grudnia 2013 r. oraz uchylene zaskarżonego pkt 2 tej decyzji.

#### **Naczelny Sąd Administracyjny wydał następujące orzeczenia:**

**IV.816.2.2014 z 24 marca 2014 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych wydaną w przedmiocie zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca.

**Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z 14 września 2016 r., sygn. akt II OSK 2982/14).

Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że wspólne pożycie może mieć charakter życia rodzinnego i podlegać ochronie na podstawie art. 47 Konstytucji i art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Za trafny zarzut Sąd uznał również fakt, że wezwania kierowane do cudzoziemca nie zmierzały do ustalenia stanu faktycznego,

lecz ograniczały się tylko do przytoczenia przepisów prawnych, a zdaniem NSA wezwanie powinno precyzyjnie wskazywać jakiego zakresu informacji organ oczekuje od strony. Ponadto, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd I instancji dokonał błędnej wykładni przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców poprzez uznanie, że katalog przesłanek o charakterze osobistym potwierdzającym więzi cudzoziemca z Polską ma charakter zamknięty. Katalog ma charakter otwarty o czym świadczy użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności”. Z tych względów NSA uznał, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem wskazanych w skargach kasacyjnych przepisów i postanowił uchylić zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

**III.7064.84.2016 z 18 kwietnia 2016 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B. wydanego w sprawie dotyczącej odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawną matką.

**Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z 10 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1512/16)

Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę kasacyjną Rzecznika Praw Obywatelskich i uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz decyzje pierwszej i drugiej instancji dotyczące odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania przez skarżącą opieki nad niepełnosprawną matką. Niepełnosprawność u matki skarżącej powstała, gdy miała 77 lat.

Naczelny Sąd Administracyjny przychylił się do stanowiska Rzecznika, że prawidłowe odczytanie i zastosowanie normy prawnej w kształcie zmienionym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że świadczenie pielęgnacyjne przysługiwać będzie także wtedy, gdy niepełnosprawność osoby podlegającej opiece powstała po uzyskaniu pełnoletności lub po ukończeniu nauki w szkole lub szkole wyższej po ukończeniu 25. roku życia. Warunek ten został spełniony w niniejszej sprawie, dlatego nie było podstaw do odmowy przyznania skarżącej świadczenia pielęgnacyjnego.

Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Uwzględnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do uchylenia zaskarżonego wyroku, a ponadto oznacza, że obowiązkiem organu rozpatrującego ponownie wnioski o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego będzie posłużenie się



podstawą materialną z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, bez uwzględniania zastrzeżenia z art. 17 ust. 1b tej ustawy.

**V.711.6.2015 z 17 maja 2016 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odrzucające skargę na czynność komendanta oddziału Straży Granicznej w przedmiocie udzielenia informacji

**Skarga kasacyjna uwzględniona** (postanowienie z 27 października 2016 r., sygn. akt II GSK 4799/16).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego sąd pierwszej instancji oceniając stan sprawy powinien zwrócić uwagę na istotną i ważną dla jej rozstrzygnięcia okoliczność a mianowicie, że karta identyfikacyjna członka załogi statku powietrznego jest podstawą do wstępu członka załogi do stref zastrzeżonych lotniska i de facto warunkuje wykonywanie zawodu. Bez dostępu do nich trudno sobie wyobrazić wykonywanie zadań członka załogi statku powietrznego. Na skutek braku karty identyfikacyjnej członka załogi może dojść do utraty ważności uprawnienia lotniczego wynikającego z licencji pilota.

Zgodnie z § 24 ust. 1 Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 912) przewoźnik lotniczy jest zobowiązany do wydania karty identyfikacyjnej zatrudnianemu przez siebie członkowi załogi statku powietrznego. Warunkiem jej wydania i tym samym realizacji uprawnienia członka załogi jest jednak uprzednie udzielenie przez komendanta oddziału Straży Granicznej informacji o braku negatywnych przesłanek do wstępu do stref zastrzeżonych lotnisk. Ewentualna negatywna informacja w sposób definitywny uniemożliwia członkowi załogi statku powietrznego uzyskanie dokumentu warunkującego wstęp do strefy zastrzeżonej lotnisk. Powyższe regulacje powinny być rozważone przez Sąd pierwszej instancji przy ocenie, czy w konkretnej sprawie skarga została wniesiona na czynność w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W dotychczasowym postępowaniu WSA ograniczył się do stwierdzenia, że zaskarżona czynność nie podlega kognicji sądów administracyjnych, gdyż nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach skarżącego.

Obowiązkiem Sądu pierwszej instancji było rozważenie, czy zaskarżona czynność spełnia wymagane przesłanki i dopiero po wnikliwym zbadaniu tej kwestii zajęcie stanowiska co do dopuszczalności skargi. Z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia nie wynika, by Sąd pierwszej instancji należycie ocenił charakter zaskarżonej czynności Komendanta Straży Granicznej.

Z podanych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

**VII.510.18.2016 z 5 sierpnia 2016 r.** – skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie osoby małoletniej, której odmówiono wydania fotokopii aktu zgonu dziadka

**Skarga kasacyjna uwzględniona** (postanowienie z 11 października 2016 r., sygn. akt II OSK 2238/16)

Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę kasacyjną Rzecznika oraz skarżącego podkreślając, że dopuszczalność zastosowania w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej art. 26 § 2 p.p.s.a. musi podlegać szczegółowej analizie w kontekście możliwości dokonania samodzielnie danej czynności prawnej przez osobę o ograniczonej zdolności prawnej.

Osobom o ograniczonej zdolności prawnej wyżej wskazany przepis przyznaje zdolność procesową w częściowym zakresie. Polega ona na posiadaniu zdolności procesowej w pełnym zakresie, ale jedynie w sprawach wynikających z czynności prawnych, których taka osoba może dokonywać samodzielnie. W prawie publicznym zdolność procesowa takich osób powinna być związana z możliwością samodzielnego realizowania podmiotowości administracyjnoprawnej, czyli korzystania z uprawnień wynikających z prawa materialnego lub zajmowania stanowiska, w sytuacjach gdy przepisy tego prawa przewidują nałożenie na taką osobę obowiązku, skierowanie do niej nakazu lub zakazu albo uznanie uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

Z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia nie wynika, żeby Sąd I instancji takiej analizy dokonał, ponieważ uzasadnienie to sprowadza się do stwierdzenia, że przepis art. 26 § 2 p.p.s.a. w tej sprawie nie znajdzie zastosowania. To z kolei spowodowało, że Naczelny Sąd Administracyjny nie miał możliwości odniesienia się do zarzutów skarg kasacyjnych dotyczących dopuszczalności wniesienia w tej sprawie skargi przez małoletniego na podstawie art. 26 § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł zatem o uchyleniu postanowienia Sądu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

### **Postępowanie administracyjne z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich:**

**Organy administracji wydały następujące decyzje w sprawach z wniosku Rzecznika**

## **VI. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Zgłoszenia udziału w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych**

### **1. W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich skierował następujące wnioski do Trybunału Konstytucyjnego:**

**V.511.645.2015 z 1 grudnia 2016 r.** – w sprawie dochodzenia należności publicznoprawnych na drodze cywilnej w formie skargi pauliańskiej.

Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu ustawy Kodeks cywilny w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie na zasadzie analogii legis do dochodzenia należności publicznoprawnych na drodze cywilnej w formie skargi pauliańskiej z Konstytucją.

Instytucja skargi pauliańskiej wywodzi się z koncepcji ochrony wierzyciela ukształtowanej w prawie rzymskim, która w praktycznie niezmienionej postaci funkcjonuje w systemie prawa do dziś. Podstawowym celem takiej skargi jest ochrona interesu wierzyciela na wypadek nielojalnego postępowania dłużnika, który z pokrzywdzeniem wierzyciela wyzbywa się składników swego majątku na rzecz osób trzecich lub majątek ten obciąża, zaciągając kolejne zobowiązania i w ten sposób stwarza lub pogłębia stan swojej niewypłacalności. Skarga pauliańska stanowi wyjątkowy środek ochrony praw wierzycieli, ponieważ ingeruje w ważnie zawartą umowę pomiędzy dłużnikiem a osobą trzecią. Co do zasady wiarygodność podlegająca ochronie w drodze skargi pauliańskiej musi być: istniejąca, pieniężna i zaskarżalna, dotyczy zaś sfery cywilnoprawnej, w której obowiązuje zasada równości stron. Tymczasem orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jednoznacznie przesądziło dopuszczalność stosowania na zasadzie analogii legis instytucji o charakterze stricte cywilnoprawnym, jaką jest skarga pauliańska, do ochrony należności publicznoprawnych, w tym zobowiązań podatkowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż w prawie podatkowym obowiązuje zasada ograniczonego stosowania analogii, zgodnie z którą wykluczone jest posłużenie się wnioskowaniem per analogiam, jeżeli skutkiem miałyby być nałożenie na podatnika obowiązku podatkowego, ale także zawężenie reguł gwarancyjnych, czy też osłabienie ochrony praw i wolności obywateli. Ww. ograniczenia wynikają odpowiednio z zasady wyłączności ustawy w kształtowaniu obowiązku podatkowego oraz z zasady poprawnej legislacji, a także z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dochodzenie należności publicznoprawnych przy wykorzystaniu skargi pauliańskiej prowadzi do zachwiania równowagi pomiędzy potrzebą ochrony interesu państwa, a potrzebą ochrony praw jednostki. Dlatego też, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, na podstawie treści normatywnej, jaką otrzymał art. 527 § 1 Kodeksu cywilnego w drodze praktyki jego stosowania, doszło do nieuprawnionego rozszerzenia uprawnień państwa, co w konsekwencji skutkuje przyznaniem mu nadmiarowo uprzywilejowanej pozycji.

Mając na uwadze powyższe instytucja skargi pauliańskiej nie jest dostosowana do specyfiki stosunków podatkowych, a jej sztuczne przeniesienie na grunt prawa publicznego narusza standardy konstytucyjne.

**VII.501.277.2014 z 7 grudnia 2016 r.** – w sprawie procedury profilowania bezrobotnych.

Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie, w jakim pomija wprowadzenie adekwatnego środka zaskarżenia czynności ustalenia dla bezrobotnego profilu pomocy, wybranych przepisów ustawy o promocji zatrudnienia oraz przepisu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego z Konstytucją oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Profilowanie, będące procesem prowadzonym na istniejących danych osobowych, prowadzącym do zakwalifikowania danej osoby do jakiejś konkretnej kategorii, będzie działaniem polegającym na przetwarzaniu danych osobowych. Z tego względu, w ocenie Rzecznika, profilowanie, jako proces polegający na przetwarzaniu danych osobowych jest materią zastrzeżoną dla ustawy. Wynika to zarówno z konieczności zachowania ustawowej formy dla ograniczeń prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki (art. 47 oraz art. 51 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), jak i prawa jednostki do nieudostępnienia informacji jej dotyczących, chyba że taki obowiązek wynika z ustawy (art. 51 ust. 1 Konstytucji).

Z uwagi na powyższe, wątpliwości Rzecznika budzi przeniesienie części regulacji dotyczącej profilowania osób bezrobotnych do aktu prawnego rangi rozporządzenia. Całościowe przekazanie uregulowania sposobu ustalania profilu do rozporządzenia jest sprzeczne z wymogiem określenia bezpośrednio w treści ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji, co jest szczególnie doniosłe w wypadku, gdy dane normy dotyczą praw i wolności jednostek, w tym wypadku prawa do prywatności oraz autonomii informacyjnej. Przedmiotowe przepisy budzą również wątpliwości pod kątem zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Za naruszenie tego przepisu musi być uznane takie ukształtowanie upoważnienia ustawowego, które pozostawia organowi upoważnionemu do wydania aktu możliwość dowolnego, niczym nieograniczonego, wyboru sposobu regulacji.

W ustawie nie została także przewidziana możliwość zakwestionowania przyporządkowania bezrobotnego do konkretnego profilu, mimo że prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wynika wprost z 78 ustawy zasadniczej. Brak takiej regulacji prowadzi, w ocenie Rzecznika, do naruszenia wskazanego wzorca kontroli, wynikającego zarówno z Konstytucji, jak i z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W rezultacie ocena profilowania bezrobotnych, z uwagi na zakres danych zbieranych w trakcie procedury, musi podlegać ocenie pod kątem zgodności ze standardem konstytucyjnym.

## **Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich:**

**IX.517.72.2015 z 16 maja 2014 r.** – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi, stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (sygn. K 6/14).

**Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z 23 listopada 2016 r., sygn. akt 6/14)

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca unormował potrzebę ochrony przed czynami karalnymi osób szczególnie niebezpiecznych dla społeczeństwa, które po odbyciu kary pozbawienia wolności mogą nadal, w podzielonej przez sąd opinii zespołu biegłych, stanowić zagrożenie. Sformułowanie art. 1 pkt. 1 ustawy nie budzi również wątpliwości z perspektywy wymogu zapewnienia celowości wprowadzania ograniczeń praw i wolności przez ustawodawcę. W połączeniu z pozostałymi postanowieniami, powyższy przepis ustawy dał wymiarowi sprawiedliwości narzędzie wobec racjonalnie zdefiniowanej grupy przestępców kończących odbywanie kary, pozwalające na ochronę innych przed realnym zagrożeniem z ich strony, ale i ochronę ich samych przed karnymi skutkami groźnych czynów kryminalnych.

Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, że biorąc pod uwagę zróżnicowany charakter zaburzeń osobowości tych, którzy mogą być umieszczeni w Ośrodku nie można wymagać ani od ustawodawcy, ani od podmiotu wydającego rozporządzenie wykonawcze szczegółowej regulacji terapii odbywanej w Ośrodku. Terapia ta z natury rzeczy musi mieć zindywidualizowany charakter, adresowany z osobna do każdego z umieszczonych pacjentów.

Uwzględniając wszystkie przesłanki umieszczenia w Ośrodku, zdaniem Trybunału, izolacja przewidywana przez art. 14 ust. 3 ustawy nie jest środkiem karnym. Jest jedynie pośrednio powiązana z przeszłością osoby stwarzającej zagrożenie. W żadnym wypadku nie jest skazaniem ponownym po raz drugi za przestępstwo popełnione w przeszłości. Ponadto, w przeciwieństwie do izolacyjno-leczniczych środków zabezpieczających normowanych przepisami k.k., umieszczenie w Ośrodku nie jest stosowane zamiast kary. Różnice te sprawiają, że do umieszczenia w Ośrodku na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy nie są adekwatne standardy konstytucyjne z art. 42 ust. 1 oraz w art. 2 Konstytucji (zakaz retroakcji oraz zasada *ne bis in idem*).

Ponadto Trybunał nie podzielił zarzutu dotyczącego braku wskazania dokładnego terminu sporządzenia w postępowaniu wykonawczym opinii psychiatrycznej i psychologicznej. Z treści art. 9 zakwestionowanej ustawy wynika, że opinia psychiatryczna i psychologiczna o stanie zdrowia osoby, której dotyczy ma być sporządzona w trakcie postępowania wykonawczego. Ustawa nie określa dokładnych ram czasowych sporządzenia takiej opinii. Z logiki tej instytucji wynika, że opinia taka będzie sporządzana pod koniec odbywania kary. Trybunał nie dostrzega zatem

konieczności określenia przez ustawodawcę dokładniejszych ram czasowych sporządzania takiej opinii.

W ocenie Trybunału brak wskazania dokładnego terminu sporządzenia opinii, o których mowa jest w art. 9 ustawy, nie stanowi naruszenia zasad prawidłowej legislacji rekonstruowanych z art. 2 Konstytucji. Określony w art. 9 zakwestionowanej ustawy wniosek dyrektora zakładu karnego tylko inicjuje postępowanie zmierzające do ustalenia, czy skazany objęty wnioskiem jest osobą stwarzającą zagrożenie, nie przesądza o jego sytuacji prawnej po odbyciu kary pozbawienia wolności. Jego sytuację kształtuje dopiero prawomocne postanowienie sądu w przedmiocie uznania za osobę stwarzającą zagrożenie. Dlatego brak określenia w tym przepisie terminu wydania w postępowaniu wykonawczym opinii psychiatrycznej i psychologicznej nie narusza zasady poprawnej legislacji, a w konsekwencji także prawa do wolności osobistej osoby, której wniosek dotyczy.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przepis art. 46 ust. 1 zakwestionowanej ustawy, zgodnie z którym orzekanie „o dalszym pozbawieniu danej osoby wolności”, związanym z dalszym pobytem w Ośrodku, następuje wyłącznie w oparciu o opinię psychiatry i wyniki postępowania terapeutycznego, nie chroni przed arbitralnym lub rutynowym przedłużaniem pobytu umieszczonego w Ośrodku.

W ocenie Trybunału ustawa pozwalająca sądowi wydać postanowienie o dalszym pobycie w Ośrodku na podstawie opinii jednego lekarza psychiatry oraz wyników postępowania terapeutycznego jest niewystarczająca z perspektywy proceduralnych gwarancji, jakie powinny przysługiwać osobie umieszczonej w Ośrodku.

Pozbawienie wolności stwarzającej zagrożenie osoby z zaburzeniami psychicznymi – z racji jej stanu zdrowia – ustawodawca musi regulować ze starannym uwzględnieniem nakazu okresowej kontroli sądowej, czy stan i poziom zaburzenia psychicznego pacjenta Ośrodka uzasadnia przedłużenie na określony czas terapii w tym Ośrodku.

Sąd, także gdy orzeka w co najmniej 6-miesięcznych interwałach w sprawie konieczności przedłużenia o kolejne pół roku terapii umieszczonego w Ośrodku powinien dysponować, jak w postępowaniu o umieszczenie w Ośrodku, opinią dwóch psychiatrów niezwiązanych instytucjonalnie z Ośrodkiem, a w sprawie osoby o zaburzonej osobowości także biegłego psychologa, zaś w sprawie osoby z zaburzeniami preferencji seksualnych – biegłego lekarza seksuologa lub certyfikowanego psychologa seksuologa.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, obowiązek zasięgnięcia przez sąd opinii od dwóch biegłych lekarzy psychiatrów oraz biegłego psychologa wzmacnia gwarancje procesowe skazanego. Z orzecznictwa SN jasno wynika, że w takim przypadku sąd nie może oprzeć się wyłącznie na jednej z nich, całkowicie pomijając treść drugiej. Jeżeli wnioski biegłych stoją ze sobą w sprzeczności, sąd jest zobowiązany do nawiązania i ustosunkowania się również do wniosków końcowych wyrażonych przez drugiego z biegłych.

**II.566.7.2014 z 19 listopada 2014 r.** – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie tzw. idealnego zbiegu wykroczenia z przestępstwem.

**Wniosek oddalony** (wyrok z 1 grudnia 2016 r., sygn. akt K 45/14).

Kontrolowany przepis reguluje zbieg przepisów dwóch ustaw: kodeksu wykroczeń (dalej: k.w.) i kodeksu karnego (dalej: k.k.), a więc taki stan rzeczy, w którym czyn tej samej osoby wyczerpuje znamiona zarazem wykroczenia i przestępstwa.

Cechą konstrukcji idealnego zbiegu przestępstwa i wykroczenia jest to, że jeden czyn kryminalny dzieli się na przestępstwo i wykroczenie. Zasada *ne bis in idem* zakazuje prowadzenia sprawy i karania tej samej osoby dwa razy za to samo. Tego zakazu nie narusza wniesienie osobnego aktu oskarżenia o przestępstwo i wniosku o ukaranie za wykroczenie, sądzenie oraz karanie za różne fragmenty czynu sprzecznego z prawem karnym, jak ma to miejsce w sytuacji idealnego zbiegu przestępstwa i wykroczenia. Dobrym przykładem tego może być czyn polegający na zakłócaniu krzykiem spokoju w miejscu publicznym (wykroczenie) i jednocześnie na nawoływaniu do popełnienia zbrodni (przestępstwo).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 10 § 1 k.w. nie prowadzi w praktyce sądowej do naruszenia zasady *ne bis in idem* (zakazu podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn), jeżeli sądy stosują go tylko w sytuacji oskarżenia albo sądzenia za przestępstwo lub wykroczenie, prawomocnie już wcześniej osądzone, o ile nie jest ono związane z identycznymi faktami albo istotnie takimi samymi.

Trybunał stwierdził, że wnioskodawca i uczestnicy postępowania w niniejszej sprawie nie zwrócili należytej uwagi na dyrektywy wykładni systemowej pionowej, które nakazują tak interpretować przepisy prawne, aby uzyskane normy prawne były zgodne z treścią norm aktów hierarchicznie wyższych. Ponadto, Trybunał jest świadomy, że zagadnienia zbiegu przepisów ustawy oraz tożsamości czynu są jednymi z najbardziej trudnych zagadnień prawa karnego tak w doktrynie prawniczej, jak i judykaturze. Rolą Trybunału nie jest jednak rozstrzyganie sporów toczonych od lat w nauce prawa karnego, ale orzekanie o zgodności z Konstytucją kwestionowanych regulacji prawnych.

**IV.501.7.2015 z 12 maja 2015 r.** – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przepisów pozbawiających osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny (sygn. K 13/15).

**Wniosek nieuwzględniony** (wyrok z 22 listopada 2016 r., sygn. akt K 13/15)

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego katalog zakazów małżeńskich nie ma charakteru przypadkowego. Wymienione przeszkody małżeńskie zostały uznane za konieczne przez ustawodawcę, aby rodzina zbudowana na związku małżeńskim dawała szanse optymalnego realizowania funkcji prokreacyjnej i opiekuńczo-socjalizacyjnej.

Zakaz małżeński przewidziany w art. 12 § 1 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego nie dotyczy wszystkich osób dotkniętych niepełnosprawnościami umysłowymi i intelektualnymi, ale jedynie tych, którzy wykazują zaburzenia psychotyczne albo są upośledzeni umysłowo. Zaburzenia te albo stopień upośledzenia muszą ponadto

zagrozić małżeństwu albo zdrowiu przyszłego potomstwa, ustalenie zaś istnienia tych zagrożeń należy do sądu, który powinien w tym zakresie zasięgnąć opinii biegłego lekarza psychiatry.

Zakaz ma też charakter względny, a więc podlega uchyleniu przez sąd, który zezwala na zawarcie małżeństwa, jeśli zaburzenia psychotyczne albo upośledzenia umysłowe nie zagrażają małżeństwu ani zdrowiu przyszłych dzieci. Wszelkie ustalenia sądu muszą być oparte i poprzedzone zasięgnięciem opinii biegłych w zakresie psychiatrii.

Ponadto Trybunał przyjął, że prawo o decydowaniu o swoim życiu osobistym – zagwarantowane w art. 47 Konstytucji – nie ma charakteru absolutnego, przy którym nie liczą się już żadne prawa i wolności innych osób, a także ochrona porządku publicznego polegająca na zapewnieniu małżeństwu i rodzinie na nim opartej możliwie optymalnej realizacji istotnych funkcji społecznych, a przede wszystkim zagwarantowaniu ochrony dobra dziecka.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, także instrumenty prawne, jakimi posłużył się ustawodawca w art. 12 § 1 i 2 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, są przydatne do ochrony takich wartości, jak małżeństwo i oparta na nim rodzina oraz zagwarantowanie dobra dziecka.

Instytucja względnego zakazu małżeńskiego, a w konsekwencji także unieważnienia małżeństwa, o których mowa w art. 12 § 1 i 2 kodeksu, wydają się adekwatne do ograniczenia możliwości zawierania małżeństw przez osoby niepełnosprawne umysłowo albo intelektualnie, których poważne zaburzenia psychotyczne albo znaczny stopień upośledzenia umysłowego pozbawiają szansy stworzenia poprawnego i zgodnego z interesem społecznym małżeństwa i opartej na nim rodziny.

**VII.603.1.2016 z 24.03.2016 r.** – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy medialnej.

**Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16).

Najdalej idącym zarzutem niekonstytucyjności sformułowanym we wniosku grupy posłów była niezgodność trybu uchwalenia ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji. Wątpliwości wnioskodawców koncentrowały się wokół szybkości postępowania ustawodawczego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmował, że szybkość postępowania, sama w sobie, nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Trybunał podtrzymuje powyższe stanowisko. Parlament w ramach przysługującej mu autonomii, ma swobodę w zakresie wyboru tempa prac ustawodawczych.

Biorąc pod uwagę te okoliczności Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że argumentacja zaprezentowana we wniosku grupy posłów nie obrazuje w pełni skali wszystkich problemów konstytucyjnych, jakie zaistniały w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy nowelizującej. Aby móc dokonać oceny konstytucyjności tej procedury, Trybunał musiałby samodzielnie sformułować zarzuty, do czego nie jest



uprawniony. Z tego względu Trybunał umorzył postępowanie w odniesieniu do tego zarzutu.

Za niekonstytucyjne zostały uznane te rozwiązania ustawy nowelizującej, które całkowicie wyłączyły udział KRRiT w procedurze obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji. Trybunał podkreślił, że wybór struktury organizacyjnej, w jakiej funkcjonować mają media publiczne, należy do ustawodawcy. Jeżeli jednak ustawodawca zdecydował się przyjąć model, w którym jednostki publicznej radiofonii i telewizji działają wyłącznie w formie jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa (art. 26 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji), to powinien jednocześnie przewidzieć odpowiednie kompetencje KRRiT umożliwiające kontrolę sposobu funkcjonowania takich podmiotów w tej sferze, jaka dotyczy zadań powierzonych KRRiT w art. 213 ust. 1 Konstytucji.

TK nie przesądził o tym, w jaki sposób ustawodawca powinien zagwarantować KRRiT udział w procedurze powoływania i odwoływania osób pełniących funkcję członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji. Stwierdził jedynie, że zmiany dokonane w ustawie nowelizującej skutkują całkowitym pozbawieniem KRRiT wpływu na obsadę personalną takich podmiotów. To zaś wyklucza możliwość efektywnego wykonywania zadań przypisanych jej w Konstytucji.

Trybunał uznał również za niekonstytucyjne pozbawienie KRRiT kompetencji do wyrażania zgody na zmiany w statutach spółek publicznej radiofonii i telewizji. Rozwiązanie to pozostawia bowiem sferę organizacyjną takich spółek całkowicie poza kontrolą konstytucyjnego organu państwa mającego pełnić rolę strażnika m.in. interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Za zgodne z Konstytucją uznano, po pierwsze, modyfikowanie przez ustawodawcę sposobu wyłaniania organów tworzących media publiczne i odejście od konkursowego trybu obsadzania tych stanowisk. Zmiana ta nie pozbawia automatycznie KRRiT możliwości wykonywania konstytucyjnych zadań tego organu. Po drugie, rozwiązaniem pozostającym w zgodzie z Konstytucją było wyłączenie kadencyjności zarządów i rad nadzorczych spółek tworzących strukturę organizacyjną mediów publicznych. Wątpliwości nie budzi także redukcja liczby członków zasiadających w tych organach. Po trzecie, ustawodawca mógł modyfikować kryteria oceny kandydatów na stanowisko członka zarządu w jednostce publicznej radiofonii i telewizji. Sposób normowania wskazanych zagadnień przez ustawodawcę nie podważył konstytucyjnej pozycji KRRiT, jako organu stojącego na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Trybunał umorzył kontrolę w zakresie konstytucyjności norm intertemporalnych. Wnioskodawcy nie wykazali w dostateczny sposób, że orzekanie przez Trybunał o tych przepisach jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek.

## **2. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie następujących wniosków:**

**V.600.4.2016 z 2 grudnia 2016 r.** – przystąpienie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z połączonych wniosków niektórych rad gmin graniczących z Opolem dotyczących ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy.

W opinii Rzecznika zaskarżone przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy są niezgodne z Konstytucją.

W skierowanych do Trybunału i połączonych do wspólnego rozpoznania wnioskach postawiono m.in. zarzut przekroczenia przez Radę Ministrów ustawowej delegacji wynikającej z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a w rezultacie naruszenia Konstytucji, poprzez rozstrzygnięcie o zmianach granic na wniosek podmiotu nieuprawnionego. O zmianę granicy wystąpił bowiem Prezydent Miasta (czyli organ wykonawczy), a nie jedyny uprawniony do tego podmiot, tj. Rada Miasta Opola. Zarzut ten jest, zdaniem Rzecznika, zasadny.

Rzecznik przypomniał ponadto, że zasadniczym przedmiotem sprzeciwu społecznego, objawiającego się również w cyklicznie organizowanych manifestacjach, jest nieuwzględnienie przez Radę Ministrów wyników konsultacji społecznych, jakie w ramach procedury prowadzącej do wydania rozporządzenia zostały przeprowadzone w gminach: Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Dąbrowa. Konsultacje te zakończyły się wynikiem zdecydowanie negatywnym. Liczne skargi wpływające do Biura Rzecznika, pochodzące od organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego, organizacji mniejszości narodowych, ale także od osób indywidualnych, potwierdzają krytyczny odbiór procesu dokonywania zmian granic Miasta Opola.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w zaistniałych warunkach, konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego rozporządzenia Rady Ministrów w zaskarżonej części.

**Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie wniosków, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:**

## **3. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych:**

**V.511.335.2016 z 9 października 2016 r.** – stanowisko Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej naruszenia wolności działalności gospodarczej (SK 19/16), do którego Rzecznik zgłosił udział w dniu 9 września 2016 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił następujące stanowisko: przepis art. 286<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej jest niezgodny z konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej, w zakresie w jakim w sposób nieproporcjonalny ingeruje w wolność działalności gospodarczej podmiotu, poprzez ograniczenie jej prowadzenia oraz nadmierną ingerencję w tajemnicę przedsiębiorstwa, w związku z zasadami rzetelnej legislacji, określoności przepisów i proporcjonalności.

W ocenie Rzecznika, w kwestionowanym przepisie, ustawodawca krajowy pominął zupełnie przesłankę proporcjonalności, na którą prawo unijne kładzie szczególny nacisk. Ponadto, regulacja prawa do informacji w prawie własności przemysłowej nie zawiera rozwiązań umożliwiających miarkowanie obowiązków informacyjnych. Ustawodawca nie wprowadzając rozróżnienia, z jakim rozmiarem naruszenia praw własności przemysłowej mamy do czynienia doprowadza w konsekwencji do takiej sytuacji, że dobru naruszonemu przyznaje większy zakres ochrony, niż dobru podmiotu zobowiązanego do ujawnienia informacji, nawet w sytuacji, gdy to pierwsze doznało szkód niewielkich rozmiarów lub nie ucierpiało w żadnym rozmiarze. Oznacza to, że możliwa jest w świetle kwestionowanego przepisu niewspółmierność żądania w stosunku do rozmiaru naruszenia.

Ponadto uprawniony może w ogóle nie planować występowania z powództwem przeciwko naruszcycielowi, a jego działanie może być ukierunkowane na zdobycie tajemnicy przedsiębiorstwa. Rozwiązanie to może w praktyce powodować, że instytucja ta będzie wykorzystywana niezgodnie z celem, który przyświecał ustawodawcy.

W konsekwencji powyższego uznać należy, że krajowy ustawodawca nie zapewnił należytej równowagi między ochroną praw uprawnionego do znaku towarowego, a zobowiązanego do ujawnienia informacji. Podkreślenia wymaga, że przy realizacji roszczenia informacyjnego powinna być zapewniona ochrona informacji poufnych i tajemnicy handlowej. Tymczasem w polskim prawie brak jest przepisów, które by taką ochronę przewidywały.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wymóg proporcjonalności, konieczny w państwie demokratycznym, przy stanowieniu prawa ograniczającego swobody obywatelskie nie został w tym przypadku zachowany.

**IV.510.105.2016 z 12 października 2016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zasad zwrotu niezbędnych kosztów procesu stronie wygrywającej proces, niereprezentowanej przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym (SK 25/16).

Rzecznik przedstawił stanowisko: art 98 § 2 zd. 2 Kodeksu postępowania cywilnego jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu i zasadą proporcjonalności.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, istotne ograniczenie możliwości uzyskania pełnego zwrotu kosztów przejazdów i równowartości utraconego zarobku może negatywnie oddziaływać na decyzję danego podmiotu odnośnie skorzystania ze skierowania sprawy do sądu powszechnego. W takim przypadku prawo do sądu, zagwarantowane w konstytucji, ulega umniejszeniu. Prawo do sądu co do zasady powinno gwarantować stronie możliwość podjęcia decyzji co do sposobu prowadzenia sprawy, osobiście lub przez pełnomocnika.

Zaskarżony przepis ustawy przesądza, iż strona osobiście działająca w procesie (lub też strona działająca przez pełnomocnika nieprofesjonalnego) będzie mogła domagać się zwrotu kosztów procesu w sposób ograniczony wysokością wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego. Wobec braku realnej możliwości ustalenia wysokości wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego w praktyce wymiaru sprawiedliwości przyjęło się, że właściwy limit stanowi w tym przypadku wysokość stawki minimalnej, ustalona w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, dotyczącym wysokości stawek adwokackich. Należy więc podkreślić, że samo określenie granicy dopuszczalnego zwrotu kosztów nie zostało dokonane w ustawie.

Przyjmowane w praktyce przez sądy ograniczenie prawa do sądu nie czerpie więc w pełni swej mocy prawnej z ustawy. Kwestionowane ograniczenie w konstytucyjnym prawie do sądu nie spełnia, w ocenie Rzecznika, wymogu legalności.

Zdaniem Rzecznika z uwagi na znaczenie zaskarżonego przepisu dla realizacji konstytucyjnego prawa do sądu ustawodawca nie powinien wprowadzać sztywnego limitu zwrotu kosztów procesu. W ocenie Rzecznika potrzeba ochrony strony przegrywającej spór sądowy ze stroną osobiście działającą w procesie nie stwarza konieczności określenia granic zwrotu kosztów procesu na tak sztywnym poziomie. W systemie procesowego prawa cywilnego istnieją instrumenty prawne, które pozwalają na nieobciążanie strony przegrywającej obowiązkiem pełnego zwrotu kosztów procesu na rzecz wygrywającego.

**II.510.840.2016 z 18 października 2016 r.** – stanowisko Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej niezapewnienia pokrzywdzonemu możliwości wzięcia udziału w posiedzeniach sądu, dotyczącym wydania wyroku nakazowego przed rozprawą (SK 21/16), do którego Rzecznik zgłosił udział w dniu 7 września 2016 r.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie ulega wątpliwości, że rozpoznawanie na posiedzeniu niejawnym kwestii zakończenia postępowania karnego poprzez wydanie wyroku nakazowego jest sprawą w rozumieniu Konstytucji, w której należytą ochronę powinny mieć interesy osoby pokrzywdzonej.

Strony postępowania otrzymują odpis wyroku nakazowego i mogą wnieść od niego sprzeciw, pokrzywdzony ma taką możliwość tylko wtedy gdy zgłosi swój udział w postępowaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Jednocześnie przepisy dopuszczają zakończenie sprawy bez informowania o tym pokrzywdzonego uniemożliwiając mu tym samym zakwestionowanie wyroku nakazowego. Tak ukształtowane przepisy powodują, w odniesieniu do pokrzywdzonego, że przyznanie mu uprawnienia do występowania w charakterze strony w postępowaniu nakazowym staje się pozorne. Przepisy procedury karnej powinny być ukształtowane w ten sposób, aby umożliwiały pokrzywdzonemu skuteczne wykonywanie swoich uprawnień. Uchybienie temu obowiązkowi narusza zasadę sprawiedliwości proceduralnej wynikającą z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

**Skarga nieuwzględniona** (postanowienie z 16 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 21/16).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie zachodzi konieczność umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem Trybunału skarżący nie kwestionuje treści normatywnej zaskarżonego przepisu, a jego niekompletność z punktu widzenia ochrony praw pokrzywdzonego w toku postępowania karnego, po wydaniu postanowienia o skierowaniu spraw na posiedzenie celem wydania wyroku nakazowego. Według skarżącego pokrzywdzony powinien zostać zawiadomiony i pouczone o możliwości zakończenia sprawy bez przeprowadzenia rozprawy i możliwości wcześniejszego złożenia oświadczenia o chęci działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Zdaniem Trybunału skarżący próbuje doprowadzić w trybie skargi konstytucyjnej do wykreowania mechanizmu prawnego, który w pełniejszy sposób realizowałby jego interesy, co jednak pozostaje poza kompetencjami Trybunału. W przypadku postępowania nakazowego dochodzi do skazania oskarżonego, co z punktu widzenia interesu pokrzywdzonego realizuje cel postępowania.

**II.520.4.2016 z 17 listopada 2016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, dotyczącej zatarcia skazania na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, jeżeli pokrzywdzony był małoletnim poniżej 15 lat. (sygn. akt.SK 26/16 )

Stanowisko Rzecznik przedstawi w terminie późniejszym.

**VII.7037.136.2016 z 21 grudnia 2016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, dotyczącej zasad realizacji nałożonego na gminy obowiązku finansowania transportu dzieci niepełnosprawnych i ich opiekunów do przedszkoli, szkół lub specjalistycznych ośrodków. (sygn. akt. SK 28/16)

Stanowisko Rzecznik przedstawi w terminie późniejszym.

**Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:**

**IV.7002.12.2015 z 30 marca 2015 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej sp. z o.o. dotyczącej ochrony zabytków.

**Postępowanie umorzone** (postanowienie z 7 listopada 2016 r., sygn. akt SK 3/15)

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego skarżąca spółka wskazała w nienależyty sposób wzorzec kontroli. Art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowiący o prawie do sądu nie może być utożsamiany z postępowaniem administracyjnym. W ocenie Trybunału spółka nie wykazała w jaki sposób zaskarżone przepisy, które dotyczą postępowania administracyjnego mogłyby naruszyć jej prawo do sprawiedliwej procedury sądowej. Również powołany art. 2 Konstytucji został przywołany w nienależyty sposób, albowiem nie może on stanowić samoistnego wzorca kontroli.

Trybunał nie podzielił stanowiska skarżącej spółki również w odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zarzutu dotyczącego naruszenia prawa do środka odwoławczego. Trybunał przypomina, że prawo do odwołania przysługuje tylko od orzeczeń i rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, a nawet i w tym przypadku nie ma charakteru absolutnego.

**V.512.16.2015 z 16 czerwca 2015 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M. K. (sygn. akt SK 16/15).

**Postępowanie umorzone** (postanowienie z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15).

Pierwszą przyczyną, z powodu której postępowanie musi być umorzone to powołanie się przez skarżącego na art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, które w myśl orzecznictwa Trybunału nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli. Powoływanie się na regulacje ogólne o charakterze zasad jako wzorce kontroli konstytucyjności prawa jest możliwe i dopuszczalne wówczas, gdy nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściśle wiążące się z kontrolowanymi przepisami.

Po drugie, w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada *ne bis in idem*, rozumiana z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania. Jest to instytucja wykształcona przez doktrynę i orzecznictwo w celu zapewnienia stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku orzeczenia ostatecznego jako formalnie prawomocnego, jeżeli dany przepis był przedmiotem orzekania pod kątem tego samego wzorca kontroli.

Trybunał uznaje, że ponowne orzekanie w tego typu sprawie nie jest „niedopuszczalne” (*res iudicata*), lecz jest zbędne, w rozumieniu art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Zdaniem Trybunału warunkiem dopuszczalności i celowości rozpoznania takiej sprawy jest, po pierwsze, zróżnicowanie zakresu wynikającej z tych samych przepisów normy: kwestionowanej lub stanowiącej punkt odniesienia dla sądu konstytucyjnego.

Skarżący powinien przedstawić nowe argumenty, okoliczności i dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku.

W ocenie Trybunału w niniejszej sprawie nie ma podstaw faktycznych i prawnych do przełamania zasady *ne bis in idem*. Instytucja bankowego tytułu egzekucyjnego, w tym kluczowe dla niej regulacje art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego były już przedmiotem kontroli konstytucyjności w postępowaniu zakończonym wyrokiem Trybunału z 14 kwietnia 2015 r. (sygn. P 45/12, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 46). Należy wskazać, że rozstrzygając tę sprawę Trybunał pozostawił czasowo w systemie prawa art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego, ponieważ natychmiastowe ich wyeliminowanie mogłoby spowodować stan wtórnej niekonstytucyjności, większej niż wywoływany przez te przepisy. Wobec przyjęcia, że w zaskarżonym zakresie również zasadne jest odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, nie jest celowe prowadzenie postępowania i orzekanie w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny.

#### **4. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych:**

**V.561.1.2016 z 10 października 2016 r.** – stanowisko Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z dnia 9 września 2016 r. w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu dotyczącego cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych, do którego Rzecznik zgłosił udział w dniu 9 września 2016 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił następujące stanowisko: art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych, jest niezgodny z prawem wykonywania zawodu zagwarantowanym w Konstytucji, jak również z zasadą proporcjonalności oraz zasadą sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem Rzecznika, okoliczność, że obowiązujące prawo bez względu na rodzaj uchybienia i okoliczności jego popełnienia, przewiduje wyłącznie jedną sankcję, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w podmiotowe prawo do wykonywania zawodu. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa musi respektować również zasadę równości oraz zasadę proporcjonalności. Nie może stosować sankcji nieadekwatnych, nieracjonalnych lub niewspółmiernie dolegliwych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwości konstytucyjne budzi fakt, że ustawodawca przewidział tylko jeden rodzaj sankcji, jakim podlega diagnosta, nie przewidując systemu gradacji odpowiedzialności, jak również fakt, że diagnosta w praktyce nie ma żadnych środków, które mogłyby go obronić przed arbitralnością takiej decyzji.

Niezgodność zachowania diagnosty z przepisami może mieć różny charakter oraz konsekwencje dla bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Tym samym Rzecznik stoi na stanowisku, że jeden rodzaj sankcji, określony sztywno, nieuwzględniający uszczerbku w wartości jaką jest bezpieczeństwo w ruchu drogowym, stopnia zawinienia ani sytuacji majątkowej lub osobistej, jest sprzeczny z zasadą miarkowania polegającą na dostosowaniu stopnia dolegliwości do wagi przewinienia oraz do okoliczności przedmiotowych i podmiotowych.

**IV.7000.153.2016 z 19 października 2016 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Brodnicy I Wydział Cywilny, połączonego do wspólnego rozpoznania z wcześniejszymi pytaniami prawnymi Sądu Rejonowego w Grudziądzu I Wydział Cywilny dotyczących nabycia służebności gruntowej odpowiadającej w swojej treści służebności przesyłu, przez Skarb Państwa lub przedsiębiorcę przesyłowego, w drodze zasiedzenia w sytuacji gdy nie została wydana decyzja administracyjna ograniczająca prawa właściciela do gruntu (P 10/16).

W ocenie Rzecznika przepis Kodeksu cywilnego w zakresie, w jakim umożliwia przed wejściem w życie art. 305<sup>1</sup> – 305<sup>4</sup> Kodeksu cywilnego, tj. przed dniem 3 sierpnia 2008 r., nabycie w drodze zasiedzenia przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu w sytuacji, gdy nie została wydana decyzja administracyjna ograniczająca prawa właściciela do gruntu, jest niezgodny z konstytucyjną zasadą: ochrony własności, proporcjonalności oraz zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zakwestionowana norma prawna narusza także reguły dopuszczalności ograniczenia prawa własności, wynikające z art. 1 Protokołu dodatkowego Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, bezpodstawnie uprzywilejowując podmioty silniejsze ekonomicznie z wyraźnym pokrzywdzeniem właścicieli gruntów.

W ocenie Rzecznika sama koncepcja, dopuszczająca nabycie w drodze zasiedzenia prawa do gruntu jedynie podobnego do prawa rzeczowego wprost przewidzianego przez ustawodawcę, stanowi nieuprawnione uprzywilejowanie przedsiębiorców przesyłowych z pokrzywdzeniem (nadmiernym obciążeniem) właścicieli gruntów. Skoro przedsiębiorcy przesyłowi dysponują innymi adekwatnymi środkami prawnymi, z których skorzystanie pozwala im na uzyskanie na drodze cywilnoprawnej właściwego dostępu do gruntów, na których znajdują się urządzenia przesyłowe, to brak jest wymaganego, szczególnego uzasadnienia dla dalszego honorowania w systemie prawnym konstrukcji prawnej, skutkującej istotnym ograniczeniem uprawnień właścicielskich bez przyznania stosownej rekompensaty.

**IV.510.119.2016 z 9 listopada 2016 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie



pytania prawnego Sądu Okręgowego w Lublinie II Wydział Cywilny, dotyczącego kosztów sądowych w sprawach cywilnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich, pismem z 9 grudnia 2016 r., przedstawił następujące stanowisko: art. 104a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych – w zakresie, w jakim w elektronicznym postępowaniu upominawczym wyłącza możliwość uzyskania przez stronę pozwaną zwolnienia od kosztów sądowych – jest niezgodny z Konstytucją.

Zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 104a ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych skutkuje ustawowym usankcjonowaniem obowiązku uiszczenia należności sądowej przez stronę także w przypadku, gdy nie ma ona realnej możliwości podołania konkretnemu obowiązkowi fiskalnemu. Zaistniała sytuacja w sposób rzeczywisty i istotny ogranicza możliwość dochodzenia ochrony praw na drodze sądowej, gdyż w praktyce skutkuje zaniechaniem korzystania przez dany podmiot z drogi sądowej (naruszenie art. 77 ust. 2 Konstytucji).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wprowadzane w ramach przepisów kosztowych ograniczenia nie mogą zamykać lub ograniczać dostępu do sądu danemu podmiotowi w taki sposób lub do takiego stopnia, by uszczerbku doznała sama istota rozpatrywanego prawa. Wysokość opłat oszacowana w świetle szczególnych okoliczności danej sprawy, w tym m.in. zdolności strony do ich uiszczenia oraz faza postępowania, w której nałożono omawiane ograniczenie, są czynnikami istotnymi z punktu widzenia rozstrzygnięcia, czy dana osoba mogła korzystać ze swojego prawa dostępu i czy miała zagwarantowane prawo rozpatrzenia swojej sprawy przez sąd.

Koszty sądowe nie powinny być więc nadmierne i nie powinny stanowić nieuzasadnionego ograniczenia prawa do wnoszenia środków procesowych, aby nie powodować naruszenia samego prawa dostępu do sądu. Nadmierna sztywność systemu ograniczającego dopuszczalność zwolnienia od kosztów sądowych może skutkować ograniczeniem prawa do sądu. Wszelkie przepisy nakładające obowiązki uiszczenia kosztów sądowych, a więc także normy limitujące możliwość uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych, winny być rozpatrywane z punktu widzenia dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu. Unormowania dotyczące kosztów postępowania są bowiem ściśle związane z realizacją konstytucyjnych reguł porządku prawnego, które gwarantują skuteczną ochronę praw jednostek przez dostęp do sądu.

Zdaniem Rzecznika bezspornym pozostaje fakt, że w państwie prawa indywidualny tryb kontroli sytuacji majątkowej i życiowej uczestników postępowania cywilnego przez niezależne sądy pozostaje koniecznym i najbardziej efektywnym środkiem zapewnienia rzeczywistej realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do sądu. Dokonane przez ustawodawcę w ramach zakwestionowanego przepisu prawa obligatoryjne wyłączenie możliwości decydowania przez sąd o zwolnieniu z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych nie tylko narusza więc art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji, ale także stanowi przejaw pozbawionego racjonalnych podstaw ograniczenia władzy sądowniczej przez ustawodawcę.

Tak więc efektem funkcjonowania kwestionowanego przepisu prawa w obrocie prawnym pozostaje istotne ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu. Ponadto, w ocenie Rzecznika ustawodawca przekroczył zatem zakres przyznanej mu swobody legislacyjnej, bezpodstawnie eliminując w ramach elektronicznego postępowania upominawczego możliwość przyznania stronie pozwanej przez orzekający w sprawie sąd zwolnienia od kosztów sądowych.

**III.7060.796.2016 z 23 listopada 2016 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, dotyczącego prawa do wcześniejszej emerytury przysługującego kobietom urodzonym w 1953 r., które nabyły do niej prawo przed 1 stycznia 2013 r. (sygn. akt P 20/16)

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zakwestionowana w pytaniu prawnym sądu regulacja prawna prowadzi do naruszenia bezpieczeństwa prawnego jednostki, a przez to jest niezgodna z konstytucyjną zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zdaniem Rzecznika art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kobiet urodzonych w roku 1953, które przed dniem 1 stycznia nabyły prawo do emerytury wcześniejszej na podstawie art. 46 tej ustawy narusza gwarantowane w art. 2 Konstytucji bezpieczeństwo prawne jednostki, będące częścią składową konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Kobiety z rocznika 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły i zrealizowały prawo do wcześniejszej emerytury zmuszone zostały, na podstawie art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, poddać się nowej, mniej korzystnej dla nich regulacji. Nie mają one żadnej możliwości ubiegania się o przyznanie emerytury wedle korzystniejszych zasad obowiązujących przed 1 stycznia 2013 r., ponieważ wiek 60 lat, uprawniający do emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnie obowiązującego dla kobiet wieku emerytalnego osiągną dopiero po 1 stycznia 2013 r.

Poszczególne roczniki kobiet z lat 1949–1953, odchodząc na wcześniejszą emeryturę nie miały żadnej wiedzy o tym, że zmienią się zasady wyliczania ich przyszłej emerytury, zagrażające korzystniejszemu wyliczeniu ich wysokości. Ustawa zmieniająca te zasady została uchwalona w dniu 11 maja 2012 r. i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Roczniki kobiet urodzonych do 1952 r. mogły, po opublikowaniu tej zmiany zareagować w odpowiedni sposób, występując z wnioskiem o przyznanie emerytury z tytułu osiągnięcia wieku 60 lat jeszcze w 2012 r. Z takiej możliwości siłą rzeczy nie mogły skorzystać kobiety z rocznika 1953. W ich przypadku prawodawca w sposób arbitralny zmienił ich sytuację prawną, uniemożliwiając decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą w przyszłości.

W przekonaniu Rzecznika w odniesieniu do kobiet z rocznika 1953 mamy do czynienia z brakiem należytej realizacji uprawnień nabytych na podstawie

poprzednich przepisów. Zostały one narażone na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o skorzystaniu z prawa do wcześniejszej emerytury. Ponadto, powyższe uregulowania zasługują na krytyczną ocenę ze względu na nierówne traktowanie w prawie do zabezpieczenia społecznego.

**Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie pytań prawnych, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:**

**IV.7005.20.2015 z dnia 8 października 2015 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Elblągu dotyczącego bezumownego użytkowania gruntów państwowych (sygn. akt P 123/15).

**Wniosek nieuwzględniony** (wyrok z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt P 123/15)

Trybunał Konstytucyjny uznał zakwestionowany przepis za zgodny z Konstytucją. W ocenie Trybunału konsekwencją zróżnicowanego charakteru własności publicznej oraz prywatnej jest dopuszczalność – w granicach wynikających z istniejących odmierności – innego uregulowania przez ustawodawcę zasad zarządzania majątkiem Skarbu Państwa. Dotyczy to również określenia odmiennych zasad gospodarowania nieruchomościami rolnymi w porównaniu do rozwiązań ogólnych, mających zastosowanie do pozostałych uczestników obrotu gospodarczego. Zaskarżony przepis służy przede wszystkim zapobieganiu przywłaszczenia majątku publicznego i czerpania z tego tytułu korzyści kosztem całego społeczeństwa przez osoby indywidualne. Korzystanie z cudzej rzeczy bez tytułu prawnego w złej wierze jest nie tylko sprzeczne z obowiązującym prawem. Należy kwalifikować je także jako zachowanie naruszające zasady moralności publicznej. Wartość ta – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – jest przesłanką uzasadniająca ograniczanie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał uznał, że wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowanie jest przydatne dla założonego celu, jakim jest ograniczenie skali tzw. dzikich dzierżaw na gruntach należących do Skarbu Państwa oraz wyrównania strat poniesionych przez Skarb Państwa wskutek takiego procederu. Sam cel jest w pełni konstytucyjnie legitymowany. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił także zarzutu naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji. W ocenie TK, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, której częścią jest nakaz odpowiedniego spoczyнку ustawy, ma zastosowanie generalnie do tych osób, które działają w ramach obowiązującego prawa. Osoba popełniająca delikt nie może zasadnie oczekiwać zapewnienia jej czasu na dostosowanie się w stosunkach cywilnoprawnych do nowej sytuacji prawnej, zwłaszcza jeżeli określony czyn był ujemnie oceniany przez porządek prawny także przed wejściem w życie danej regulacji.

**IX.517.670.2015 z 18 grudnia 2015 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie trzech pytań prawnych Sądu Okręgowego we Wrocławiu (sygn. akt P 128/15).

**Wniosek nieuwzględniony** (postanowienie z 16 grudnia 2016 r., sygn. akt P 128/15).

Trybunał dokonał już oceny konstytucyjności przedmiotowych przepisów z przepisami Konstytucji wskazanymi jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie. Ponowna kontrola tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami kontroli wykazuje, że wystąpiła przeszkoda wydania wyroku, co uzasadnia umorzenie postępowania.

## **VII. Wystąpienia legislacyjne**

## VIII. Opinie i stanowiska

**III.7060.322.2015 z 8 listopada 2016 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w sprawie ujednoczenia zasad obliczania części emerytury za urlopy wychowawcze dla osób urodzonych przed i po 1 stycznia 1949 r.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od ubezpieczonych objętych tzw. starym systemem emerytalnym. W skargach podnoszony jest zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości przy ustalaniu emerytury w związku ze zróżnicowaniem zasad traktowania przypadających przed 1 stycznia 1999 r. okresów opieki nad dzieckiem wymienionych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawą z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dodano przepis, zgodnie z którym przy ustalaniu kapitału początkowego okresy opieki nad dzieckiem będą uwzględniane jako okresy składkowe, czyli liczone po 1,3% podstawy wymiaru kapitału początkowego. Takiego rozwiązania nie przewidziano wobec ubezpieczonych objętych starym systemem emerytalnym, których wysokość emerytury ustalana jest na dotychczasowych zasadach. W tym przypadku okresy opieki nad dzieckiem będą uwzględniane jako okresy nieskładkowe, liczone po 0,7% podstawy wymiaru emerytury. W ocenie skarżących okres sprawowania opieki nad dzieckiem powinien być traktowany w jednakowy sposób w starym i nowym systemie emerytalnym.

**VII.5001.2.2016 z 18 listopada 2016 r.** – wystąpienie do Marszałka Sejmu w sprawie Sprawozdania Rady Ministrów z wykonywania oraz o skutkach stosowania w roku 2014 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich brak szczegółowych i adekwatnych informacji dotyczących w szczególności dostępu do edukacji seksualnej, antykoncepcji, poradnictwa i pomocy, o której mowa w przepisach ustawy, powoduje, że nie jest możliwa nie tylko ocena realizacji ustawy i skutków jej stosowania, ale także ocena realizacji praw człowieka, które wiążą się z tymi kwestiami. Co za tym idzie, nie jest możliwe dokonanie analizy i oceny realizacji prawa do ochrony zdrowia, prawa do świadomego decydowania o posiadaniu dzieci czy prawa do prywatności. Sprawozdanie nie realizuje zatem podstawowego celu, dla którego jest opracowywane.

Rzecznik zwracając uwagę na braki i niedociągnięcia Sprawozdania Rządu za rok 2014 wyraża jednocześnie nadzieję, że niniejsze Stanowisko zostanie wykorzystane dla rzetelnego przygotowania przez rząd Sprawozdania za kolejny rok.

**V.7010.47.2016 z 29 listopada 2016 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie projektu uchwały Rady Ministrów dotyczącego Harmonogramu realizacji Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczania AIDS.

W trakcie spotkań regionalnych z obywatelami i przedstawicielami organizacji pozarządowych do Rzecznika dotarły informacje, że nadal istnieją miasta, w których nie działają punkty konsultacyjno-diagnostyczne, służące pomocą w wykonywaniu bezpłatnych i anonimowych badań na obecność wirusa HIV. Kwestia ta jest szczególnie istotna, jeśli weźmie się pod uwagę, że powszechna dostępność do tego typu badań ma być elementem efektywnej polityki państwa w zakresie profilaktyki zakażeń HIV/AIDS.

Z pewnością niepokojący jest fakt, iż w Polsce rokrocznie rośnie liczba osób zakażonych wirusem HIV. Co więcej, około 70% osób zakażonych nie jest tego świadoma. Osoby te mogą dalej, w sposób niekontrolowany roznosić wirus, narażając siebie i innych na utratę życia i zdrowia. Rzecznik za zasługujący na poparcie uznał postulat, aby planując zasady realizacji Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczenia AIDS na lata 2017–2021 szczególny nacisk położyć na szeroko zakrojone działania profilaktyczne, w tym podejmowanie przedsięwzięć edukacyjnych wśród m.in. personelu medycznego wszystkich szczebli.

Rzecznik zwrócił się do Ministra o zajęcie stanowiska.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 22 grudnia 2016 r. zgodził się z oceną Rzecznika, że niewystarczające środki finansowe przeznaczane na profilaktykę HIV i AIDS oraz dalsze ograniczenia w działalności profilaktycznej w zakresie HIV/AIDS spowodują większą liczbę nowych zakażeń, a w konsekwencji wzrost liczby osób, które będą wymagać leczenia antyretrowirusowego (ARV). Resort dostrzega wagę kontynuacji oraz intensyfikacji działań profilaktycznych, tj. kampanii edukacyjnych skierowanych do populacji ogólnej, programów redukcji szkód skierowanych do kluczowych populacji szczególnie narażonych na zakażenie, szkoleń skierowanych do wybranych grup zawodowych i społecznych oraz zwiększenia dostępności punktów konsultacyjno-diagnostycznych wykonujących anonimowo i bezpłatnie badania diagnostyczne wykrywające zakażenia HIV. Jednocześnie Podsekretarz Stanu podkreślił konieczność większego zaangażowania w szeroko rozumianą działalność profilaktyczną, także innych, poza Ministerstwem Zdrowia, realizatorów Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczenia AIDS. Brak dostatecznego wsparcia finansowego przez instytucje odpowiedzialne za realizację ww. programu przyczynia się do niewykorzystania potencjału merytorycznego i organizacyjnego, którym dysponują te podmioty. Tylko wspólne, podejmowane wieloaspektowo działania przyniosą wymierne skutki.

**IV.7214.73.2016 z 9 grudnia 2016 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie planowanej nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmiany Kodeksu cywilnego.

W opracowanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa projekcie ustawy z dnia 8 listopada 2016 r. znalazł się przepis, według którego o tym, czy eksmitowanemu należy się mieszkanie socjalne, będzie decydował każdorazowo sąd. Tym samym ustawowe gwarancje przyznania lokalu socjalnego eksmitowanym kobietom w ciąży, rodzinom z małoletnimi dziećmi oraz osobom z

niepełnosprawnościami mają zniknąć. Rzecznik przypomniał, że zapisy ustawy, które rząd zamierza wprowadzić już kiedyś obowiązywały. Ponieważ Trybunał Konstytucyjny zakwestionował ich konstytucyjność, Sejm w 2000 r. wprowadził ww. gwarancje.

W ocenie Rzecznika projektowana zmiana do ustawy o ochronie praw lokatorów, polegająca na wyeliminowaniu z tej ustawy obecnego art.14 ust. 4, nakazującego sądowi orzeczenie o istnieniu uprawnienia do lokalu socjalnego w stosunku do określonych w tym przepisie kategorii osób, objętych wyrokiem orzekającym eksmisję z mieszkania nie została wnikliwie przeanalizowana przez projektodawcę, a konieczność jej wprowadzenia nie została przekonująco uzasadniona w projekcie ustawy. Niewątpliwie stanowi regres w stosunku do dotychczasowego, ustawowego standardu ochrony obywateli przed bezdomnością. Co więcej, rodzi obawy, że takim nowym standardem dla ww. grupy osób stanie się tymczasowe pomieszczenie, które zapewnia jedynie czasowo schronienie, a nie zaspokaja potrzeb mieszkaniowych eksmitowanych. Rzecznik powziął ponadto wątpliwości co do funkcjonowania zmienionego przepisu w praktyce, w szczególności co do faktycznej realizacji założenia, że sąd będzie w stanie samodzielnie ocenić w każdej sprawie istnienie okoliczności uzasadniających przyznanie uprawnienia do lokalu socjalnego.

Zdaniem Rzecznika niektóre propozycje zmian budzą także obawy z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją. Chodzi tu przede wszystkim o usunięcie z art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów, określonego w jego ust. 4, katalogu osób w szczególnej sytuacji życiowej, którym obecnie sąd ma obowiązek przyznać lokal socjalny.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska oraz o uwzględnienie przekazanych uwag w toku dalszych prac legislacyjnych w powyższym zakresie.



## **IX. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika**

### **Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów (III.7041.22.2014 z 14 października 2015 r.) – w sprawie umów cywilnoprawnych.**

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 17 listopada 2016 r. wyjaśniła, iż w resorcie w zakresie usług ochrony osób i mienia realizowana jest umowa z dnia 3 czerwca 2014 r., zgodnie z którą wykonawca jest zobowiązany do zatrudnienia 25 pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy, na podstawie umowy o pracę. Do przedmiotowej umowy w dniu 13 października br. zawarto aneks, na mocy którego wynagrodzenie należne wykonawcy uległo podwyższeniu. Jeśli chodzi o usługę sprzątnia, realizowana jest umowa z dnia 30 czerwca 2015 r., zgodnie z którą wykonawca zobowiązany jest do zatrudnienia pracowników na podstawie umowy o pracę, w pełnym lub nie niższym niż ½ wymiarze czasu pracy, ogółem w wymiarze nie mniejszym niż 15,5 etatu. Do przedmiotowej umowy w dniu 13 października br. zawarto aneks, na mocy którego wynagrodzenie należne wykonawcy uległo podwyższeniu. Minister poinformowała także, w zakresie usługi tzw. cateringu Ministerstwo nie ma zawartej ogólnej umowy, lecz klauzule społeczne coraz częściej znajdują zastosowanie przy wyborze spółdzielni socjalnych, jako wykonawcy obsługi gastronomicznej planowanych wydarzeń i spotkań.

### **Wystąpienie do Ministra Zdrowia (III.7051.6.2015 z 11 lutego 2016 r.) – w sprawie przewlekłości postępowania w zakresie rozpoznania i stwierdzenia choroby zawodowej.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 27 października 2016 r. poinformował, że Minister Zdrowia zasięgnął opinii w przedmiotowej sprawie resortów: sprawiedliwości, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji oraz rodziny, pracy i polityki społecznej. W oparciu o te konsultacje i w ocenie Ministra Zdrowia proponowana przez Rzecznika zmiana zasad sprawowania kontroli nad decyzjami inspekcji sanitarnej w zakresie chorób zawodowych, polegająca na poddaniu ich kontroli sądów, nie jest zasadna. Obecnie obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne zapewniają możliwość orzekania co do stanu zdrowia badanego pacjenta oraz warunków wykonywanej przez niego pracy, z uwzględnieniem przebiegu zatrudnienia i narażenia zawodowego. Sekretarz Stanu nie zgodził się również z poglądem, zgodnie z którym poszerzenie kognicji sądów powszechnych o kontrole przedmiotowych spraw przyczyni się do rozwiązania problemu przewlekłości postępowań w zakresie rozpoznawania i stwierdzania choroby zawodowej.

### **Wystąpienie do Ministra Finansów (V.7106.178.2014 z 23 lutego 2016 r.) – w sprawie działalności kantorów internetowych.**

**Minister Rozwoju i Finansów** w odpowiedzi z 4 listopada 2016 r. poinformował, że usługa wymiany walut jest usługą finansową, której świadczenie, niezależnie od sposobu wykonywania transakcji – w lokalu, na odległość, za pomocą automatów – nie powinno pozostawać poza ramami prawnymi. W Ministerstwie Finansów przyjęto, że ustawą, której nowelizacja będzie stanowiła podstawę do wprowadzenia regulacji dedykowanych kantorom internetowym, będzie ustawa z 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe. Trwają prace nad przygotowaniem zgłoszenia do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo dewizowe oraz niektórych innych ustaw wraz z oceną skutków regulacji, w którym Ministerstwo Finansów zaproponuje konkretne rozwiązania dotyczące uregulowania działalności kantorów internetowych. Tym samym Ministerstwo Finansów nie przewiduje przygotowywania w tym zakresie założeń projektu ustawy.

### **Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości oraz Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa (II.502.1.2016 z 17 marca 2016 r.) – w sprawie postępowania wobec dłużników alimentacyjnych.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 13 lipca 2016 r. poinformował że dostrzega konieczność zmian w zakresie znamion przestępstwa nie alimentacji. W resorcie sprawiedliwości trwają wewnętrzne prace analityczno-koncepcyjne, mające na celu zmianę we wskazanym zakresie. Rozważane i analizowane są różne warianty możliwych rozwiązań tak, by projektowana zmiana była zgodna z naczelnymi i gwarancyjnymi zasadami prawa karnego, jednocześnie w sposób pełny penalizowała wszystkie potencjalne znamiona zachowań związanych ze świadomym uchycieniem się od spełnienia obowiązku alimentacyjnego. Jednak z uwagi na wstępny charakter prac obecnie nie jest możliwe wskazanie terminu opracowania ostatecznej wersji projektu, co do którego zostanie wykonana inicjatywa legislacyjna.

### **Wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7060.277.2016 z 30 marca 2016 r.) – w sprawie świadczeń emerytalnych dla strażników gminnych (miejskich).**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 28 listopada 2016 r. nie zgodził się z argumentem Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych RP, jakoby podobieństwo pomiędzy strażą gminną (miejską) i Policją wynikające z ustawowo określonych zadań, uprawnień i obowiązków oraz okoliczność, że straż gminna (miejska) – podobnie jak Policja – jest formacją umundurowaną są wystarczającymi przesłankami do objęcia strażników gminnych (miejskich) systemem zaopatrzenia emerytalnego właściwym dla funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży

Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej itd. Sekretarz Stanu zauważył, że zakres obowiązków straży gminnych (miejskich) koncentruje się na zadaniach w przedmiocie ochrony porządku publicznego na terenie gminy, a strażnicy pełnią służebną rolę wobec społeczności lokalnej. Z kolei podstawowe zadania Policji obejmują w szczególności ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców. Jednocześnie funkcjonariusze Policji posiadają znacznie szersze uprawnienia w zakresie użycia środków przymusu bezpośredniego. Ponadto Sekretarz Stanu wskazał, że strażnicy gminni (miejscy) pozostają w stosunku pracy, a nie służby. Tym samym brak jest wystarczającego uzasadnienia dla objęcia ww. strażników przepisami ustawy zaopatrzeniowej.

### **Wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej (XI.7036.19.2016 z 29 kwietnia 2016 r.) – w sprawie edukacji osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim.**

**Minister Edukacji Narodowej** w piśmie z 21 października 2016 r. poinformował Rzecznika, że polityka oświatowa państwa realizuje postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, która zobowiązuje państwa ratyfikujące do zapewnienia edukacji włączającej na wszystkich szczeblach kształcenia.

Obecne rozwiązania prawne ustawy o systemie oświaty nie dyskryminują dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim w zakresie dostępu do edukacji. Podstawa programowa oraz rodzaj zajęć dobierane są indywidualnie przez dyrektora szkoły na podstawie przedłożonych dokumentów.

Postulowane w wystąpieniu Pana Rzecznika wprowadzenie w przepisach prawa określenia „uczeń” w stosunku do uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych nie jest możliwe ze względu na konstrukcję przepisów ustawy o systemie oświaty.

Minister zgodziła się z Rzecznikiem, że istniejące regulacje nie zaspokajają realnych potrzeb szkół i placówek w zakresie zapewnienia opieki nad dziećmi i młodzieżą ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Dlatego wystąpiła do Ministra Zdrowia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o podjęcie współpracy w zakresie wypracowania międzyresortowych rozwiązań w tym zakresie.

Ponadto Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło prace zmierzające do określenia standardów dotyczących edukacji i wsparcia dla osób niepełnosprawnych w oparciu o diagnozę funkcjonalną z uwzględnieniem metody ICF.

### **Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego oraz Komendanta Głównego Policji (II.519.1253.2015 z 2 czerwca 2016 r.) – w sprawie zabezpieczania przez Policję sprzętu komputerowego na potrzeby postępowania karnego.**

**Biuro Prezydialne Prokuratury Krajowej** w piśmie z 19 października 2016 r. poinformowało Rzecznika, że dotychczas nie pojawiły się żadne sygnały wskazujące

na nieprawidłowości związane z gromadzeniem dowodów na potrzeby spraw karnych przez prokuratorów, w tym zabezpieczania urządzeń zawierających dane informatyczne. Prawidłowe wykonywanie tych czynności jest każdorazowo przedmiotem wewnętrznej kontroli w prokuraturach. Na prośbę Rzecznika Prokuratura Krajowa zwróci jednak szczególną uwagę na sposób przeprowadzania działań przygotowawczych w konkretnych sprawach.

### **Wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej (VII.7037.34.2015 z 13 lipca 2016 r.) – w sprawie zasad finansowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** w piśmie z 29 grudnia 2016 r. potwierdziła, że dotychczas obowiązujące rozwiązania prawne w praktyce spowodowały istotne problemy z właściwym finansowaniem zadań oświatowych wykonywanych przez młodzieżowe ośrodki wychowawcze. W celu wyeliminowania pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych dokonano zmian w przepisach wydanych na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty wprowadzając definicję wychowanka MOW, która uwzględnia również wychowanków niedoprowadzonych do ośrodka. Aby zapewnić rzetelność danych gromadzonych w Systemie Informacji Oświatowej, w ustawie o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw zawarto możliwość wykazywania w SIO danych dotyczących zarówno wychowanków MOW, którzy zostali skierowani do ośrodka, a którzy jeszcze do niego nie przybyli, jak i wychowanków przebywających już w placówkach. Sekretarz Stanu poinformowała także, że w projekcie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2017 dla wychowanków MOW – skierowanych, lecz niedoprowadzonych do ośrodka, a wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy – została przyjęta nowa waga

### **Wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej (KMP.573.5.2016 z 20 lipca 2016 r.) – w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa młodzieży przebywającej w ośrodkach wychowawczych.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** w piśmie z 22 grudnia 2016 r. wyjaśniła, że na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich realizującego zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji od 1 stycznia 2009 r. młodzieżowe ośrodki wychowawcze (MOW) zbierają i przekazują dane o wypadkach nadzwyczajnych do kuratoriów oświaty, te zaś przekazują je do Rzecznika oraz do wiadomości Ministra Edukacji Narodowej. Do I półrocza 2014 r. informacje te zbierane były co miesiąc, a katalog wypadków nadzwyczajnych, zgodnie z ustaleniami z RPO, obejmował m.in.: śmierć nieletniego lub innej osoby, albo ciężkie uszkodzenie ciała wskutek działania nieletniego, pracownika lub innej osoby, próbę samobójczą nieletniego, groźne zakłócenie porządku i bezpieczeństwa czy też

zastosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec nieletniego. Natomiast od II półrocza 2014 r., zgodnie z prośbą Rzecznika, informacje o wydarzeniach nadzwyczajnych w MOW są przekazywane w terminach kwartalnych i obejmują wyłącznie informacje o wydarzeniach, które w istotny sposób mogą służyć dalszej poprawie warunków i traktowania nieletnich, przebywających w tych ośrodkach, tj. o zgonach (w tym samobójczych), zgwałceniach oraz pobiciach nieletnich, skutkujących ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu. Sekretarz Stanu poinformowała także, że powołano zespół roboczy, którego zadaniem jest opracowanie jednolitego katalogu zdarzeń nadzwyczajnych wraz z ich opisem oraz zasadami rejestracji i monitoringu tego typu zdarzeń w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych. W skład ww. zespołu wchodzi również przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji.

**Wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.1709.2016 z 22 lipca 2016 r.) – w sprawie dostosowania porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych do zabezpieczenia osadzonym godnych warunków odbywania kary.**

**Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej** z piśmie z 19 października 2016 r. stwierdził, że niemożliwe jest zawarcie wszystkich istotnych dla osób skazanych informacji o ich prawach i obowiązkach oraz sposobie ich realizacji w porządkach wewnętrznych, gdyż stanowią one kompendium wiedzy o podstawowych zasadach funkcjonowania osadzonych w jednostkach penitencjarnych. Niemniej jednak, uwzględniając uwagi Rzecznika, dyrektorzy okręgowi Służby Więziennej otrzymali polecenie przeanalizowani porządków wewnętrznych we wszystkich jednostkach penitencjarnych pod kątem ich zgodności z aktami prawa powszechnie obowiązującego i dotychczasowymi zaleceniami Dyrekcji Generalnej Służby Więziennej. Wszelkie uwagi Rzecznika i nieprawidłowości ujawnione w trakcie analizy zostały wyeliminowane, a poprawność porządków jest na bieżąco monitorowana podczas kontroli w jednostkach. Zastępca Dyrektora Generalnego poinformował także, że trwają prace nad nowelizacją kodeksu karnego wykonawczego, w którym doprecyzowane zostanie pojęcie „osoba bliska”, co pozwoli na ujednoczenie praktyki udzielania widzeń skazanym we wszystkich jednostkach penitencjarnych.

**Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (VII.561.5.2016 z 25 lipca 2016 r.) – w sprawie zasad kandydowania na stanowisko starszego asystenta sędziego oraz braku podstawy prawnej odpowiedzialności dyscyplinarnej asystenta sędziego.**

**Minister Sprawiedliwości** w piśmie z 12 października 2016 r. poinformował Rzecznika, że w resorcie trwają prace nad nowelizacją Prawa o ustroju sądów powszechnych (u.s.p.), które obejmą też uporządkowanie regulacji dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej asystentów sędziów, gdyż obecne przepisy nie

określają jasno jej zasad. Jedynym zapisem odnoszącym się do tej kwestii jest wzmianka o niekaralności za przewinienia dyscyplinarne jako jeden z warunków do zajmowania stanowiska starszego asystenta sędziego. W sprawach nieuregulowanych w Prawie o ustroju sądów powszechnych stosuje się przepisy ustawy z 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury, z kolei w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. W przypadkach nie objętych powyższymi regulacjami obowiązują zapisy ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Kaskadowe odesłanie do kolejnych ustaw nie jest czytelnym sposobem regulacji, stąd plany stworzenia przepisów o charakterze kompleksowym.

### **Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (KMP.571.5.2016 z 29 lipca 2016 r.) – w sprawie zwiększenia powierzchni mieszkalnej przypadającej na osobę pozbawioną wolności.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 17 października 2016 r. poinformował Rzecznika, że resort dokłada wszelkich starań, by wypełniać rekomendacje Krajowego Mechanizmu Prewencji mające zagwarantować poszanowanie praw i godności osób przebywających w jednostkach penitencjarnych. Co roku Ministerstwo przedstawia opis działań realizujących te zalecenia. Dodatkowo zarządzeniem z 29 kwietnia 2016 r. powołano Zespół do spraw opracowania rozwiązań reformujących Służbę Więzienną jako organ pomocniczy Ministra Sprawiedliwości. Jego zadaniem jest przegląd i ocena funkcjonowania ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej oraz przepisów ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności, a także opracowanie rozwiązań reformujących Służbę Więzienną.

### **Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (XI.533.2.2016 z 19 sierpnia 2016 r.) – w sprawie dostępu cudzoziemców do informacji niejawnych w toku postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o cudzoziemcach.**

**Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z dnia 21 października 2016 r. zgodził się z tezą, że odmowa dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” jest obligatoryjna według art. 74 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, co może budzić uzasadnione wątpliwości. Dokonując oceny, czy stosowanie ww. przepisu może doprowadzić do przekroczenia granic „ściślej konieczności”, o której mowa w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości UE, należy jednak mieć na uwadze, że zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie informacji niejawnych, informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „ściśle tajne” tylko w określonych przypadkach wymienionych w tej regulacji, które dotyczą najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego.

Argumenty zawarte w wystąpieniu Rzecznika nie wskazują na bezwzględną konieczność zmiany obowiązujących przepisów prawa. Zauważyć bowiem należy, że kwestionowane regulacje nie zostały poddane jeszcze kontroli Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a zatem nie można stwierdzić, że zostaną uznane za spełniające standard wyznaczony przez art. 13 Konwencji rzymskiej. Także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie miał dotychczas możliwości wypowiedzenia się odnośnie dopuszczalności wprowadzenia w prawie krajowym przepisów, takich jak obowiązujące w polskim porządku prawnym, w świetle art. 47 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, a dotychczas składane wnioski o zadanie pytania prejudycjalnego w podobnych sprawach były oddalane.

Minister zgodził się z Rzecznikiem, iż podniesione w wystąpieniu zagadnienie powinno zostać poddane kompleksowej ocenie, wymaga ono jednak pogłębionej analizy orzecznictwa krajowego oraz sądów i trybunałów międzynarodowych w zakresie znacznie szerszym niż przedstawiony powyżej.

### **Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (VII.510.4.2016 z 19 sierpnia 2016) – w sprawie braku możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji konsula o odmowie wydania wizy cudzoziemcom.**

**Minister Spraw Zagranicznych** w piśmie z 23 listopada 2016 r. wskazał, że w myśl art. 32 ust. 3 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego państwo członkowskie określa w prawie krajowym, w jaki sposób ukształtować procedurę odwoławczą oraz jakie środki ochrony prawnej przyznać zainteresowanemu. Korzystając ze swobody przyznanej w ramach art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego, polski ustawodawca zdecydował, że postępowanie odwoławcze, gdy toczy się przed polskim konsulem, polega na złożeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ, który wydał decyzję w sprawie wizy.

Brak odniesienia do drogi sądowej w przepisach kodeksu wizowego jest zabiegiem zamierzonym i celowym. Trudno byłoby założyć, że racjonalny ustawodawca unijny konstruując przepis w zakresie zabezpieczeń proceduralnych, które mają być przyznane obywatelowi kraju trzeciego, mógłby pominąć tak istotny element, jakim jest zabezpieczenie drogi skargowej do sądu, gdyby taka była jego wola. Podstaw takiego rozwiązania należy upatrywać w braku materialnego prawa do wizy. Kodeks wizowy nie przyznaje wnioskującemu o wizę obywatelowi państwa trzeciego prawa do jej uzyskania.

Odmiernymi uregulowaniami objęci są cudzoziemcy będący członkami rodzin obywateli UE. Stosownie do treści art. 10 ust. 1 ustawy o wjeździe, pobycie i wyjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli UE oraz członków ich rodzin członkowi rodziny niebędącemu obywatelem UE wydaje się wizę Schengen lub wizę krajową w celu dołączenia do obywatela państwa członkowskiego lub przebywania z nim, przy czym w zgodzie z treścią ust. 5 tego artykułu, od decyzji o odmowie wydania wizy wydanej przez konsula przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw zagranicznych. Z uregulowaniem tym koresponduje treść art. 5

pkt 4 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który na zasadzie wyjątku od zasady generalnej przewiduje właściwość sądów administracyjnych w odniesieniu wiz wydanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego UE.

**Wystąpienie do Prokuratora Generalnego (VII.519.7.2016 z 22 sierpnia 2016 r.) – w sprawie niezgodnego z prawem przeniesienia przez Ministra Obrony Narodowej prokuratorów wojskowych do rezerwy kadrowej.**

**Dyrektor Departamentu do Spraw Wojskowych** w piśmie z 10 października 2016 r. poinformował Rzecznika, że decyzjami administracyjnymi z 13 maja 2016 r. i 24 czerwca 2016 r. Minister Obrony Narodowej utrzymał w mocy decyzję o przeniesieniu do rezerwy kadrowej prokuratorów byłych wojskowych jednostek organizacyjnych. Przedmiotowe decyzje zostały skutecznie dostarczone stronom postępowania. Obecnie nie toczy się postępowanie administracyjne dotyczące zarzutu bezprawności działań podjętych przez Ministra Obrony Narodowej.

**Wystąpienie do Ministra Środowiska (V.7200.8.2015 z 24 sierpnia 2016 r.) – w sprawie kontroli emisji hałasu podczas miejskich imprez masowych.**

**Minister Środowiska** w odpowiedzi z 24 października 2016 r. poinformował, że niemal wszystkie imprezy masowe w znaczący sposób przekraczają akustyczne standardy określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. W związku z tym nie da się pogodzić interesu władz lokalnych, polegającego na ożywieniu centrów miast i zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności co do przestrzegania norm hałasu, z interesem środowiska określonym rozporządzeniem w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Minister nie widzi możliwości postulowanego usankcjonowania w trybie przepisów o ochronie środowiska prowadzenia imprez masowych w otwartej przestrzeni miejskiej. W zamian za to proponuje uzupełnienie ustawy z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych o zagadnienia związane z ochroną przed hałasem emitowanym do środowiska podczas imprez masowych. Wymaga to wprowadzenia przepisu zobowiązującego organizatora do zapewnienia minimalizacji uciążliwości spowodowanej przez hałas, uwzględnienie tego postulatu jako jednego z elementów uzyskania zezwolenia oraz możliwości odmowy wydania zgody na organizację imprezy, jeśli spowoduje ona znaczne uciążliwości.

**Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (II.510.837.2016 z 24 sierpnia 2016 r.) – w sprawie realizacji i zasad ustalania początku okresu próby w przypadku stosowania instytucji probacyjnych.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z dnia 2 grudnia 2016 r. stwierdził, iż resort nie widzi potrzeby zmian legislacyjnych w przywołanym



zakresie, a argumentacja przywołana w piśmie Rzecznika nie zasługuje na akceptację. Kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jest środkiem prawnokarnym oddziaływania na sprawcę, w sytuacjach, kiedy bezwzględne orzeczenie kary pozbawienia wolności nie jest konieczne. Niemniej jednak w wypadku jej orzeczenia sprawca musi się liczyć z nałożeniem na niego pewnego rodzaju ustawowo określonych dolegliwości, które są konsekwencją popełnionego czynu. Taką dolegliwością jest orzeczony w wyroku okres próby, bądź orzeczenie środków karnych, których bieg liczy się również od daty uprawomocnienia się wyroku. Cel okresu próby jest zróżnicowany i zależy od tego, czy warunkowe zawieszenie łączy się z oddaniem skazanego pod dozór lub nałożeniem na niego obowiązków (probacyjne warunkowe zawieszenie wykonania orzeczonej kary) czy też na skazanego nie zostały nałożone żadne szczególne zobowiązania (proste warunkowe zawieszenie wykonania orzeczonej kary). W ocenie resortu okres próby połączony z obowiązkami, które ma wykonać sprawca, oddziałuje też na kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa oraz realizację funkcji sprawiedliwościowej wymiaru kary. Jednocześnie nie należy zapominać, że sąd, aby warunkowo zawiesić wykonanie np. kary pozbawienia wolności, musi dojść do przekonania, że pomimo niewykonania kary sprawca nie popełni ponownie przestępstwa. Sekretarz Stanu nie zgodził się ponadto ze stanowiskiem, iż przyjęcie początku liczenia okresu próby tj. od daty uprawomocnienia się wyroku narusza bądź ogranicza prawa oskarżonego do jego zaskarżenia zwykłymi bądź nadzwyczajnymi środkami odwoławczymi.

#### **Wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Rozwoju (IV.7022.35.2016 z 30 sierpnia 2016) – w sprawie utworzenia centralnego rejestru dłużników alimentacyjnych.**

**Minister Rozwoju i Finansów** w piśmie z 19 października 2016 r. poinformował, że trwają prace nad nowelizacją ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych. Odbywa się to w ramach projektu ustawy, która ułatwi dochodzenie wierzytelności. Obecnie dane dotyczące takich osób są dostępne w ramach systemu funkcjonującego na zasadach określonych w zmienianej ustawie. Organy alimentacyjne mają obowiązek przekazania wszystkim biurom informacji gospodarczej danych o zaległościach osób zobowiązanych do świadczeń alimentacyjnych oraz rodziców ponoszących opłaty za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka itp. Właściwe organy przekazują te dane biurom bez konieczności zawierania umów o udostępnianie informacji gospodarczych. W rezultacie każde biuro informacji gospodarczej posiada i udostępnia informacje o wszystkich dłużnikach alimentacyjnych. Biura nie pobierają od organów opłat za przekazanie danych. Dla konsumenta konsekwencją wpisu jest brak wiarygodności płatniczej. Kilkunastoletnie doświadczenia związane z funkcjonowaniem ustawy potwierdzają skuteczność wpisu. Planowana nowelizacja ustawy przewiduje możliwość uzyskania informacji o bezskutecznych egzekucjach dłużników niebędących konsumentem.

**Wystąpienie do Ministra Zdrowia (V.7014.29.2016 z 1 września 2016 r.) – w sprawie uregulowania czasu pracy lekarzy w celu zapewnienia bezpieczeństwa pacjentom.**

**Minister Zdrowia** pismem z 4 października 2016 r. poinformował, że w przepisach prawa istnieją wystarczające zabezpieczenia mające zapobiegać wydłużeniu czasu pracy pracowników szpitali. Jak wykazała Państwowa Inspekcja Pracy do sytuacji patologicznych dochodzi z powodu deficytu personelu medycznego. Bez likwidacji braków kadrowych wprowadzenie nowych obostrzeń przepisów doprowadzi do dalszego ograniczania dostępu do świadczeń lub kolejnych przypadków obchodzenia prawa. W resorcie zdrowia trwają prace nad rozwiązaniami gwarantującymi minimalne okresy odpoczynku osobom wykonującym zawody medyczne niezależnie od zawartego przez nie ze szpitalem rodzaju umowy.

**Wystąpienie do Minister Cyfryzacji, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Prezesa Krajowej Rady Komorniczej (VII.520.9.2016 z 1 września 2016 r.) – w sprawie wycieku danych z bazy PESEL.**

**Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 11 października poinformował Rzecznika o stanie bezpieczeństwa informatycznego w Ministerstwie oraz jednostkach podległych. Resort spraw wewnętrznych w ramach Ogólnopolskiej Sieci Teleinformatycznej dysponuje m.in. siecią PESEL-NET zapewniającą dostęp uprawnionym użytkownikom do danych z rejestru. Sieć nie ma połączenia z internetem, co zwiększa bezpieczeństwo zawartych w niej informacji. W kwietniu 2016 r. powołano Zespół do Spraw Bezpieczeństwa Teleinformatycznego, do którego zadań należy m.in. analizowanie zagrożeń teleinformatycznych i szacowanie ryzyka, opracowanie zasad postępowania w przypadku naruszenia bezpieczeństwa danych czy opracowanie zaleceń ochrony systemów teleinformatycznych. Ponadto 5 lipca 2016 r. w MSWiA powołano także Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do spraw Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni oraz Zespół do spraw opracowania dokumentacji Polityki Bezpieczeństwa Informacji w MSWiA. Minister poinformował również, że prowadzone są też prace związane z modernizacją infrastruktury sieciowej i zabezpieczeń systemów oraz projektem tzw. kart inteligentnych. Zgodnie z przyjętą Polityką Ochrony Cyberprzestrzeni RP rolę głównego zespołu CERT w obszarze administracji rządowej i obszarze cywilnym pełni Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, który funkcjonuje w ramach ABW. Dodatkowo w polskim prawie wprowadzono zmiany odnoszące się do zapewnienia bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w ustawie z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych. Na zakończenie Minister przedstawił stan ochrony teleinformatycznej w jednostkach podległych resortowi spraw wewnętrznych i wskazał, że w każdej z tych jednostek wdrożono zabezpieczenia mające na celu poprawę bezpieczeństwa informacji.

### **Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (VII.564.23.2016 z 1 września 2016 r.) – w sprawie odpowiedzialności karnej za zniesławienie.**

Minister Sprawiedliwości w piśmie z 8 listopada 2016 r. poinformował, że regulacja z art. 212 Kodeksu karnego w obecnym kształcie normatywnym zapewnia równowagę między ochroną wolności wypowiedzi a ochroną godności człowieka, nie ma więc podstaw do wprowadzenia zmian zaproponowanych przez Rzecznika. Przemawiają za tym zapisy Konstytucji – art. 31 ust. 3, które nie uzasadniają stawiania ochrony wolności słowa nad innymi konstytucyjnymi wolnościami i prawami. Podobnie kwestię tę ujmuje Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Kryminalizację czynów określanych jako zniesławienie dopuszcza także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Ochrona dóbr osobistych za pomocą środków oferowanych przez prawo cywilne nie jest wystarczająca, a skreślenie art. 212 k.k. doprowadziłoby do umniejszenia rangi przestępstwa godzącego w cześć i dobre imię. Ustawodawca jest zobowiązany do zapewnienia ochrony obywateli przed zniesławieniem. Minister odrzucił propozycję tzw. ślepego pozwu jako odstępstwo od zasady procesu cywilnego, według której pozw musi być wniesiony przeciwko konkretnej osobie. Postulat obniżenia kosztów w przypadku wystąpienia z żądaniem ochrony dóbr osobistych na drodze cywilnoprawnej także nie ma uzasadnienia, gdyż nie istnieją bariery w dochodzeniu roszczeń podyktowane sytuacją materialną powoda. Dekryminalizacja zniesławienia doprowadziłaby do zachwiania spójności w obrębie systemu prawa karnego i wyłączenie honoru, czci i dobrego imienia czy godności człowieka poza prawokarną ochronę. Prawo do wypowiedzi musi ustępować przed powyższymi wartościami.

### **Wystąpienie do Ministra Zdrowia (V.7013.51.2015 z 7 września 2016 r.) – w sprawie zwrotu kosztów zakupu leków sprowadzanych z zagranicy.**

**Minister Zdrowia** w odpowiedzi z 5 października 2016 r. poinformował, że projekt nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej jest już po opiniowaniu i konsultacjach publicznych. W październiku zostanie skierowany pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów. Najważniejszymi rozwiązaniami systemowymi, jakie wprowadza, jest weryfikacja wykazu świadczeń gwarantowanych oraz wprowadzenie ratunkowego dostępu do technologii lekowych. Uporządkowanie wykazu zakończy się w ciągu 1,5 roku.

### **Wystąpienie do Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (III.7060.650.2016 z 7 września 2016 r.) w sprawie przedłużających się postępowań o ustalenie prawa do świadczenia.**

**Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** w piśmie z 7 grudnia 2016 r. poinformowała, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, realizując zadania nałożone ustawą, ma obowiązek chronić interesy ubezpieczonych oraz przeciwdziałać

pobieraniu nienależnych świadczeń. Odnosząc się do problemu dotyczącego przedłużających się postępowań o ustalenie prawa do długoterminowych świadczeń podlegających koordynacji Prezes wyjaśniła, że czas trwania tych postępowań jest przedmiotem stałej oceny i monitoringu. Wyniki oceny potwierdzają, że postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe podlegające koordynacji unijnej i bilateralnej charakteryzują się wydłużonym czasem trwania z uwagi na konieczność zastosowania międzynarodowych procedur, mających na celu m.in. wymianę – pomiędzy instytucjami ubezpieczeniowymi państw UE/EFTA i państw, z którymi Polskę łączą umowy dwustronne o zabezpieczeniu społecznym – informacji o okresach ubezpieczenia, w sytuacji gdy uwzględnienie tych okresów jest niezbędne do ustalenia prawa do świadczenia. Wyniki oceny i monitoringu wykazały również, że w ostatnim okresie wydłużył się czas postępowania o świadczenia w niektórych terenowych jednostkach organizacyjnych ZUS realizujących umowy międzynarodowe, co jest spowodowane znacznym wzrostem liczby wniosków o ustalenie prawa do emerytur i rent podlegających koordynacji. W celu poprawy sytuacji kierownictwo Zakładu wdrożyło programy naprawcze oraz zmiany organizacyjne i kadrowe mające na celu skrócenie czasu rozpatrywania wniosków. Prezes wskazała ponadto, iż na podstawie obowiązujących przepisów – w sprawach, w których prawo do świadczenia zostało udowodnione – Zakład może, bez oczekiwania na zakończenie wszystkich wątków postępowania wyjaśniającego, przyznać zainteresowanemu świadczenie w kwocie zaliczkowej, zbliżonej do kwoty przewidywanych świadczeń. Jednocześnie w działaniach Zakładu istnieje konieczność stosowania instytucji zawieszenia postępowania określonej w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 124 ustawy emerytalnej. Powołany przepis Kpa stanowi, że organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. To zaś stanowi jedną z przyczyn wydłużania toku postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Na koniec Prezes zapewniła, iż Zakład rozważy możliwość zgłoszenia usprawnień funkcjonujących aktualnie krajowych i unijnych rozwiązań prawnych w przedmiotowym zakresie.

### **Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (BPK.518.5.2015 z 8 września 2016 r.) – w sprawie trybu przesłuchania świadka pokrzywdzonego przestępstwami przeciwko wolności seksualnej.**

**Minister Sprawiedliwości** w piśmie z 10 października 2016 r. zgodził się z Rzecznikiem, że kwestia wyznaczania terminów przesłuchań pokrzywdzonych w charakterze świadka w sprawach o przestępstwa na tle seksualnym wymaga uregulowania. Zbyt długi czas oczekiwania na złożenie zeznań sprzyja powtórnej wiktyimizacji. Obecne przepisy nie wskazują terminu, w jakim miałyby się odbyć przesłuchanie ofiary, co zdaniem Ministra wymaga dookreślenia. Omawiane zagadnienie będzie przedmiotem prac Departamentu Legislacyjnego resortu sprawiedliwości.

**Wystąpienie do Ministra Finansów (V.510.86.2016 z 9 września 2016 r.) – w sprawie zabezpieczenia praw kandydatów na członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji w toku prowadzonego przez KNF postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na ich powołanie.**

**Minister Finansów i Rozwoju** pismem z 13 października 2016 r. poinformował, że 14 września br. zwrócił się do Przewodniczącego KNF o zajęcie stanowiska w sprawie zabezpieczenia praw kandydatów na członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń i zakładu reasekuracji w ramach postępowania prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego. W odpowiedzi Przewodniczący KNF zwrócił uwagę na to, że zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej organ administracji publicznej podejmuje wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, mając na względzie interes społeczny. Organ administracji publicznej ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, które uzasadniają wydawane decyzje. W ramach zapewnienia systemowej kontroli kandydatowi na członka zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez sąd administracyjny. Ocena czy dostępna stronie kontrola sądowa decyzji administracyjnej jest wystarczająca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na podstawie art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz możliwości sądu w zakresie weryfikacji prawidłowości wydanej decyzji pozostaje poza kompetencjami Ministra Rozwoju i Finansów.

**Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (IX.517.2856.2016 z 9 września 2016 r.) – w sprawie wprowadzenia instytucji mediacji do postępowania wykonawczego.**

**Minister Sprawiedliwości** w piśmie z 16 listopada 2016 r. poinformował, że nie widzi konieczności wprowadzenia zmian legislacyjnych w Kodeksie karnym wykonawczym umożliwiających podjęcie mediacji na każdym etapie postępowania wykonawczego. Proponowane regulacje doprowadziłyby do ograniczenia ochrony praw ofiar przestępstw i ich wtórnej wiktymizacji, wydłużenia postępowania wykonawczego, zakwestionowania u skazanych przekonania o nieuchronnym i skutecznym wykonaniu wyroku oraz nadużywanie przez nich tego rozwiązania w celu anulowania kary, a w efekcie do podważenia autorytetu sądu. W ograniczonym zakresie można wprowadzić ten rodzaj mediacji wobec przestępstw określonego rodzaju, a także w przypadku konfliktu stron pozostających w bliskich relacjach sąsiedzkich lub rodzinnych. Przy karach pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania jest to nie do przyjęcia. Minister nie zgodził się z tezą, że mediacja w postępowaniu wykonawczym obniża koszty wymiaru sprawiedliwości, a także jest przejawem dobrowolnej aktywności skazanych, wpływa na przebieg resocjalizacji osadzonego, naprawia krzywdy poniesione przez poszkodowanego i

ogranicza wtórną przestępczość. Ostatnie cztery zadania spełniają bowiem programy readaptacji społecznej prowadzone przez Służbę Więzienną.

### **Wystąpienie do Ministra Zdrowia (V.7010.70.2016 z 26 września 2016 r.) – w sprawie dostępu pacjentek rodzących do znieczulenia farmakologicznego.**

**Minister Zdrowia** w piśmie z 13 października 2016 r. zaprezentował Rzecznikowi szereg działań mających na celu poprawę dostępności do świadczeń związanych ze znieczuleniem zewnątrzoponowym, które mają zapewnić pacjentkom prawo do odbycia bezbolesnego, godnego porodu drogami natury. Od lipca 2015 r. NFZ podniósł wartość świadczenia zdrowotnego związanego z porodem, co spowodowało wzrost liczby wykonanych znieczuleń. Ponadto Minister Zdrowia w celu wyrównania deficytu kadry medycznej ustalił anestezjologię i intensywną terapię jako priorytetową dziedzinę wiedzy. W rozporządzeniu z 9 listopada 2015 r. zezwolił lekarzowi na prowadzenie więcej niż jednego porodu, w przypadku, gdy takie działanie nie zagraża matce i dziecku. Dodatkowo do wykonywania znieczulenia dopuszczono lekarzy odbywających szkolenie w dziedzinie anestezjologii po drugim roku nauki pod warunkiem, że znajdują się pod nadzorem lekarza specjalisty. Minister poinformował również o działaniach zwiększających świadomość pacjentek o uprawnieniach im przysługujących w trakcie porodu. Chodzi tu o materiały informacyjne resortu zdrowia opublikowane na stronie Ministerstwa, a w wersji papierowej przekazane do jednostek i szpitali zajmujących się kobietami w ciąży i położu. Temat praw rodzących był także przedmiotem prac zespołu do spraw monitorowania i opracowania rozwiązań na rzecz poprawy opieki okołoporodowej. Rekomendacje trafią do Kierownictwa Ministerstwa Zdrowia. Dużą rolę w propagowaniu informacji na temat praw kobiet w ciąży i położu odgrywają też organizacje pozarządowe.

### **Wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7065.186.2016 z 27 września 2016 r.) – w sprawie ograniczenia dotacji budżetowych dla środowiskowych domów samopomocy.**

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 17 października poinformował, że w projekcie ustawy z 19 września 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 przewidziano przesunięcie kolejnego wzrostu poziomu dotacji na działalność środowiskowych domów samopomocy o rok, nie zaś, jak sugerują kierownicy ośrodków, zamrożenie finansów na dwa lata. Wprowadzono przepisy przejściowe określające poziom średniej miesięcznej wojewódzkiej kwoty dotacji na jednego uczestnika środowiskowych domów samopomocy w latach 2016 i 2017. W efekcie w roku 2017 wysokość dotacji zostanie na dotychczasowym poziomie, tj. 200% kryterium dochodowego. W roku 2018 wyniesie 230%, a od roku 2019 – 250%. Zaproponowana zmiana nie stanowi więc obniżenia finansowania środowiskowych domów samopomocy, spowoduje jedynie przesunięcie wzrostu o jeden rok. Ponadto

zmiana ustawy o pomocy społecznej weszła w życie po zakończeniu prac nad projektem budżetu, dlatego wojewodowie nie zaplanowali na rok 2016 dotacji na poziomie wynikającym ze znowelizowanych przepisów ustawy. Dlatego też na wzrost kosztów realizacji tego zadania resort rodziny, pracy i polityki socjalnej przeznaczył 65 mln zł. Na zakończenie Minister wyjaśnił, że prowadzenie środowiskowych domów samopomocy jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, zleconym do realizacji gminom i powiatom. Opłaty pobierane z tytułu uczestnictwa w zajęciach oferowanych przez te jednostki stanowią dochód skarbu państwa, a nie samorządu terytorialnego.

### **Wystąpienie do Przewodniczącego Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich oraz Przewodniczącego Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich (XI.813.17.2016 z 27 września 2016 r.) – w sprawie przypadków dyskryminacji na uczelniach wyższych.**

**Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich** w piśmie z 18 października 2016 r. poinformowała Rzecznika, że nie ma możliwości zebrania i przetworzenia informacji dotyczących postulowanych działań uczelni. Ponadto do KRASP-u docierają sygnały wskazujące na to, że zachowania agresywne na tle rasistowskim wymierzone przeciwko studentom obcokrajowcom są bagatelizowane przez organy państwa i odpowiednie służby, a rektorzy przekazujący informacje o incydentach otrzymują odpowiedzi o niskiej szkodliwości społecznej tych czynów.

### **Wystąpienie do Ministra Zdrowia i Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej (V.7013.60.2016 z 28 września 2016 r.) – w sprawie uzyskiwania zgody od kobiet ciężarnych i rodzących na przeprowadzenie zabiegów w trakcie porodu.**

**Minister Zdrowia** pismem z 26 października 2016 r. poinformował, że prawo pacjentów do wyrażania świadomej zgody na świadczenia zdrowotne zawarte jest m.in. w ustawie o zawodzie lekarza i lekarza dentysty, ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz w Kodeksie Etyki Lekarskiej. Realizację praw pacjenta gwarantują też przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania oraz procedur medycznych przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki okołoporodowej sprawowanej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, porodu oraz opieki nad noworodkiem. W rozporządzeniu tym wyraźnie określone zostało postępowanie personelu odnośnie każdorazowego odbierania zgód od rodzącej na poszczególne badania i działania medyczne. Minister zdaje sobie sprawę, że przepisy związane z przestrzeganiem praw pacjenta nie są należycie respektowane. Przyczyną mogą być utrwalone nawyki postępowania personelu, a zmiana tego stanu rzeczy wymaga długoletniej pracy szkoleniowej, która doprowadzi do ukształtowania właściwych postaw personelu. Podniesienie standardu opieki jest także możliwe poprzez wzrost świadomości społecznej i znajomość przysługujących praw, co jest przedmiotem działań resortu

zdrowia. Minister poinformował również o powołaniu Zespołu do spraw monitorowania i opracowania rozwiązań na rzecz opieki okołoporodowej.

### **Wystąpienie do Ministra Zdrowia (V.7014.10.2016 z 29 września 2016 r.) – w sprawie dostępu lekarzy do odbywania specjalizacji.**

**Minister Zdrowia** pismem z 12 października 2016 r. poinformował, że nadzór nad jednostkami oferującymi pracownikom medycznym rozwój kwalifikacji zawodowych wynikający z ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty jest niewystarczający. Dlatego zarządzeniem z 30 marca 2016 r. resort zdrowia powołał zespół ekspertów odpowiedzialny za przygotowanie propozycji zmian w kształceniu podyplomowym lekarzy i lekarzy dentystów, które dotyczyć będą ogólnych założeń systemu kształcenia podyplomowego i ułatwią dostęp do specjalizacji bez straty dla jakości kształcenia. Raport końcowy będący wynikiem prac Zespołu do spraw opracowania zmiany systemu kształcenia podyplomowego lekarzy i lekarzy dentystów zostanie wykorzystany przez Ministra Zdrowia przy planowanej nowelizacji zapisów ustawy o zawodach medycznych.

### **Wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (XI.520.1.2016 z 29 września 2016 r.) – w sprawie umieszczania symbolu niepełnosprawności oraz oznaczeń specjalizacji lekarzy w orzeczeniach o niepełnosprawności.**

**Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych** w piśmie z 22 grudnia 2016 r. wyjaśnił, że umieszczanie danych o przyczynie niepełnosprawności oraz oznaczeń specjalizacji lekarzy w orzeczeniach o niepełnosprawności jest niezbędne do zapewnienia odpowiedniego wsparcia, wynikającego ze specyficznych potrzeb osób niepełnosprawnych w procesie zatrudnienia. Konieczne jest także do zastosowania odpowiedniego instrumentu motywującego pracodawców do zatrudnienia danej grupy osób, szczególnie narażonych na wyłączenie z rynku pracy. Jednocześnie w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 przewidziano realizację projektu, którego celem ma być opracowanie systemu orzekania o niepełnosprawności. Pozwoli on na precyzyjne identyfikowanie osób, do których – ze względu na niepełnosprawność – powinny być kierowane instrumenty wsparcia, w sposób zapewniający realizację Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz z uwzględnieniem ich indywidualnych potrzeb i potencjału. Efektem wspomnianego projektu ma być m.in. możliwość tworzenia, na podstawie uzyskanego orzeczenia, planów działań wspierających, możliwych do stosowania w różnych obszarach.



## Część 2

### Wybór spraw indywidualnych

#### ZESPÓŁ DO SPRAW WYKONYWANIA KAR

IX.517.1540.2015

Do Rzecznika zwrócił się Pan Marcin K. W skardze podnosił on, iż w Zakładzie Karnym w G. korespondencja skierowana do osadzonego, jeśli nie zawiera adnotacji o imieniu ojca adresata, jest zwracana do nadawcy. Stanowi o tym porządek wewnętrzny ww. jednostki penitencjarnej.

Ustalono, że § 1 pkt 2.9 zarządzenia Nr 15/2015 Dyrektora Zakładu Karnego w G. z dnia 15 maja 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie porządku wewnętrznego dla tymczasowo aresztowanych, skazanych oraz ukaranych, osadzonych w Zakładzie Karnym w G., stanowi, że korespondencja prywatna kierowana do osadzonych winna zawierać na kopercie imię, nazwisko i imię ojca adresata oraz zawierać, z zastrzeżeniem ust. 10 i 11, wyłącznie treści w formie pisemnej. Korespondencja niespełniająca powyższych wymogów nie będzie przyjmowana do jednostki lub będzie zwracana do nadawcy.

Dyrektor Zakładu Karnego potwierdził, że administracja postępuje z korespondencją prywatną osadzonych w sposób wskazany przez skarżącego. Uzasadniał, iż nieumieszczenie przez nadawcę imienia ojca osadzonego uniemożliwia identyfikację adresata przesyłki.

W ocenie Rzecznika przytoczone regulacje porządku wewnętrznego nie pozostają w zgodzie z aktami prawnymi wyższego rzędu, a sposób postępowania administracji Zakładu w omawianym zakresie narusza prawo osadzonych do prowadzenia korespondencji.

Należy bowiem wskazać, iż sposób postępowania z korespondencją jest określony w Kodeksie karnym wykonawczym: korespondencja podlega cenzurze i nadzorowi, chyba, że ustawa stanowi inaczej (art. 8a § 1), a jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa zakładu lub porządku publicznego, dyrektor zakładu karnego podejmuje decyzję o jej zatrzymaniu, powiadamiając o tym sędziego penitencjarnego oraz skazanego (art. 105 § 4). Przepisy nie przewidują możliwości odesłania korespondencji do nadawcy, jeśli adresat przesyłki przebywa w jednostce.

Ponadto kwestie, jakie w szczególności reguluje dyrektor zakładu karnego w porządku wewnętrznym, określone zostały w § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności. Z wymienionego powyżej przepisu rozporządzenia wynika, że w porządku wewnętrznym dyrektor zakładu

karnego określa w szczególności m.in. godziny i sposób przyjmowania i wydawania korespondencji oraz paczek. Zgodnie z brzmieniem powyższego przepisu dyrektor zakładu karnego nie posiada uprawnień do wprowadzania w porządku wewnętrznym ograniczeń w zakresie przyjmowania korespondencji do jednostki lub jej zwrotu do nadawcy. Stwierdzić zatem należy, że wprowadzone przez Dyrektora Zakładu Karnego w G. – w cytowanym porządku wewnętrznym – ograniczenia wykraczają poza delegację wynikającą z ww. przepisu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż żaden z przywołanych przepisów nie wprowadza wymogu umieszczania na kopercie imienia ojca osadzonego. Z tego też względu niedopełnienie przez nadawcę korespondencji tego wymogu nie może stanowić wyłącznej przesłanki do podjęcia decyzji o niedostarczeniu przesyłki adresatowi listu.

Rzecznik podniósł, iż wyłącznie w przypadku braku możliwości jednoznacznego ustalenia, kto jest adresatem przesyłki (np. w sytuacji, gdy są dwie i więcej osób o identycznie brzmiącym imieniu i nazwisku, a inne informacje znajdujące się na kopercie, np. dane nadawcy, nie pozwalają na taką identyfikację), dopuszczalna byłaby decyzja o niedostarczeniu listu adresatowi.

Należy również zauważyć, iż kwestionowana regulacja dotyczy wyłącznie korespondencji prywatnej. Oznacza to, że identyfikacja adresata przesyłki, której nadawcą jest urząd, nawet jeśli nie ma adnotacji o imieniu ojca osadzonego, jest możliwa. Zatem argument przytoczony przez Dyrektora jednostki, iż nieumieszczenie przez nadawcę imienia ojca osadzonego uniemożliwia jego identyfikację jest chybiony.

Powyższe stanowisko Rzecznika podzielił Dyrektor Okręgowej Służby Więziennej w B., który poinformował, że kwestionowane zapisy porządku wewnętrznego Zakładu Karnego w G. zostały usunięte z tego dokumentu. Obecnie obowiązujące (od dnia 1 lipca 2016 r.) zarządzenie w sprawie porządku wewnętrznego Zakładu Karnego w G. takiej regulacji nie zawiera.

#### IX.517.1645.2015

Do Rzecznika wpłynęło kilkanaście jednobrzmiących skarg osadzonych z Zakładu Karnego w T. Wnioskodawcy żalili się na wprowadzenie w jednostce szeregu ograniczeń, w tym m.in. zakazu zabierania do celi pieczywa ze stołówki oraz zakazu leżenia w porze dziennej na łóżku pod kocem.

Dyrektor Okręgowej Służby Więziennej w K., do którego Rzecznik zwrócił się o zbadanie sprawy, nie znalazł podstaw do uznania zarzutów za uzasadnione. Ponieważ przedstawiona argumentacja nie była przekonująca, Rzecznik zwrócił się o zbadanie sprawy do Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

W udzielonej odpowiedzi Centralny Zarząd Służby Więziennej stanął na stanowisku, iż zapis porządku wewnętrznego Zakładu Karnego w T. (łóżko w porze dziennej winno być zasłane, pościel nakryta kocem; skazani w porze dziennej mogą wypoczywać w czasie wolnym, leżąc na zasłanych łóżkach w ubiorze dziennym) nie zawiera bezwzględnego zakazu leżenia pod kocem w ciągu dnia. W sytuacji, gdy

skazany posiada dwa koce może leżeć na łóżku zasłanym kocem, przykrywając się drugim kocem. Wskazał również na potrzebę doprecyzowania tej kwestii w porządku wewnętrznym. Nadmieniał jednocześnie, że zakazu leżenia pod kocem w porze dziennej nie można tłumaczyć względami bezpieczeństwa, ani zagrożeniem sanitarno-epidemiologicznym, na co powoływał się w swojej odpowiedzi Dyrektor Okręgowy. W związku z takim stanowiskiem Centralnego Zarządu Służby Więziennej Rzecznik zwrócił się Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w K. o powiadomienie, czy stosowne zmiany zostały wprowadzone do porządku wewnętrznego Zakładu Karnego w T., a jeśli tak – o nadesłanie kopii stosownej części porządku wewnętrznego.

Zakaz zabierania pieczywa ze stołówki Centralny Zarząd Służby Więziennej uznał natomiast za niebudzący wątpliwości, wyrażając opinię, że skazani mają możliwość zaspokojenia głodu podczas pobytu w stołówce, a żywność nie powinna być przechowywana w miejscach i warunkach do tego nieprzystosowanych.

Rzecznik nie mógł podzielić tego stanowiska.

Przede wszystkim należy zauważyć, że osadzeni mogą posiadać i powszechnie posiadają w celach żywność zakupioną w kantynie lub otrzymaną w paczkach (także chleb). Trudno zatem zrozumieć, dlaczego cela mieszkalna przestaje być miejscem odpowiednim do przechowywania pieczywa, gdy zostało ono przyniesione ze stołówki.

W opinii Rzecznika zakazanie skazanym zabierania chleba do celi powoduje jedynie to, że muszą oni ten chleb zakupić w kantynie. Podkreślenia wymaga jednocześnie, że kara pozbawienia wolności powinna być wykonywana w sposób humanitarny z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego. Ograniczenia nakładane w toku jej wykonywania powinny być uzasadnione i proporcjonalne do zamierzonego celu, w przeciwnym wypadku bowiem nakładanie kolejnych zakazów może być uznane za przejaw niehumanitarnego traktowania. Mając na uwadze przywołane wyżej okoliczności Rzecznik uznał skargi osadzonych – w części dotyczącej obowiązywania w Zakładzie Karnym w T. ograniczeń w postaci zakazu zabierania pieczywa ze stołówki do celi – za zasadne, o czym powiadomił Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w K. oraz Centralny Zarząd Służby Więziennej.

IX.517.1566.2016

Rzecznik badał skargę Pana Damiana Z., przebywającego w Zakładzie Karnym w W., który żalił się na nieprawidłowe przeprowadzenie badań na obecność środków odurzających w organizmie.

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że w dniu 20 kwietnia 2016 r. skarżący został poddany badaniu na obecność w organizmie środków odurzających. Wynik tego badania był pozytywny. Po ok. 10 minutach badanie to powtórzono, a jego wynik również był pozytywny. Zebrane w sprawie informacje wykazały, że badania te zostały przeprowadzone w sposób prawidłowy, a funkcjonariusze, którzy przeprowadzili te czynności byli do tego odpowiednio przygotowani i przeszkoleni.

Jak ustalono, skarżący nie zgodził się z wynikami tych badań, co każdorazowo zostało odnotowane w protokole z przeprowadzenia badania i potwierdzone podpisem przez skazanego. Administracja Zakładu Karnego Nr 1 w W. nie dokonała jednak weryfikacji wyników badań nieinwazyjnych za pomocą badania laboratoryjnego, do czego – w przypadku kwestionowania przez skazanego wyniku badania nieinwazyjnego – jest zobowiązana (§ 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego pozbawionego wolności, ich dokumentowania oraz weryfikacji).

Mając na względzie poczynione ustalenia skargę Pana Damiana Z. uznano za zasadną. Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Zakładu Karnego Nr 1 w W. o powiadomienie, czy zostały podjęte stosowne działania w celu zapobieżenia wystąpieniu w przyszłości podobnych nieprawidłowości.

IX.517.1711.2016

Do Rzecznika skierował skargę Pan Dariusz R. Przedmiotem skargi była decyzja Dyrektora Aresztu Śledczego w B. o odmowie udostępnienia wnioskodawcy informacji, w których celach przebywał w Areszcie Śledczym w B. w okresie od 27 października do 16 listopada 2011 r., iluosobowe były te cele oraz jaki był ich metraż, a o które skazany wnioskował powołując się na ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Dyrektor ww. jednostki penitencjarnej uznał, iż zakres żądania zainteresowanego wskazuje, że wymaganej informacji należałoby udostępnić w formie zaświadczenia. Zgodnie z art. 218 w zw. z art. 217 Kodeksu postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie jeżeli: 1) urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa lub 2) osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Tymczasem w przedmiotowej sprawie nie zachodzi pierwsza z przytoczonych przesłanek. Zaświadczenie mogłoby być zatem wydane jedynie w sytuacji, jeżeli wnioskodawca miałby interes prawny w urzędowym potwierdzeniu wskazanych przez siebie faktów. Wnioskodawca zaś nie wykazał interesu prawnego uzasadniającego wydanie zaświadczenia o żądanej treści. Za taki interes żadną miarą nie można bowiem w ocenie Dyrektora Aresztu uznać przedstawienie zaświadczenia do wszczęcia sprawy cywilnej. W związku z powyższym Dyrektor Aresztu odmówił udzielenia żądanej przez wnioskodawcę informacji.

Rzecznik, po zapoznaniu się z postanowieniem Dyrektora Aresztu o odmowie udostępnienia wnioskowanej informacji, nie podzielił stanowiska Dyrektora Aresztu i uznał skargę skazanego za uzasadnioną.

Należy zauważyć, iż realizacja prawa do informacji publicznej, w formach przewidzianych ustawą jest uzależniona od jednoczesnego, kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek. Po pierwsze: przedmiotem żądania informacji musi być

informacja publiczna w rozumieniu art. 1 ustawy; po drugie: adresatem żądania udostępnienia informacji publicznej, zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, mają być władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, po trzecie: według art. 4 ust. 3 ustawy zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji. Jednocześnie ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach; ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

W ocenie Rzecznika w przedmiotowej sprawie wskazane wyżej trzy przesłanki zostały spełnione. Żądana przez wnioskodawcę informacja ma zatem charakter informacji publicznej w rozumieniu przepisów przedmiotowej ustawy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się szerokie rozumienie informacji publicznej, uznając za informację publiczną każdą wiadomość wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. Informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i wytworzone przez organ administracji publicznej, ale także te dokumenty, których organ używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego.

Spełniony został również zakres podmiotowy ustawy. Wniosek o udostępnienie informacji został skierowany do podmiotu zobowiązanego na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, bowiem dyrektor jednostki penitencjarnej jest organem władzy publicznej.

Dyrektor jednostki penitencjarnej, do którego został skierowany wniosek o udostępnienie informacji publicznej, był w posiadaniu żądanych informacji, tym samym spełniona została także trzecia przesłanka.

Należy również zauważyć, iż wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie jest sformalizowany, może przybrać dowolną formę. Powinien jedynie zawierać dane wnioskodawcy w zakresie wystarczającym do udzielenia odpowiedzi w sposób i w formie wskazanej we wniosku. Nawet jeśli wniosek nie zawiera podstawy prawnej, określającej tryb udzielania informacji, to brak precyzyjności w tym zakresie nie stanowi przesłanki do odmowy udzielenia informacji publicznej.

Wnioskodawca nie musi również wykazywać interesu faktycznego, ani prawnego (o ile nie chodzi o udzielenie informacji przetworzonej), nie musi też podawać powodu, dla którego występuje o podanie określonej informacji. Zatem treść uzasadnienia, które zawierał wniosek, nie powinna być mieć wpływu na sposób jego rozpatrzenia.

W orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, iż w sytuacji, gdy w treści informacji publicznej zawarte są dane, które nie mogą być udostępnione, prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu. Oznacza to, iż organ władający informacją publiczną w takiej sytuacji powinien dokonać oceny wniosku o udzielenie

informacji publicznej w oparciu o przepisy obowiązujących ustaw, np. ustawy o ochronie danych osobowych, które stanowią *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Należy również dodać, iż jeżeli wnioskowana informacja jest informacją publiczną, to organ jest zobowiązany rozpatrzyć wniosek w trybie dostępu do informacji publicznej. Ustawa reguluje w sposób kompleksowy procedurę i tryb udzielania informacji publicznej oraz precyzyjnie określa obowiązki organu, do którego został złożony wniosek o udostępnienie informacji publicznej. W sytuacji, gdy organ jest w posiadaniu informacji publicznej, wówczas zobligowany jest do jej udostępnienia w formie czynności materialno-technicznej, w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, a także w terminie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 tej ustawy. W razie niemożności dochowania tego terminu, podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej powiadamia w terminie 14 dni o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Z kolei w razie niemożności udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem organ powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. Podmiot dysponujący informacją publiczną może również odmówić udostępnienia informacji z uwagi na przesłanki ograniczające jej dostępność. W sytuacji natomiast, gdy organ nie jest w posiadaniu żądanej informacji lub obowiązuje inny tryb jej udostępnienia, to odmowa następuje w formie pisma zawierającego informację o braku możliwości zastosowania do wniosku przepisów ustawy.

W kontekście powyżej powołanych przepisów należy stwierdzić, iż ze strony Dyrektora Aresztu Śledczego w B. istniał obowiązek wydania decyzji administracyjnej w postaci udostępnienia wnioskowanej przez Pana Dariusza R. informacji publicznej.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Aresztu Śledczego w B. o podjęcie działań, które usuną stwierdzone naruszenie prawa wnioskodawcy do dostępu do informacji publicznej oraz zapobiegną takim naruszeniom w przyszłości.

IX.517.1907.2016

Do Rzecznika zwrócił się Pan Grzegorz B., który żalił się, że w Zakładzie Karnym w K. osadzeni nie mają zapewnionych właściwych warunków spaceru z uwagi na brak częściowego zadaszenia na polach spacerowych.

Dokonane w sprawie ustalenia potwierdziły, że istotnie place spacerowe w jednostce nie posiadają częściowego zadaszenia.

Rzecznik stoi na stanowisku, że pola spacerowe powinny być częściowo zadaszone, aby zapewnić osadzonym możliwość korzystania z nich także w czasie deszczowej czy śnieżnej pogody, takie zalecenia formułuje również Krajowy Mechanizm Prewencji w raportach z wizytacji w zakładach karnych i aresztach śledczych. Podkreślić należy, że także Służba Więzienna dostrzega potrzebę

tworzenia na placach spacerowych miejsc zadaszonych, na co wskazuje treść Wytycznych nr 2/2013 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 4 czerwca 2013 r. w sprawie wymagań dla zabezpieczeń techniczno-ochronnych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, które nakazują wyposażanie placów spacerowych w częściowe zadaszenia (zalecenia te dotyczą jednostek nowobudowanych oraz remontowanych).

W związku z powyższym skarga osadzonego została uznana za zasadną.

Z wyjaśnień przekazanych przez Dyrektora jednostki penitencjarnej wynika, że niedostosowanie placów spacerowych do wymogów wskazanych w wyżej wymienionym akcie wewnętrznym było spowodowane brakiem środków finansowych na ten cel. W bieżącym roku w harmonogramie prac remontowych zaplanowano zadaszenie wszystkich placów spacerowych w jednostce.

IX.517.1439.2015

Do Rzecznika skierował skargę Pan Artur P., który żalił się, że w Zakładzie Karnym w Ch. warunki w łaźni nie zapewniają osadzonym poczucia intymności podczas kąpieli.

W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono, że w łaźni ww. Zakładu nie ma ścianek oddzielających stanowiska natryskowe.

Rzecznik stoi na stanowisku, że tak jak w całym procesie wykonywania kary pozbawienia wolności, również w kwestii sposobu udzielania kąpieli osadzonym obowiązuje zasada humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności z poszanowaniem ich godności. Mając powyższe na względzie należy przyjąć, że kąpiel osadzonych powinna odbywać się w warunkach zapewniających każdemu osadzonemu minimum intymności, odpowiadających pod tym względem ogólnie przyjętym w społeczeństwie standardom. Realizacją tych założeń jest zapewnienie podczas kąpieli każdemu osadzonemu wyodrębnionego – za pomocą ścianek działowych lub innego rodzaju osłon – stanowiska prysznicowego.

Stanowisko Rzecznika w kwestii powinności zapewnienia osadzonym korzystającym z łaźni większej intymności podziela Centralny Zarząd Służby Więziennej. Rzecznik pismem z dnia 15 marca 2010 r. (BPR – 0510/932/10/Z-1) został poinformowany, że przedstawiciele Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego CZSW, w toku przeprowadzanych kontroli łaźni w zakładach karnych i aresztach śledczych, zwracają uwagę na konieczność wykonania ścianek działowych między stanowiskami prysznicowymi tak, aby zapewnić jednemu osadzonemu jedno stanowisko.

Z wyjaśnień otrzymanych od Dyrektora Zakładu Karnego w Ch. wynika, że w miarę możliwości finansowych będą podejmowane działania w celu montażu parawanów oddzielających natryski w łaźniach dla osadzonych.

IX.517.2166.2016

Przedmiotem skierowanej do Rzecznika skargi Pana Mariusza K. były dwie decyzje Dyrektora Zakładu Karnego w S.-O. o odmowie wpisania na listę osób uprawnionych do widzenia ze skazanym jego kuzyna i przyjaciółki.

Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 102 pkt 2 Kodeksu karnego wykonawczego (k.k.w.) skazany ma prawo do utrzymywania więzi z rodziną i innymi osobami bliskimi. Art. 105 § 1 k.k.w. konkretyzuje to prawo stanowiąc, iż skazanemu należy umożliwić utrzymywanie więzi przede wszystkim z rodziną i innymi osobami bliskimi przez m.in. widzenia. W myśl przywołanych przepisów skazany ma niezbywalne prawo do takich kontaktów, a krąg osób uprawnionych do widzenia z nim jest szeroki. Skazany może bowiem korzystać z widzeń bez zgody dyrektora zakładu karnego, nie tylko z osobami najbliższymi, o których mowa w art. 115 § 11 Kodeksu karnego, ale także z dalszymi krewnymi w linii bocznej niż rodzeństwo oraz dalszymi powinowatymi w linii bocznej niż rodzeństwo małżonka, których w świetle przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego należy zaliczyć do członków rodziny skazanego. Zatem w gronie osób uprawnionych do widzeń z osobą pozbawioną wolności znajdują się kuzyni.

Dyrektor ww. jednostki penitencjarnej odmownie rozpatrzył prośbę wnioskodawcy o wpisanie kuzyna na listę osób uprawnionych do widzeń, uzasadniając, iż brak jest wskazań resocjalizacyjnych. Wychowawca opiniując prośbę nie zakwestionował, że wskazana przez wnioskodawcę osoba nie jest członkiem rodziny. Dyrektor jednostki również nie uznał tej kwestii za budzącą wątpliwość. W przypadku, gdyby Dyrektor ocenił, że wnoszący prośbę nie uzasadnił jej w stopniu umożliwiającym rozpoznanie, w szczególności nie dołączył odpowiednich dokumentów potwierdzających fakt pokrewieństwa z powyższą osobą, był zobligowany do wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia tego braku, w terminie 7 dni od otrzymania wezwania, z pouczeniem, że jego nieusunięcie spowoduje pozostawienie wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania (§ 7 ust. 4a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych). Dyrektor jednostki nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia braku, zatem należy przyjąć, iż uznał uzasadnienie zawarte w prośbie za wystarczające do podjęcia decyzji.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż decyzja o odmowie wpisania kuzyna na listę osób uprawnionych do widzeń (wobec niekwestionowania pokrewieństwa skazanego z tą osobą oraz uznania uzasadnienia prośby za wystarczające) została podjęta z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Prośba o wpisanie na listę osób odwiedzających przyjaciółki również została rozpatrzona odmownie. Przepis art. 105a § 4 k.k.w. przewiduje możliwość udzielenia widzenia z osobą niebędącą członkiem rodziny lub inną osobą bliską, choć warunkuje wydaniem zezwolenia przez dyrektora zakładu karnego. Dyrektor jednostki, zgodnie ze swoim uprawnieniem, takiego zezwolenia w przedmiotowej sprawie nie wydał. Uzasadnienie decyzji trudno jednak uznać za wystarczające: cyt.



„odmowa, bo nie jest osobą bliską.” W przypadku, gdyby przyjaciółka skazanego była osobą bliską, miałby on prawo do widzeń z nią, a ponieważ zgodnie z oświadczeniem wnioskodawcy należy ona do grona osób niebędących członkami rodziny i innych osób bliskich, niezbędna jest w tym zakresie decyzja Dyrektora Zakładu Karnego. Podstawą odmowy wyrażenia przedmiotowej zgody nie może więc być sama okoliczność, że wymieniona przez wnioskodawcę osoba nie jest osobą bliską, niezbędne jest podanie materialnych przesłanek takiej decyzji.

Ograniczenie prawa skazanego do kontaktu z innymi osobami bliskimi może nastąpić np. wówczas, gdy zachodzą przesłanki wymienione w przepisach art. 104 k.k.w. Wychowawca ani Dyrektor nie wskazali jednak, że udzielenie skazanemu widzenia z przyjaciółką zakłóci obowiązujący w zakładzie karnym porządek albo naruszy prawa innych osób.

Powodem ograniczenia prawa skazanego do kontaktu z określoną osobą w postaci widzenia mogą być również względy resocjalizacyjne. Z prośby skazanego wynika, że od dawna utrzymuje on kontakt telefoniczny i listowny z przyjaciółką, należy więc przyjąć, iż relacje te są w miarę utrwalone, a ich charakter znany jest przełożonym wnioskodawcy, choćby z powodu przeprowadzania cenzury prowadzonej korespondencji czy kontroli rozmów telefonicznych.

Jako drugi powód odmowy wyrażenia zgody na udzielenie skazanemu widzenia z przyjaciółką wskazano dużą liczbę osób wpisanych na listę osób uprawnionych do widzeń. Nie sposób to uzasadnić zaakceptować, zwłaszcza w świetle okoliczności opisanych przez wychowawcę – skazany ma liczną rodzinę, ale jest odwiedzany jedynie ok. pięć razy w roku (do dnia sporządzenia skargi, przez 6 miesięcy, nikt wnioskodawcy nie odwiedził). Zobowiązanie skazanego do złożenia wniosku o wykreślenie kilku czy kilkunastu osób z przedmiotowej listy (w tym osób uprawnionych do widzeń), jako warunek otrzymania zgody na wpisanie na tę listę innych osób, np. członków rodziny (jak w przypadku kuzyna), jest także nieuprawnione.

Rzecznik powiadomił Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w O. o uznaniu skargi za uzasadnioną. Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że przeprowadzono szkolenie w dziale penitencjarnym, kierowane do wychowawców, poświęcone problematyce rozpoznawania i diagnozowania zjawiska utrzymywania więzi ze środowiskiem zewnętrznym i rodzinnym przez osoby pozbawione wolności oraz opiniowania ich próśb, dotyczących kontaktów z osobami wymienionymi w art. 102 pkt 2, art. 105 § 1 i art. 105a § 4 Kodeksu karnego wykonawczego. Ponadto zadeklarowano, iż decyzje dyrektorów w zakresie próśb osadzonych o wpisanie osób na listę widzeń będą jednoznacznie określały przyczyny negatywnych rozstrzygnięć. W przypadku udokumentowania przez osadzonego stopnia pokrewieństwa z osobą podawaną jako kuzyn, prośby takie będą traktowane jako wyrażenie woli do skorzystania z prawa określonego w art. 102 pkt 2 i art. 105 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego i będą realizowane niezwłocznie przez personel jednostki.

Do Rzecznika zwrócił się Pan Marek R., który żalił się na nieudzielenie mu na piśmie odpowiedzi na jego prośbę skierowaną do Dyrektora Aresztu Śledczego w przedmiocie wyrażenia zgody na podjęcie działalności gospodarczej.

Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych o sposobie załatwienia wniosku, skargi lub prośby właściwy organ jest zobowiązany pisemnie zawiadomić zainteresowanego. Od zasady tej można odstąpić jedynie w przypadku prośb i wniosków składanych osobiście w swojej sprawie przez osobę osadzoną w zakładzie karnym lub areszcie śledczym, załatwianych bezpośrednio po zgłoszeniu (§ 9 ust. 2 rozporządzenia).

Z informacji uzyskanych w sprawie wynika, że prośba osadzonego o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej została rozpatrzona po uzyskaniu opinii m.in. radcy prawnego Aresztu Śledczego w P. Wskazuje to, że prośba ta nie mogła zostać załatwiona bezpośrednio po zgłoszeniu, a tym samym oznacza, że osadzony powinien był otrzymać na piśmie odpowiedź na swoją prośbę. Ponieważ tak się nie stało, skargę osadzonego w tej części uznano za zasadną.

O zajęтым stanowisku poinformowano Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w P., zwracając się jednocześnie o podjęcie działań w celu zapobieżenia podobnym nieprawidłowościom w przyszłości.

IX.517.2024.2016

W dniu 15 czerwca 2016 r. przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili wizytację w Centralnym Punkcie Wymiany Osób Konwojowanych Etapowo (dalej CPWOKE), mieszczącym się w Komendzie Miejskiej Policji w P. T.

Jedną z osób konwojowanych etapowo w tym dniu z Aresztu Śledczego w R. do Zakładu Karnego w R. był Pan Jerzy M. Wizytujący CPWOKE zwrócili uwagę na stan psychiczny i intelektualny ww.: kontakt z osadzonym był utrudniony, skazany był wycofany z relacji społecznych, miał zaburzoną orientację czasu i miejsca; nie potrafił podać aktualnego roku, miesiąca, ani powiedzieć, gdzie jest, co stało się z jego prowiantem wydanym mu na drogę (w Centralnym Punkcie nie posiadał suchego prowiantu i wody do picia, jego bagaż ograniczał się do niewielkiej torby typu reklamówka).

Z dokonanych przez Rzecznika ustaleń wynika, że u skazanego zdiagnozowano poważne zaburzenia osobowości z wyraźnymi cechami psychodegradacji na podłożu zmian organicznych w Ośrodkowym Układzie Nerwowym. Konieczny jest stały monitoring zachowania skazanego i stanu jego zdrowia. Policjanci konwojujący skazanego nie posiadali jednak informacji, że ww. wymaga szczególnego traktowania. Administracja Aresztu Śledczego w R. nie przekazała bowiem Policji żadnych zaleceń dotyczących sposobu postępowania wobec skazanego, mimo że miała wiedzę na temat cech osobowościowych, aktualnego stanu i kondycji psychofizycznej skazanego.

W ocenie Rzecznika postępowanie administracji Aresztu Śledczego w R. budzi poważne zaniepokojenie. Pan Jerzy M., z uwagi na niepełnosprawność psychiczną i

intelektualną, wymaga zindywidualizowanych działań, przede wszystkim w zakresie zapewnienia mu bezpieczeństwa osobistego. Tymczasem sposób postępowania wobec skazanego, w związku z przygotowaniem do konwoju, nie zawierał działań uwzględniających potrzeb ww. Nie poinformowano funkcjonariuszy Policji o konieczności zwrócenia uwagi na zachowanie skazanego w czasie konwojowania oraz podjęcia działań w celu zapewnienia skazanemu bezpieczeństwa osobistego czy też zrozumiałego poinformowania o przysługujących mu w CPWOKE prawach. W konsekwencji skazany został umieszczony w wieloosobowym pomieszczeniu, nie wiedział, jak może zaspokoić pragnienie (nie miał wody pitnej, a dzień był upalny), nie miał również zapewnionej wody na czas kolejnego etapu konwojowania (w postępowaniu wyjaśniającym nie udało się ustalić, co stało się z prowiantem, który skazany otrzymał, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w dniu rozpoczęcia czynności etapowego konwojowania).

Mając na uwadze sytuację Pana Jerzego M. należy stwierdzić, iż była potrzeba podjęcia działań, które pozwoliłyby na sprawny przepływ informacji pomiędzy Służbą Więzienną a funkcjonariuszami Policji na temat trudności, z jakimi skazany się zmagają. Rzecznik od dawna sygnalizuje, również Służbie Więziennej, potrzebę wdrożenia systemu wsparcia osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną. Działania te mają służyć wzmocnieniu praw tych osób. Kluczowe znaczenie ma określenie odpowiedniego sposobu postępowania wobec osoby wymagającej szczególnego traktowania z uwagi na znacznie obniżoną sprawność psychiczną, intelektualną, fizyczną lub sensoryczną i uznania jej potrzeb oraz zapewnienia, by udzielona pomoc była proporcjonalna do wymaganego poziomu wsparcia.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w W. podzielił stanowisko Rzecznika. Dyrektor Aresztu Śledczego w R. podjął działania polegające na wydaniu polecenia kierownikom poszczególnych działów służb do przekazywania pisemnej informacji dowódcom konwojów policyjnych w zakresie postępowania wobec osób wymagających szczególnego traktowania z uwagi na obniżoną sprawność psychiczną, intelektualną i fizyczną.

## ZESPÓŁ PRAWA PRACY I ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

III.7040.46.2016

Pan Andrzej S. zwrócił się do Rzecznika w sprawie niewydania przez byłego pracodawcę dokumentu o zatrudnieniu i wysokości osiągniętych w tym okresie zarobków (RP-7). Badając sprawę Rzecznik, pismem z dnia 18 października 2016 r., zwrócił się o wyjaśnienia do pracodawcy. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że w sprawie Pana Andrzeja S. sporządzono i przesłało pocztą do Zainteresowanego żądane zaświadczenia o zatrudnieniu i wynagrodzeniu za okresy od 2 października 1974 r. do 31 maja 1976 r., od 10 listopada 1976 r. do 31 grudnia 1983 r. i od 1

stycznia 1995 r. do 31 grudnia 1999 r. W wyniku interwencji Rzecznika sprawa Pana Andrzeja S. została załatwiona pozytywnie.

### III.7060.689.2016

Do Rzecznika wpłynęło pismo osoby całkowicie niezdolnej do pracy i niezdolnej do samodzielnej egzystencji, mającej ustalony znaczny stopień niepełnosprawności z prośbą o pomoc.

Wnioskodawczyni odmówiono prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy zarówno w trybie ustawowym, jak i w drodze wyjątku oraz świadczeń z pomocy społecznej. Od 12 lat pobierała jedynie zasiłek pielęgnacyjny.

Rzecznik zwrócił się do Ośrodka Pomocy Społecznej o objęcie wnioskodawczyni wszechstronną pomocą. Wskutek interwencji Rzecznika wnioskodawczyni przyznano zasiłek stały.

### III.7064.217.2016

Rzecznik podjął z urzędu sprawę przedstawioną na jednym z portali internetowych, dotyczącą babci emerytki opiekującej się trójką małoletnich wnucząt. W Sądzie Rejonowym w K. toczyło się postępowanie w sprawie ustanowienia babci rodziną zastępczą dla wnuków. Na czas trwania postępowania babci powierzono sprawowanie bezpośredniej pieczy nad dziećmi, przy jednoczesnym nadzorze kuratora. Rzecznik wystąpił do Miejskiego Ośrodka Pomocy w K. o objęcie rodziny wszechstronną pomocą. Ośrodek poinformował Rzecznika, że rodzinie zaoferowane kompleksowe wsparcie w postaci pomocy materialnej oraz pracy socjalnej i pomocy w uzyskaniu specjalistycznego poradnictwa. Z uzyskanych przez Ośrodek informacji wynika, że podczas kolejnego posiedzenia Sądu, babcia została ustanowiona rodziną zastępczą dla wnuków. W tej sytuacji, od daty postanowienia sądowego babci oraz wnukom przysługiwać będzie świadczenie przeznaczone na pokrycie kosztów utrzymania dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej oraz świadczenie 500 plus. Ośrodek zadeklarował, że wszechstronna pomoc dla rodziny będzie kontynuowana.

## ZESPÓŁ PRAWA CYWILNEGO

### IV.7006.79.2016

Do Rzecznika wpłynęła skarga mieszkańca K. dotycząca bezczynności Prezydenta Miasta K. w sprawie zobowiązania właściciela nieruchomości do odtworzenia zniszczonego rowu melioracyjnego. W sprawie zostało bezspornie ustalone, że właściciel nieruchomości zniszczył istniejący rów, jednak właściwe organy administracji publicznej nie podjęły żadnych działań w kwestii zobowiązania go do odtworzenia rowu. Dopiero na skutek interwencji Rzecznika zostało wszczęte postępowanie administracyjne w tej kwestii.

IV.7217.88.2016

Wnioskodawczyni zwróciła się do Rzecznika o pomoc w przyspieszeniu remontu lokalu socjalnego, który został jej przyznany przez gminę. W dniu 28 października 2016 r. wysłane zostało pismo do Burmistrza z prośbą o zbadanie stanu technicznego tego lokalu. W dniu 18 listopada wnioskodawczyni spotkała się z zastępcą Burmistrza i przedstawiła mu swoje racje, czego wynikiem było zaproponowanie jej nowego lokalu socjalnego.

## BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO W GDAŃSKU

BPG.520.4.2016

Do Rzecznika zwróciła się Pani Agnieszka W. z prośbą o interwencję w sprawie roszczeń Poczty Polskiej S.A. dotyczących uiszczenia opłat abonamentowych.

Wnioskodawczyni wskazała, iż roszczenia kierowane w stosunku do jej osoby są bezpodstawne, ponieważ nie jest osobą, która rejestrowała odbiornik rtv. W załączeniu do wniosku Wnioskodawczyni przesłała kopię wniosku o zezwolenie na używanie odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego z dnia 19 maja 1997 r., w którym jako zgłaszającego wskazano Elżbietę W. zamieszkałą w W. pracującą w zakładzie krawieckim (brak innych danych osobowych, w tym brak numeru PESEL).

Poczta Polska S.A. w piśmie z dnia 8 marca 2016 r. skierowanym do Pani Agnieszki W. poinformowała Wnioskodawczynię, że wystąpiła do Biura Ewidencji Ludności o aktualizację danych, zaś w wyniku postępowania wyjaśniającego i otrzymanej informacji ze zbiorów meldunkowych PESEL, dokonano „stosownych zmian w bazie abonentów – zmieniono dane adresowe i uzupełniono dane osobowe o drugie imię”. Jak wynikało z treści pisma Poczty Polskiej S.A, osoby: Elżbieta W. i Agnieszka Elżbieta W. posiadają ten sam numer PESEL.

Rzecznik w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego wystąpił do Poczty Polskiej S.A. z prośbą o przesłanie kopii dokumentów, na podstawie których ustalono numer PESEL Pani Elżbiety W. (rzekomo tożsamy z numerem PESEL Pani Agnieszki W.) oraz kopii odpowiedzi z Biura Ewidencji Ludności wskazującej, że osoby Elżbieta W. i Agnieszka Elżbieta W. posiadają ten sam numer PESEL.

Poczta Polska S.A. w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika poinformowała, że na podstawie przeprowadzonej ponownej analizy zebranych w sprawie dokumentów ustalono, iż rejestracja urządzeń radiofonicznych/telewizyjnych na indywidualnym numerze identyfikacyjnym nie dotyczy danych osobowych Pani Agnieszki Elżbiety W. Wobec powyższego, prowadzone wobec Wnioskodawczyni postępowanie Poczta Polska S.A. uznała za bezpodstawne.

BPG.510.101.2016

Sprawa podjęta z inicjatywy Rzecznika dotycząca sposobu działania organów ścigania oraz sądu w związku ze sprawą niepełnosprawnej intelektualnie kobiety

ukaranej za kradzież dwóch cukierków ze sklepu. Według przekazu medialnego, 46-letnia mieszkanka U., Pani Elwira Z., w styczniu 2016 r. miała dokonać kradzieży dwóch cukierków ze sklepu. Policja sporządziła przeciwko kobiecie wniosek o ukaranie, który skierowano do Sądu Rejonowego w S. Sąd wyrokiem nakazowym uznał obwinioną winną popełnienia wykroczenia i ukarał ją karą 1 miesiąca ograniczenia wolności w wymiarze 20 godzin. Pani Elwira Z. o fakcie ukarania miała dowiedzieć się dopiero w chwili skierowania wyroku do wykonania. W związku z tym sporządziła do sądu odwołanie od wyroku, do którego dołączyła paragon sklepowy oraz zaświadczenie o stopniu niepełnosprawności intelektualnej.

Sąd Okręgowy w S. uchylił poprzedni wyrok i obecnie sprawa ma się toczyć od nowa przed Sądem Rejonowym w S. Dla obwinionej został wyznaczony obrońca z urzędu oraz dopuszczono dowód z opinii biegłego psychiatry z uwagi na wątpliwości, co do poczytalności Pani Elwiry Z. Sprawa została odroczone do stycznia 2017 r.